

REVOCAION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD

Por

ÍÑIGO SANZ RUBIALES
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA REVOCAIÓN DE SANCIONES POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD: CONCEPTO Y DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES: 2.1. *Concepto de revocación de actos restrictivos de derechos. El artículo 105 LAP.* 2.2. *La condonación de sanciones:* A) Diferencias con la revocación. B) Previsiones normativas de condonación.—3. LA REVOCAIÓN DE SANCIONES: ¿ES POSIBLE? UN DEBATE ABIERTO: 3.1. *Legalidad y oportunidad en la imposición de sanciones: su influjo en la posibilidad de revocación.* 3.2. *Argumentos a favor y en contra de la revocación de sanciones.* 3.3. *Las sanciones son actos restrictivos de derechos y, por tanto (en principio), revocables.*—4. LÍMITES DE LA REVOCAIÓN: 4.1. *El interés público.* 4.2. *El principio de igualdad.* 4.3. *La integridad del ordenamiento jurídico.* 4.4. *Sometimiento de la revocación a procedimiento administrativo.* 4.5. *Los derechos de los particulares.*—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En la revocación de las sanciones administrativas se ponen a prueba los principios generales del Derecho administrativo sancionador y del régimen jurídico de los actos administrativos. Si, por una parte, el principio de legalidad (en sentido amplio) exige la ejecución de las sanciones administrativas impuestas, por otra, la revocabilidad de los actos administrativos de gravamen (reconocida por la Ley) permite (en principio) la revocación de aquéllas.

Desgraciadamente, la jurisprudencia sobre este problema es escasa, por no decir inexistente, ya que el sujeto sancionado, beneficiado por el acto revocatorio, suele estar de acuerdo con el resultado alcanzado, con lo que no se suscitan apenas pleitos (1). Pero la controvertida potestad de revocación de sanciones, por ser su ejercicio difícil de controlar desde el punto de vista jurídico, resulta peligrosa y debe interpretarse restrictivamente, sometiéndose a diversos requisitos, tanto materiales como formales, para salvaguardar la integridad del ordenamiento y los derechos de los administrados.

(1) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA. *Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen*, «REDA», núm. 91 (1996), pág. 421.

2. LA REVOCACIÓN DE SANCIONES POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD:
CONCEPTO Y DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES

2.1. *Concepto de revocación de actos restrictivos de derechos.*
El artículo 105 LAP

Según el nuevo artículo 105.1 de la Ley 30/1992, en la redacción establecida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla, «*las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, 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*» (2). Esta posibilidad revocatoria no se reconocía de forma expresa por la vieja Ley de Procedimiento de 1958, antecesora de la vigente. Por eso, resultaba difícil reconocer la revocabilidad general de los actos administrativos. Mientras para algunos autores (GONZÁLEZ PÉREZ) se trataba de una potestad incuestionable, dado que «el acto administrativo es, esencialmente, revocable» (3), esta característica del poder administrativo no se admitía de forma pacífica por todos: para BOQUERA (sin perjuicio de la existencia de excepciones), «la irrevocabilidad del acto administrativo nace de su propia esencia» (4). En todo caso, la ausencia de un precepto legal legitimador de la revocación con carácter general provocó una gran inseguridad sobre si se podían o no revocar actos desfavorables (5).

No obstante lo anterior, la revocabilidad de los actos desfavorables se pudo deducir de la interpretación *sensu contrario* del viejo principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, que sí tenía su plasmación en diversos preceptos de la Ley de Procedimiento de 1958, sobre todo en el relativo a la revisión de oficio de actos anulables (art. 110) (6).

(2) La redacción original del precepto, vigente hasta la reciente reforma, era la siguiente, mucho más genérica que la actual: «*Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico.*» Como puede observarse, la modificación ha venido a confirmar el reconocimiento de dicha potestad revocatoria, pero reforzando sus límites, para evitar la inseguridad jurídica derivada de la falta de señalamiento de éstos en la primera redacción del precepto.

(3) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1988, pág. 932. Ya lo reconocía, con carácter general, en *La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española*, núm. 1 de esta REVISTA (1950), pág. 151.

(4) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1982, pág. 133 (tesis que mantiene en las posteriores ediciones). Véase, igualmente, *Insusceptibilidad de la suspensión de la eficacia del acto administrativo*, núm. 135 de esta REVISTA (1994), págs. 37-39, donde señala: «Una y otra [irrevocabilidad e insusceptibilidad de suspensión] constituyen límites intrínsecos del poder administrativo. Todo poder, por naturaleza, intenta eliminar sus límites, aunque éstos procedan de su misma esencia.» En el mismo sentido, vid. R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, Mario Bulzoni, Roma, 1970, pág. 82.

(5) J. M. SALA AROUER, *La revocación en el Derecho Administrativo español*, IEA, Madrid, 1974, pág. 276.

(6) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., págs. 887 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y

Pero la Ley 30/1992 ha ido más lejos al reconocer, de forma explícita y con carácter general, la revocabilidad de los actos de gravamen, coincidiendo con la posición más extendida entre la doctrina española (7) y con la posición del Consejo de Estado, para el que «la propia razón de ser de la Administración pública, en cuanto custodia de los intereses públicos, lleva a estimar que en Derecho administrativo la regla general es la revocabilidad de los actos... La irrevocabilidad es una excepción a la potestad de los órganos administrativos de poder en cualquier tiempo volver sobre sus decisiones anteriores» (8).

Ahora bien, por los riesgos que conlleva el ejercicio de la potestad revocatoria, resulta conveniente determinar el objeto, alcance y condiciones de su ejercicio, deslindando esta figura respecto de otras instituciones afines, también previstas por nuestro ordenamiento jurídico-administrativo.

Hay «revocación» (ex art. 105 LAP) cuando el acto se extingue por motivos de oportunidad (9). Son, en principio, estos motivos —inadecuación del acto al interés público—, y no la legalidad —disconformidad del acto con el ordenamiento jurídico—, los que permiten ejercitar la revocación (10). Ahora bien, lo dicho no obsta a la utilización de la potestad revocatoria (hoy reconocida en el art. 105 LAP) para eliminar del mundo jurídico actos desfavorables —específicamente, sanciones—, ilegales e inoportunos, sin necesidad de utilizar la revisión de oficio, referida a los actos declarativos de derechos (11).

T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 9.ª ed., Civitas, Madrid, 1997, pág. 650; igualmente, E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (*Consideraciones...*, cit., pág. 418), que, sin embargo, matiza tal posición (págs. 419-420); véase, entre otras, la STS de 30 de marzo de 1987 (Az. 3954). Para BOQUERA, sin embargo, la interpretación que reconocía la revocabilidad de los actos de gravamen carecía de justificación suficiente (*Insusceptibilidad...*, cit., pág. 37).

(7) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 415. Entre la doctrina italiana no se acepta la vinculación de la revocabilidad de los actos con los efectos (favorables o restrictivos) de éstos respecto de los administrados: R. RESTA, *La revoca...*, cit., págs. 271-272.

(8) Dictamen 162/93, Sección 6.ª, 19-11-93, *Recopilación de Doctrina Legal/Año 1993*.

(9) J. M. SALA ARQUER, *op. cit.*, págs. 28-29. Ese es el sentido tradicional de la revocación en la doctrina: véase, p. ej., R. BOCANEGRA SIERRA, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, IEAL, Madrid, 1977, pág. 210, que habla de «eliminación del acto válido por razones de oportunidad»; también en la jurisprudencia: cfr. J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Estudio jurisprudencial del acto administrativo*, Comares, Granada, 1989, págs. 193 y ss. Por contra, M. CUCHILLO FOIX parece identificar las técnicas revocatoria y anulatoria (que sólo se diferenciarían por los motivos), a la luz de la terminología empleada: para esta autora, la revocación es «la potestad administrativa por la cual la Administración puede volver sobre sus actos y proceder a su *anulación*, por razones de conveniencia u oportunidad (...)» («La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC», en VV.AA., *Administración pública y procedimiento administrativo*, 1.ª ed., Bosch, Barcelona, 1994, pág. 416).

(10) Por ello, la presunción de legalidad de los actos no restringe la posibilidad de revocación. Aunque para BOQUERA no deberían ser revocables ni siquiera los actos que imponen obligaciones, porque gozan de presunción de legalidad (*Estudios...*, 7.ª ed., 1993, pág. 433), J. M. SALA ARQUER entiende que la presunción de legalidad no conlleva la irrevocabilidad, porque ésta es por motivos de oportunidad, no de legalidad (*La revocación...*, cit., pág. 275).

(11) Cfr. R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 211; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 426. En el mismo sentido, derivado de una interpretación *sensu*

Para perfilar con mayor precisión la potestad revocatoria de actos sancionadores, es importante distinguirla de la condonación de sanciones administrativas (12).

2.2. La condonación de sanciones

A) Diferencias con la revocación.

Para algunos autores (B. LOZANO), en la práctica, condonación y revocación son asimilables, dado que sus efectos serían idénticos (13): la eliminación —con efectos *ex nunc*— de la eficacia de un previo acto (administrativo), es decir, la extinción de la obligación de cumplimiento de la sanción impuesta. Además, en ambos casos, se trata de potestades administrativas de ejercicio discrecional (14).

Ahora bien, aunque tienen en común la naturaleza discrecional y la privación de efectos del acto sancionador, difieren, sin embargo, en otros aspectos:

a) En primer lugar, en cuanto a la naturaleza jurídica de cada una de las técnicas: frente a la revocación, que es una potestad administrativa de eliminación de actos administrativos en general, la condonación sólo es aplicable a los actos de gravamen, que imponen obligaciones, especialmente sanciones y obligaciones tributarias.

b) Además, en lo que se refiere al ejercicio de la actividad, mientras que la potestad revocatoria, gracias a la habilitación general operada por la Ley 30/1992, es ejercitable, de oficio o a instancia de parte, en todos los ámbitos de actividad administrativa (siempre que se dé el supuesto de hecho previsto por ésta), la aplicación de la condonación a las sanciones administrativas sólo es admisible si está expresamente previsto por la co-

contrario de la revisión de oficio de los actos, véanse los Dictámenes del Consejo de Estado núm. 1538/92, de 17-12-1992 (*Recopilación de Doctrina Legal/Año 1992*), y 1475/94, de 16-3-1995 (*Recopilación de Doctrina Legal/Año 1995*).

(12) Véase, a este respecto, M. MONTORO PUERTO, «Indultos de sanciones administrativas», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, T. XII, págs. 404 y 405.

(13) B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid, 1990, pág. 180. Véase también M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 710.

(14) El indulto, por su parte, constituye una manifestación del derecho de gracia que opera como técnica de extinción de la responsabilidad administrativa (subjctiva); tiene naturaleza penal, tal y como dispone la Ley de Indulto de 18 de junio de 1870, y sólo excepcionalmente es aplicable a las sanciones administrativas (M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, pág. 406; B. LOZANO, *La extinción...*, cit., págs. 179-180, que cita expresamente la excepción: el RD 33/1986, de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos, señala, en su artículo 19.1: «La responsabilidad disciplinaria se extingue con el cumplimiento de la sanción, muerte, prescripción de la falta o de la sanción, indulto y amnistía»; y el artículo 22 insiste: «La amplitud y efectos de los indultos de sanciones disciplinarias se regularán por las disposiciones que los concedan»). Como derecho de gracia (con efectos más restrictivos que la amnistía), su ejercicio corresponde al Rey —art. 62.i) CE—.

respondiente normativa sectorial (15) y, por supuesto, a solicitud del sancionado (16).

c) Por otra parte, a pesar de los elementos comunes, los efectos del ejercicio de ambas potestades varían: la revocación suprime el acto mismo, la resolución por la que se impone la sanción; esto es, el soporte formal de ésta, con lo que todos sus efectos todavía no producidos —sanciones accesorias previstas en la resolución, anotación de antecedentes— quedan también consecuentemente eliminados (17). Sin embargo, con la condonación se extingue la obligación impuesta por la sanción y formalmente opera no mediante la eliminación del acto, sino mediante la suspensión o inexecución de los efectos (18). Por tanto, aquélla incide en la existencia del acto; ésta, en la eficacia (19), de tal forma que la inexecución, más allá del período de prescripción, tiene un efecto extintor de la sanción, al provocar la prescripción de la sanción.

La regulación general vigente en materia de condonación de sanciones es mínima, y se reduce a la remisión condicional de sanciones, aludida por el artículo 4.5 del Reglamento estatal del Procedimiento Sancionador, y cuya efectiva admisión se deja en manos de la legislación sectorial.

d) Finalmente, los límites o requisitos del ejercicio de una y otra potestad pueden ser distintos; en concreto, la Ley General Presupuestaria prohíbe perdonar el pago de las obligaciones derivadas de sanciones pecuniarias, salvo expresa previsión legal. El artículo 30, después de señalar que «no se podrán enajenar, gravar ni arrendar los derechos económicos de la Hacienda Pública fuera de los casos regulados por las Leyes», establece en su párrafo 2.º:

«Tampoco se concederán exenciones, perdones, rebajas, ni moratorias en el pago de los derechos a la Hacienda Pú-

(15) B. LOZANO, *La extinción...*, cit., pág. 177. Véase, igualmente, la previsión del artículo 4.5 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en la Administración del Estado —RPPS—: «En los casos y forma previstos por las Leyes, la Administración podrá resolver motivadamente la remisión condicional que deje en suspenso la ejecución de la sanción.» En contra, véase M. BELADIEZ ROJO (*Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 165), que identifica revocación y condonación de los actos, con lo que «la revocación de los actos de gravamen sólo será posible en los casos en los que una ley expresamente admita esa posibilidad. Así ocurre, por ejemplo, en los supuestos de condonación de las deudas contra la Hacienda Pública (art. 30.2 LGPr...)».

(16) SOBRAO MARTÍNEZ, *Las causas de extinción de la responsabilidad administrativa*, Estudios de Derecho Civil, Madrid, 1978, págs. 775 y ss.; para el régimen de la remisión condicional del artículo 4.5 RPS, así lo afirma J. GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento administrativo sancionador*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 487. Véase, asimismo, el artículo 16.1 (en relación con el párrafo 7 del mismo precepto) de la Ley 14/1998, de 1 de junio, sobre el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros.

(17) Cfr. M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, págs. 404-405.

(18) Tal y como pone de manifiesto el citado artículo 4.5 RPPS. Así parece también deducirse de lo que señala M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, pág. 404.

(19) Sin embargo, M. LAFUENTE BENACHES llega a calificar la inexecución (e incluso la suspensión) como modalidades de la potestad administrativa de revocación de los actos desfavorables: en *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 137.

blica, sino en los casos y en la forma que determinen las Leyes» (20).

El precepto mantiene la exigencia de Ley para autorizar los perdones, pero éstos se aplican a los *derechos de la Hacienda Pública*, concepto que incluye las deudas no tributarias. Aunque la LGPr utiliza, en esto, términos poco concretos [según el art. 22, «son derechos económicos de la Hacienda Pública y constituyen el haber de la misma: (...) d) los demás recursos que obtenga la Hacienda Pública»], deben incluirse, entre los demás recursos, los ingresos derivados de sanciones pecuniarias, tal y como confirma, en el ámbito local, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales [que establece en su art. 2.1: «La Hacienda de las Entidades locales estará constituida por los siguientes recursos: (...) g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias»], y en el autonómico, las leyes correspondientes (21).

Por tanto, las obligaciones derivadas de sanciones pecuniarias son derechos de la Hacienda Pública, es decir, auténticos ingresos públicos de naturaleza no tributaria (22), por lo que no pueden ser perdonadas ni aplazadas, salvo que se prevea explícitamente por Ley formal (23).

Ahora bien, aunque las multas constituyen —es cierto— la parte del león de las sanciones, no son el único tipo: en los diversos sectores de actividad el ordenamiento prevé sanciones que restringen la capacidad de obrar —fundamentalmente, en el ámbito profesional— de los administrados; actos restrictivos del derecho de propiedad (art. 33 CE), de los derechos de libertad (en especial, libertad de empresa: art. 38 CE) y de la actividad profesional en general, que pueden imponerse a título principal (privación del derecho al cargo, pérdida de retribuciones, clausura de fábricas o locales) o a título accesorio respecto de una sanción pecuniaria (inhabilitaciones, comisos, etcétera) (24).

Por ello, si las multas o sanciones pecuniarias no son condonables —salvo expresa previsión legal *ad casum*— en una interpretación *sensu contrario*, las sanciones no-pecuniarias (que no constituyen derechos de la Hacienda Pública) sí deberían poder ser perdonadas, mediante una simple

(20) El antiguo 180.1 TRRL (derogado por la LHL) tenía una redacción muy similar. Actualmente, el artículo 30 LGPr es aplicable a las Haciendas locales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2.2 LHL.

(21) P. ej., la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de regulación de la Hacienda de Castilla y León, señala en su artículo 30: «Constituyen derechos de la Hacienda de la Comunidad los ingresos siguientes: (...) 11.º Las multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.»

(22) Véase, por todos, J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero español*, 18.ª edic., Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 162.

(23) B. LOZANO, (*op. cit.*, págs. 182-183) aplica esta prohibición también a la revocación de sanciones. Sin embargo, en una interpretación estricta de la Ley, se prohíben exclusivamente los perdones, rebajas o moratorias. La revocación afecta a los actos y no exclusivamente a las obligaciones que éstos imponen y, por tanto, se trata de una técnica distinta y ajena a la prohibición del artículo 30 LGPr. Vid. *infra*, 4.2.

(24) Vid., por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 1998, págs. 190-194.

habilitación reglamentaria. No es casualidad que el Reglamento Disciplinario de los Funcionarios Públicos permita —sin previa habilitación legal— la condonación (por inejecución) y la suspensión (aplazamiento) de sanciones, a la vista de que entre las sanciones disciplinarias no se incluyen las sanciones pecuniarias; el artículo 14 señala: «Por razón de las faltas a que se refiere este Reglamento, podrán imponerse las siguientes sanciones: a) Separación del servicio. b) Suspensión de funciones. c) Traslado por cambio de residencia. d) *Deducción proporcional de retribuciones* (derogado por el art. 36 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre). e) *Apercibimiento.*»

B) *Previsiones normativas de condonación.*

Es criticable la ausencia de una regulación general de la condonación de sanciones administrativas, que incluyese la determinación de supuestos y el alcance de dicha condonación, similar a la previsión que el Código Penal contiene sobre la llamada «suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad» (arts. 80 y ss.) y que ordinariamente conduce a su condonación o remisión —arts. 85.2 y 87.5 (25)—: la identidad sustancial entre la sanción penal y la administrativa haría conveniente tal regulación. Pero en la medida en que la regulación de la condonación debe venir prevista en la correspondiente normativa sectorial, no está de más aludir a tres supuestos ejemplares de condonación en el ordenamiento español:

a) *La remisión condicional* en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Para la regulación de la remisión del artículo 4.5 RPPS, ha servido como modelo la previsión sectorial del artículo 25 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (26), que establece:

«Las sanciones impuestas por estas infracciones podrán *suspenderse* si el infractor se somete a un tratamiento de deshabitación en un centro o servicio debidamente acreditado, en la forma y por el tiempo que reglamentariamente se determine.»

A su vez, el Reglamento al que se remite dicho precepto (aprobado por RD 1079/1993, de 2 de julio, por el que se regula la remisión de las sancio-

(25) Artículo 85.2: «Transcurrido el plazo de suspensión fijado sin haber delinquido el sujeto, y cumplidas, en su caso, las reglas de conducta fijadas por el Juez o Tribunal, éste acordará la remisión de la pena...»; en sentido similar, pero referido a delitos cometidos a causa de la dependencia de determinadas sustancias, el artículo 87.5 establece: «Transcurrido el plazo de suspensión sin haber delinquido el sujeto, el Juez o Tribunal acordará la remisión de la pena si se ha acreditado la deshabitación o la continuidad del tratamiento del reo...»

(26) J. GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento...*, cit., págs. 484 y ss.

nes administrativas en materia de drogas) posibilita la suspensión administrativa de la sanción (por el mismo órgano que la impuso, y a instancia del interesado), que conlleva, igualmente, la suspensión del período de prescripción de ésta (art. 3.2); ahora bien, «cuando el interesado ha cumplido satisfactoriamente su compromiso, la misma autoridad competente acordará la remisión total o parcial de la sanción o sanciones impuestas» (art. 5.2). Caben, por tanto, dos posibilidades: la simple suspensión —que no alcanza a forzar la prescripción— y la remisión definitiva (condonación) de la sanción, una vez comprobado que se han cumplido los requisitos establecidos por el Reglamento.

La falta de regulación legal suficientemente precisa suscita dudas sobre la viabilidad jurídica de esta figura. Efectivamente, es el Reglamento el que determina el alcance de la suspensión y la posibilidad de condonar sanciones; a este respecto, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 25.2 LOPSC, impugnado por los recurrentes de la Ley, que entendían que estaba infringiendo la reserva de Ley en materia sancionadora, al remitir al Reglamento la forma y el tiempo de aplicación de dicha suspensión, dado que la Ley «no establece con precisión las circunstancias de dicha suspensión». Para el TC —STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 9.b)—, sin embargo:

«este llamamiento que la Ley hace al reglamento no conculca el principio de legalidad en el orden sancionador (art. 25 CE) ni entraña, tampoco, quiebra de reserva de Ley alguna. No se produce la primera infracción porque el ámbito de proyección del principio de legalidad en el orden sancionador... es el de la determinación de los ilícitos y de las correspondientes sanciones, sin que el artículo 25.1 CE sea de perentoria cita respecto a las regulaciones que afecten al procedimiento sancionador o a sus condiciones e incidencias (...). En el recurso se dice, asimismo, que esta remisión vulneraría una reserva de Ley para la regulación de las condiciones de suspensión del acto administrativo sancionador, pero no existe tal reserva en la Constitución, única fuente que podría imponerla (...). La Constitución establece, ciertamente, una tal reserva, con carácter general, para la ordenación del “procedimiento a través del cual deban producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados” [art. 105.c)], pero tampoco esta regla constitucional ha sido vulnerada por el artículo 25.2 de la LOPSC. El procedimiento para la adopción del acto de suspensión no podrá ser otro, en cuanto a sus condiciones básicas y garantías, que el procedimiento administrativo común (art. 31.2 LOPSC), si bien el reglamento habrá de disponer, dentro de tal marco, las determinaciones específicas inherentes a esta previsión legal... y otro tanto es preciso decir, por razones idénticas, acerca de la pre-

cisión del tiempo de suspensión, por esta causa, de la sanción y de sus condiciones de revocación definitiva, cuando proceda».

Por tanto, la Ley puede dejar en manos del Reglamento la determinación de las condiciones de condonación y de suspensión de sanciones (27).

b) La *remisión* de las sanciones en la Ley 14/1998, de 1 de junio, de régimen de control para la protección de los recursos pesqueros.

La Ley 14/1998 tiene por objeto establecer el régimen sancionador en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero; aunque no alude a ello en la Exposición de Motivos, su artículo 16 regula la suspensión condicional de las sanciones: «Dictada la resolución, que pone fin a la vía administrativa, *el infractor podrá solicitar en el plazo de un mes la suspensión condicional de la ejecución de la sanción impuesta*, mediante escrito debidamente motivado, manifestando el compromiso de sujetarse a las condiciones que para su otorgamiento se establezcan...» (art. 16.1).

Ahora bien, esta suspensión —que concede el Ministro (art. 16.3) de acuerdo con los requisitos señalados en la Ley (art. 16.2)—, si se mantiene por el cumplimiento de las condiciones establecidas (16.5 y 6), se convierte automáticamente en remisión de la sanción, esto es, en condonación; así lo establece el párrafo 7.º de este mismo artículo:

«Una vez cumplido el tiempo establecido de suspensión, si el infractor, a la vista de los informes que pueden ser requeridos al efecto, ha cumplido las condiciones establecidas y no hubiera sido sancionado por otras infracciones pesqueras, el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación acordará la remisión de la sanción impuesta siempre que la resolución administrativa sancionadora sea firme y no haya recaído sentencia judicial.»

En definitiva, bajo el título de «suspensión de sanciones», la Ley 14/1998 incluye no sólo la suspensión, sino también la remisión o condonación de sanciones, realmente condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos por la Administración al otorgar la suspensión. Remisión, por otra parte, que no necesita solicitar el infractor, porque se otorga de oficio, tal y como se deduce de la redacción del precepto: «una vez cumplido el tiempo establecido de suspensión, si el infractor... ha cumplido las condiciones establecidas... el Ministro *acordará* la remisión de la sanción impuesta...».

c) La *inejecución* de sanciones en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos.

(27) J. GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento...*, cit., pág. 486.

Este Reglamento, aprobado por RD 33/1986, de 31 de enero, siguiendo la previsión del viejo reglamento disciplinario, establece en su artículo 50:

«El Ministro de la Presidencia podrá acordar la *inejecución* de la sanción, y el órgano competente para resolver podrá acordar su suspensión temporal por tiempo inferior al de su prescripción.

Si la sanción fuera de separación del servicio, el acuerdo de su *inejecución* o suspensión corresponderá al Consejo de Ministros.

Ambos acuerdos deberán adoptarse de oficio, o a instancia del interesado, siempre que mediare causa fundada para ello.

En estos casos, con excepción de la sanción por faltas leves, deberá ser oída previamente la Comisión Superior de Personal» (28).

Es de señalar la distinción que hace el precepto entre «inejecución» y «suspensión temporal»; aunque se trata de técnicas de similar naturaleza jurídica «*suspensiva*» (inciden exclusivamente en la eficacia de los actos administrativos, no en su existencia o validez), sin embargo, los órganos competentes para dictarlas son distintos: mientras que puede disponer la suspensión (o aplazamiento) el propio órgano sancionador, únicamente el Ministro puede «inejecutar» la sanción. La razón es que los efectos del ejercicio de una y otra técnica son radicalmente distintos: en el primer caso se aplaza la exigibilidad de la sanción, mientras que en el segundo se obtiene la absoluta inexigibilidad (con posterior extinción) de ésta; en la práctica, éste es un supuesto de condonación de la sanción disciplinaria, aunque la extinción de la sanción se obtiene por prescripción (prevista como técnica de extinción de la responsabilidad disciplinaria en el art. 19 del Reglamento) (29).

(28) Este último párrafo ha sido derogado por RD 1085/1990, de 31 de agosto, en lo que se refiere a la exigencia de informe de la Comisión de Personal.

(29) La Ley 30/1992 no prevé la suspensión de sanciones al margen de los procedimientos de revisión de la legalidad. Aunque, con buen criterio, GÓMEZ-FERRER MORANT admite la posibilidad de suspensión del acto de gravamen durante la tramitación del procedimiento de revocación [«La revisión de oficio», en VV.AA. (dir. por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 317], la jurisprudencia no es unánime: M. LAFUENTE (*La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración pública*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 77) señala cómo, frente a algunas decisiones que manifiestan la obligatoriedad del ejercicio de la potestad de ejecución forzosa, otras señalan que razones de interés general aconsejan el aplazamiento de la ejecución. Cita también jurisprudencia en los dos sentidos J. BARCELONA LLOP (*Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, 1995, págs. 304 y ss.). Convendrá, por ello, estar a lo que disponga la normativa sectorial. Así, prevé la suspensión de sanciones (al margen de recursos) el artículo 255 del Reglamento Penitenciario de Prisiones (aprobado por RD de 9 de febrero de 1996). En lo que se refiere a las deudas pecuniarias, y de acuerdo con la habilitación otorgada por el artículo 34.4 LGPr, el artículo 48 del Reglamento General de Recaudación dispone la posibilidad de

Hay que señalar que el régimen disciplinario es un supuesto paradigmático de «Relaciones especiales de sujeción» (30). En éstas, el «interés general» por el que se impone la sanción correspondiente se instrumenta a través de la satisfacción del propio interés organizativo y funcional de la Administración sancionadora. Por ello, debe matizarse la aplicación del principio de legalidad en la ejecución de las sanciones, por lo que la Administración puede disponer, con mayor libertad, de los efectos de las sanciones (31).

En todo caso, el artículo 49 del Reglamento Disciplinario señala que las sanciones «se ejecutarán» en el plazo de un mes, por lo que sólo la presencia y adecuada motivación de una «*justa causa*» (concepto jurídico indeterminado) puede permitir a la Administración inexecutar la sanción correspondiente, basada en el interés público, precisamente para evitar una decisión arbitraria o discriminatoria (32).

3. LA REVOCACIÓN DE SANCIONES: ¿ES POSIBLE? UN DEBATE ABIERTO

¿Se puede aplicar la potestad revocatoria a las sanciones administrativas? Si la Ley se refiere a los «*actos de gravamen o desfavorables*», como actos susceptibles de revocación, lógicamente deben quedar incluidas las sanciones, porque constituyen uno de los supuestos típicos de actos de gravamen.

Sin embargo, la conclusión no es tan sencilla: las sanciones administrativas son, a la vez, actos administrativos de gravamen y manifestaciones del *ius puniendi* (33) y se someten, por ello, no sólo al régimen jurídico de los actos administrativos, sino también a los principios informadores del

aplazamiento y fraccionamiento del pago, tanto en período voluntario como ejecutivo, «cuando la situación de su tesorería, *discrecionalmente* apreciada por la Administración, les impida efectuar el pago de sus débitos» (J. SANZ LARRUGA, *El procedimiento administrativo de apremio*, La Ley, Madrid, 1990, págs. 217-218, 375-376).

(30) Cfr. M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las Relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 206-208; J. M. TRAYTER, *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992, págs. 64-65; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, II, cit., pág. 173.

(31) Tal y como reconoce, por otra parte, la STS de 17 de julio de 1982 (Az. 4428): «(...) ha de tenerse en cuenta que en el ámbito de la potestad disciplinaria frente a sus servidores, la Administración no se halla singularmente apoderada de este privilegio de ejecutividad en término tales que demanden un inmediato o inaplazable cumplimiento de las sanciones disciplinarias impuestas; antes al contrario, se prevén supuestos en que la efectividad de tales sanciones queda demorada a momento posterior, como es el caso del artículo 11.2 del Reglamento de Régimen Disciplinario de 16 de agosto 1969, o más relevante cual la hipótesis regulada en el artículo 62 del mismo reglamento, en que (...) establece que "El órgano competente para decidir el procedimiento podrá acordar la suspensión o inexecución de la sanción, de oficio o a instancia del interesado si mediara causa justa para ello", sin más requisito formal que la previa audiencia de la Comisión Superior de Personal, salvo en el caso de sanción por faltas leves, siendo de notar que se trata de supuesto diverso al de suspensión en vía de recurso..." (Cdo 6.º).

(32) M. LAFUENTE BENACHES, *El régimen...*, cit., pág. 138.

(33) C. E. PALIERO y A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1988, pág. 255.

Derecho penal, que inciden, sin duda alguna, sobre la posibilidad de revocación administrativa. Además, la eventual revocación de sanciones —*ex art. 105 LAP*— resulta difícil de controlar y por ello se presta fácilmente a la desviación de poder. Por todo ello, señala con razón GARCÍA DE ENTERRÍA que «tan importante o más que el principio [de revocabilidad del art. 105 LAP] es la excepción, aunque ésta aparezca formulada en términos mucho más convencionales y tópicos» (34).

En efecto, la naturaleza jurídica de las sanciones —actos administrativos, pero con una finalidad punitiva— condiciona el alcance de esta potestad, o incluso su propia existencia. De ahí que, a pesar de lo establecido por el artículo 105.1 LAP, la posibilidad de revocación de sanciones no haya sido pacíficamente admitida por la doctrina, que utiliza diversas argumentaciones para afirmar o negar tal potestad.

3.1. *Legalidad y oportunidad en la imposición de sanciones: su influjo en la posibilidad de revocación*

Actualmente, nadie admite ya que la imposición de sanciones constituya un derecho subjetivo de la Administración, que puede ejercitar o no (35); se trata de una potestad administrativa. Ahora bien, del carácter obligatorio o facultativo de su ejercicio se pueden deducir consecuencias importantes para el análisis de la revocabilidad de las sanciones.

Uno de los argumentos que se ha utilizado con frecuencia para admitir la revocabilidad de las sanciones gira en torno al carácter discrecional de éstas: si es facultad discrecional su imposición, también debería serlo su revocación, total o parcial. O, dicho de otro modo: la Administración no podrá revocar los actos que constituyen aplicación reglada del ordenamiento jurídico, de forma tal que éste quedaría inobservado de llevarse a cabo la revisión (36). Para la doctrina italiana, la revocación (por motivos de oportunidad) sólo es aplicable a algunos actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales, mientras que respecto de los actos reglados no es ejercitable en modo alguno (37). Por tanto, se produciría una estrecha relación entre discrecionalidad y oportunidad: si la Administración tiene la posibilidad de imponer o no una sanción, la tendrá también de revocarla (38).

(34) *Curso...*, I, cit., pág. 651.

(35) Lo entendía así G. ZANOHINI, *Le sanzioni amministrative*, Fratelli Bocca, Torino, 1924, pág. 38; entre la doctrina española, seguía este planteamiento M. MONTORO PUERTO, «Indultos...», cit., pág. 401.

(36) R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La revisión...», cit., pág. 317.

(37) R. RESTA, *La revoca...*, cit., pág. 123 ss.; R. ALESSI, *La revoca...*, cit., págs. 26 ss.; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. I, UTET, Turín, 1962, pág. 462.

(38) Cfr. J. M. SALA AROUER, *op. cit.*, págs. 147-148. En contra, B. BOSCH Y SALOM, *La potestad correccional en la Administración Local. Sanciones: estudio en especial de las multas municipales y gubernativas*, Abella, Madrid, 1968, pág. 333; entre la doctrina italiana, una crítica matizada a este silogismo puede verse en R. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1942, pág. 27, que, sin embargo, advierte la estrecha relación existente entre revocabilidad de un acto y poder discrecional de la Administración.

Lo que plantea serias dudas doctrinales en el ordenamiento español es el sometimiento de la decisión de ejercitar la potestad sancionadora a los principios de legalidad y/u oportunidad (39):

Es conocida la tesis de A. NIETO —confirmada por la práctica administrativa habitual— según la cual la potestad sancionadora es de ejercicio facultativo: «la Administración no está obligada por la ley a castigar, sino que simplemente se le autoriza a hacerlo». Ahora bien —sigue diciendo el mismo autor—, «una cosa es la iniciación del expediente sancionador (que expresa el ejercicio de la potestad sancionadora) y otra muy distinta el que, una vez iniciado el expediente y llegado a la resolución, ésta haya de ser condenatoria si se comprueba la existencia de la infracción...» (40).

Por contra, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señalan que, de acuerdo con la extensión de la acción popular a las sanciones administrativas, «en modo alguno puede admitirse que abrir un expediente sancionatorio y sancionar dentro de él constituya una potestad discrecional de la Administración» (41); aunque, sorprendentemente, el propio T. R. FERNÁNDEZ suaviza este criterio en determinados sectores de actuación, como el bancario, en el que «la apertura de un expediente..., puede tener en éste consecuencias incalculables y producir perjuicios de costosísima reparación aun en el caso de que la actividad administrativa de comprobación clarifique finalmente la cuestión que dio origen a esa actividad»; por eso, «(...) dentro de ciertos límites sancionar o no sancionar puede ser opcional, siempre que, cla-

(39) La determinación —durante la tramitación del procedimiento— del contenido de la sanción que debe imponerse ante una infracción administrativa tiene, sin lugar a dudas, elementos de discrecionalidad. Esta (relativa y reducida) discrecionalidad en la determinación de la sanción se confirma con la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad, ex artículo 131 LAP, pero no supone que la Administración pueda, libremente, iniciar o no un procedimiento sancionador o decidir, en su caso, sancionar o no (cuando del expediente se deduce la existencia de infracción administrativa). Como recuerda F. MODERNE, «la existencia de sanciones "regladas", el automatismo de la represión administrativa, supondría una aproximación a la responsabilidad objetiva y un alejamiento al principio de "culpabilidad" [constitucionalizado en España, tal y como reconoce el Tribunal Constitucional]. Además, sería contrario al principio de proporcionalidad, es decir, a la adecuación razonable de las sanciones a las infracciones cometidas»: F. MODERNE, *Sancions administratives et justice constitutionnelle (Contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines)*, Economica, París, 1993, pág. 316. Hasta el punto de que, como señala el mismo autor, el *Conseil Constitutionnel* francés declaró inconstitucionales las sanciones «automáticas» en su Decisión 84/181 DC, de 10-11 de octubre de 1984. Sin embargo, habitualmente, la potestad sancionadora se ha considerado reglada en todos sus elementos [M. PONCE ARIANES, *La nueva regulación de la revisión de oficio*, Universidad de Cádiz, 1995, pág. 90; sin asumirlo personalmente, A. HUERGO LORA, *La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos*, núm. 137 de esta REVISTA (1995), pág. 191].

(40) A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, págs. 142-143. A. HUERGO LORA defiende la discrecionalidad en la iniciación del expediente sancionador (con razones absolutamente convincentes, fundadas en el principio de igualdad), pero entiende que la resolución final es totalmente reglada, porque la ponderación del principio de proporcionalidad la retrotrae, desde el momento de decidir la sanción que se impone, al momento de iniciar el expediente sancionador (*La desigualdad...*, cit., pág. 220).

(41) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, II, cit., pág. 186. Por su parte, M. BELADIEZ entiende que los actos de gravamen son siempre reglados, dictados en el ejercicio de potestades regladas: en *Validez y eficacia...*, cit., págs. 165-166.

ro está, se busque y se encuentre una solución alternativa al problema que la eventual sanción habría de afrontar...» (42).

En apoyo de la «indisponibilidad» de la potestad sancionadora cabe señalar la vigencia del principio de legalidad penal, que vincula también a la Administración como consecuencia de la existencia de un único *ius puniendi* estatal y de la igualdad sustancial entre sanciones administrativas de orden general y sanciones penales, deducible del artículo 25 de la Constitución (43).

Sin embargo, en la práctica, la doctrina no acepta fácilmente el lema «discrecionalidad en la imposición-oportunidad en la revocación», y así, las conclusiones a que llegan los distintos autores poco tienen que ver con la discrecionalidad o no de su imposición; a la vista de que —a pesar de todo— es manifiesta la ausencia de ligazón entre la oportunidad en la iniciación del expediente sancionador y la posibilidad de revocación, conviene hacer un análisis más detallado de los argumentos que se utilizan para afirmar o negar la revocabilidad de las sanciones administrativas.

3.2. Argumentos a favor y en contra de la revocación de sanciones

Los partidarios de admitir la revocación de las sanciones parten del reconocimiento expreso de dicha potestad en la Ley 30/1992: si la Ley atribuye esta potestad a la Administración, no se le puede negar. Así, PARADA, al comentar la revocación, reconoce que «no hay nada que objetar, en principio, a la revocación de los actos de gravamen y sancionadores, frente a la cual no es oponible el principio de la vinculación de la Administración a sus propios actos. Por el contrario, *puede y debe revocarlos cuando esa revocación es conveniente a los intereses y fines públicos*» (44) (la cursiva es mía).

(42) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Los poderes públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva», en *Libro Homenaje al Profesor José Luis VILLAR PALASÍ*, Civitas, Madrid, 1989, pág. 425: «Esto, en su elementalidad, explica que unos y otros prefieran la *discreción, que sólo es posible a partir de una cierta ambigüedad normativa y de un apoderamiento a la Administración suficientemente amplio, en cuyo marco siempre hay posibilidades de negociar*, esto es, de discutir y consensuar una solución satisfactoria para ambas partes. Esto explica, también, la escasa o nula conflictividad formal en el sector.»

(43) M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP, Madrid, 1989, pág. 714. Véase, igualmente, M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad...*, cit., págs. 399-400. Entre la doctrina italiana se mantuvo la opinión de que la función sancionadora tenía carácter discrecional no sólo respecto del contenido de la sanción, sino también referida al ejercicio de la función (BORSI), coherente con una visión de la función sancionadora (especialmente, la disciplinaria) como instrumental para la realización de intereses particulares de la Administración. Frente a este planteamiento doctrinal, la Ley n.º 689 de 1981 no califica en modo alguno como discrecional dicha potestad sancionadora; es más, de los artículos 13, 14, 18 y 19 se deduce, más bien, la obligatoriedad de su ejercicio (C. E. PALIERO y A. TRAVI, *La sanzione...*, cit., págs. 251-252).

(44) R. PARADA, *Derecho Administrativo*, I, Parte General, 9.ª ed., Marcial Pons, 1997, págs. 221-222. Los «perros» que apunta el autor hacen referencia no a la posibilidad revocatoria, sino a los límites de ésta: además de no contrariar el ordenamiento, se debería exigir que tal revocación favoreciera los intereses públicos sin perjudicar a terceros, «a fin de

Otros se apoyan, además, en los preceptos que prohíben la revocación de obligaciones tributarias en la legislación sectorial: artículos 30.2 LGPr, 10.f) LGT; si se interpretan *sensu contrario*, serían revocables los *actos declarativos de obligaciones no tributarias* —BOQUERA (45)—, entre los cuales este autor incluye las sanciones de todo tipo (46).

En fin, se apuntan también argumentos de orden práctico: la eficacia que ha podido tener esta técnica aplicada a supuestos concretos. GARCÍA DE ENTERRÍA admite la revocabilidad de sanciones, deducible del artículo 105.1 LAP: alude, para ello, a la virtualidad —probada— que la revocación de sanciones disciplinarias jugó en los últimos años del régimen de Franco, con ocasión de la separación del servicio de determinados catedráticos por motivos políticos (47).

Frente a los autores citados anteriormente, que admiten —con más o menos cautelas— la posibilidad de revocación de las sanciones administrativas, otros siguen negando dicha potestad: algunos se apoyan en lo que consideran carácter «totalmente reglado» de la potestad sancionadora, que impediría su revisión por motivos de oportunidad, para evitar desigualdades (PONCE ARIANES) (48). Para NIETO —que parte de que la potestad de imponer sanciones es de ejercicio facultativo—, una vez finalizado el expediente sancionador, la resolución debe ser coherente con lo tramitado. «Por lo mismo, *impuesta una sanción no sería lícita su revocación de oficio sin formalidad alguna alegando que se trata de un acto de gravamen no sujeto a los límites legales específicos de tal revocación*. O más exactamente todavía: *la revocación es admisible si se constata que la sanción fue indebidamente impuesta*; no siendo admisible, en cambio, si su imposición fue correcta» (49). Para NIETO, por tanto, una vez impuesta la sanción cabría únicamente la revocación por motivos de legalidad, nunca de oportunidad (oportunidad que rige —frente al principio de legalidad— en la iniciación del expediente).

Otros autores se apoyan en la vigencia del principio de conservación de los actos administrativos, que impediría reconocer la libre revocabilidad de las sanciones (M. BELADIEZ): estaría prohibida la revocación porque di-

cerrar el paso a arbitrarios o discrecionales perdones de sanciones administrativas o a la condonación de otros deberes públicos de inexcusable observancia» (respeto a los derechos de terceros reconocido explícitamente por el art. 106 LAP). En sentido similar, admitiendo la revocabilidad, véase J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1994, pág. 1081; opinión que mantenía GONZÁLEZ PÉREZ también respecto de la normativa derogada por la LAP (*Comentarios...*, cit., pág. 942).

(45) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios...*, 7.ª ed., cit., pág. 446. Y lo ejemplifica con un supuesto típico de la «España cañí»: «de esta manera, con motivo de las fiestas del Santo Patrón o del Día del Turista, pueden perdonarse multas municipales u otras sanciones que, muchas veces, ya se imponen con la idea de revocarlas si se estima conveniente».

(46) Además de no reconocer la naturaleza de ingreso no tributario de las sanciones pecuniarias, este autor aplica a la revocación la prohibición de «perdones» del artículo 30 LGPr [vid. *supra*, 2.2.A)].

(47) *Op. cit.*, I, pág. 651.

(48) *La nueva regulación...*, cit., pág. 90

(49) A. NIETO, *Derecho administrativo...*, cit., págs. 142-143.

cho principio «impone a los miembros de la comunidad jurídica el genérico deber de conservar aquellos actos que, existiendo un interés en su mantenimiento, puedan cumplir válidamente su finalidad» (50).

Tampoco B. LOZANO admite la revocabilidad de las sanciones administrativas. Y se apoya en varios argumentos: entre otros, en la propia naturaleza de la potestad sancionadora. Para la autora (que en este punto sigue a PARADA), la actividad sancionadora es distinta de la policía; por eso, aunque «en principio, al ser la sanción un acto de gravamen, la Administración podría en cualquier momento proceder a su revocación», la Administración no puede revocarlos libremente, porque «toda norma y actividad sancionatoria presupone teóricamente una infracción o conducta antijurídica del destinatario de la sanción, lo que impide decir que está limitando su derecho» (51). Argumento criticable, porque aquí PARADA (que, por otra parte, admite la revocabilidad de las sanciones, como quedó expuesto más arriba) y LOZANO condicionan la efectiva limitación de derechos a la previa actuación (lícita) del administrado. Sin embargo, el hecho de que el particular haya o no infringido previamente el ordenamiento no significa que no se esté limitando su derecho mediante las sanciones: éstas son tan restrictivas como las medidas de policía. Únicamente cambia el supuesto de hecho (que puede ser una conducta antijurídica, a diferencia de la policía, caracterizada por la adecuación del supuesto de hecho al ordenamiento). Además, el artículo 105.1 LAP habla de actos de gravamen o desfavorables; y es indudable que, aunque la sanción no fuese un acto de gravamen (que lo es), se trataría, en todo caso, de un acto «desfavorable».

La atención a la propia finalidad de la potestad sancionadora llevaría también a rechazar la revocabilidad con carácter general: la sancionadora es una potestad-función que, como tal, debe ejercitarse conforme a intereses ajenos a los del propio titular; debe entenderse que «la Administración está obligada al ejercicio de sus potestades cuando ese interés comunitario lo exija, obligación que marca incluso las potestades discrecionales más amplias» (52). Es decir, el interés que subyace en la imposición de una sanción administrativa, que se basa en el respeto de la norma que establece la sanción ante la correspondiente infracción, debería imponerse, en principio, a los criterios de apreciación discrecional del interés público que pudiera aducir la Administración para revocar dicha sanción (53). La sanción, de esta forma, no debería poder ser revocada porque perdería su propia razón de ser, su función penalizadora de conductas antijurídicas.

Finalmente, puede encontrarse otra razón en la prohibición legal de perdones en el pago de los derechos a la Hacienda Pública; como las sanciones son —señala B. LOZANO— débitos a la Hacienda Pública, el perdón de las mismas exigiría previa habilitación legal; este argumento del que se

(50) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia...*, cit., pág. 163.

(51) B. LOZANO, *La extinción...*, cit., pág. 180; el entrecomillado último corresponde a R. PARADA, *Derecho Administrativo I (Parte General)*, Marcial Pons, 1989, pág. 285, citado por la anterior.

(52) M. REBOLLO PUIG, *op. cit.*, pág. 715.

(53) Cfr. J. M. SALA AROQUER, *op. cit.*, pág. 276.

sirve B. LOZANO es el mismo que utiliza BOQUERA para admitir justo lo contrario, la revocabilidad (54), y plantea varios problemas: por una parte, el de si se debe aplicar a la revocación la prohibición legal de perdonar obligaciones pecuniarias: como hemos visto, una cosa es la condonación de la obligación impuesta y otra la revocación del acto. En todo caso, es criticable que se pueda aplicar a todas las sanciones —también a las no-pecuniarias— el carácter de derechos de la Hacienda Pública.

3.3. *Las sanciones son actos restrictivos de derechos y, por tanto (en principio), revocables*

En todos los argumentos esgrimidos, a favor y en contra de la revocabilidad de las sanciones, se trasluce el temor a una utilización inadecuada de tal potestad y la necesidad de imponer límites —formales, procedimentales, sustantivos, etc.— a su ejercicio. Es la propia Ley de Régimen Jurídico la que, además de reconocer la revocabilidad de los actos de gravamen, establece los límites de este poder de revocación, con especial precisión después de la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De ahí que el problema se centre, en primer lugar, en determinar si las sanciones son actos de gravamen o desfavorables (a los que se pueden aplicar, por tanto, las previsiones de la Ley 30/1992). La respuesta es clara: las sanciones constituyen uno de los supuestos tradicionales de actos restrictivos (si es que no son el acto restrictivo por antonomasia). Lo cual viene confirmado por la doctrina especializada que, con carácter general, aplica esta calificación (55).

Las sanciones administrativas son, pues, actos administrativos, sometidos, por tanto, al régimen general de los actos y al procedimiento ordinario de la Ley 30/1992 en todo lo que no contradiga su regulación legal específica, pero con las especialidades derivadas de la peculiaridad de la potestad sancionadora, que se plasman en el régimen jurídico de los principios y del procedimiento especial al que se someten (Capítulo IX de la Ley 30/1992, que incluye importantísimas exigencias constitucionales *ex arts. 24 y 25 CE*, y Reglamentos Sancionadores de las distintas Administra-

(54) Vid. *supra*, nota 32.

(55) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, cit., pág. 562; J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1986, pág. 257; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., págs. 427-428. Aunque —sigue diciendo este autor— cabría matizar esta afirmación, atendiendo, más que al tipo de acto, a sus eventuales efectos, en un momento concreto y en una situación determinada: piénsese, sin ir más lejos, en los llamados actos de doble efecto. La consideración de las sanciones como actos restrictivos se confirma también por las previsiones legales; así, el nuevo artículo 44 LAP (relativo a la perención) establece: «En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: (...) 2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad (...).»

ciones públicas). De este régimen dual —ordinario, como actos administrativos; especial, como sanciones— surgen precisamente los problemas de la aplicabilidad de la revocación por motivos de oportunidad (reconocida para los actos en general, pero no específicamente para las sanciones, por la Ley 30/1992) (56).

Por todo ello, resulta imprescindible determinar cuáles son las diferencias entre las sanciones y los demás tipos de actos restrictivos de derechos, sometidos *in totum* al régimen general de la LAP. Interesa poner de manifiesto la diferencia (teleológica y procedimental) entre las sanciones y otras medidas administrativas de gravamen, especialmente las de policía o las ablatorias: todas son actos administrativos restrictivos de derechos del destinatario; ahora bien, éstas se someten, en su producción, al principio *pro libertate* —que obliga a escoger la medida menos restrictiva de la libertad y propiedad individuales (57) y que facilitaría la revocación de la medida en el caso de un cambio de circunstancias—; aquéllas no están sometidas, sin embargo, a dicho principio (sí a otros, como el de culpabilidad), lo cual dificulta la revocación. Por otra parte, como se vio más arriba, mientras que las sanciones constituyen la consecuencia jurídica de una actuación ilícita, las medidas de policía o ablatorias (una prohibición, una expropiación) se vinculan a actuaciones lícitas de los administrados.

En definitiva, las sanciones se pueden considerar, sin lugar a dudas, como actos restrictivos, sometidos a principios distintos que las medidas de policía, cuya revocación es difícil pero posible (en abstracto).

4. LÍMITES DE LA REVOCACIÓN

La redacción original del artículo 105.1 LAP establecía un único óbice a la revocación de actos de gravamen: «Las Administraciones podrán revocar sus actos... *siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico*». Ahora bien, para evitar la inseguridad jurídica derivada de un límite tan genérico como la no-infracción del ordenamiento (obvio e innecesario, por otra parte) y de la ausencia de requisitos específicos, e impulsada por las fuertes críticas doctrinales al respecto, la reciente 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

(56) La Ley 30/1992 es aplicable también a las sanciones disciplinarias en lo que se refiere a sus requisitos como actos administrativos y, en concreto, a la eficacia y revocación: aunque la DA 8.ª LAP excluía de su ámbito de aplicación los procedimientos disciplinarios, con posterioridad la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, modificó (DA 3.ª) la citada DA 8.ª, al establecer que dichos procedimientos disciplinarios se regirían por su normativa propia y, en su defecto, por las normas contenidas en los Títulos Preliminar, I, II, III, IV, V, VII, VIII y X; no les resulta aplicable, por tanto, el Título IX, relativo a la potestad sancionadora, ni el VI, relativo al procedimiento administrativo, pero sí los relativos al régimen de los actos administrativos.

(57) J. M. DE LA CUÉTARA, *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 225, 271-272; véanse, igualmente, los artículos 96.2 LAP y 84.2 LBRL.

Administrativo Común», incluye la potestad y sus límites —reforzados (58)— en un nuevo artículo 105.1 LAP:

«Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, 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.*»

Pero, incluso hoy, las limitaciones del artículo 105 no son las únicas existentes; tal y como establece el artículo 106, «*las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*». Y todos estos condicionamientos se establecen también para la revocación (es un error identificar «revisión» con revisión de oficio; la revocación por motivos de oportunidad está, por supuesto, también incluida, sin lugar a dudas).

El establecimiento de estos requisitos en un precepto distinto de la revocación y su aplicación a otras potestades podría llevar a restar importancia a este conjunto importante —cualitativa y cuantitativamente— de limitaciones que, sin embargo, son aplicables a la revocación y que juegan un papel esencial en la viabilidad de esta potestad, hasta el punto de reducir ostensiblemente la posibilidad de su ejercicio. Precisamente por eso, algún autor ha llegado a decir que si se aplicaran con rigor las fuertes limitaciones que establece el artículo 106 LAP, la potestad de revocar actos de gravamen posiblemente se esfumaría (BOQUERA) (59).

Antes de analizar los diversos límites de la revocación de sanciones es preciso determinar cuáles, de los previstos en el artículo 106 LAP, son realmente aplicables a aquélla. Aunque para CASTILLO BLANCO (que reconoce, sin embargo, que dicha tesis no es, ni mucho menos, pacífica) se trata de limitaciones exclusivamente aplicables a la anulación/revocación de actos favorables, lo cierto es que algunos de dichos requisitos inciden en la revocación de disposiciones sancionadoras, como tendremos ocasión de señalar. En todo caso, es cierto que los principios de equidad y de buena fe tienen una incidencia lógica en la conformación de la seguridad ju-

(58) Como señala la propia Exposición de Motivos, apartado V: «En materia de revocación de actos, el nuevo artículo 105 refuerza sus límites, añadiendo que no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad o al interés público.» No está de más recordar que este precepto no sufrió modificación alguna durante la tramitación parlamentaria de esta Ley, hasta el punto de que únicamente se presentó una enmienda —la n.º 55 del Congreso, del Grupo Federal IU— que calificaba, sorprendentemente, al interés público y al principio de igualdad como términos jurídicos indeterminados, «usados como coartada de la discrecionalidad» de la Administración, «colocada en un plan dominante» (cfr. «BOCCGG», Congreso de los Diputados, n.º 109-11, de 5 de junio de 1998, pág. 50).

(59) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios...*, 7.ª ed., cit., pág. 446.

rídica que se opone a la modificación de situaciones beneficiosas aunque ilegales (60).

4.1. *El interés público*

El nuevo artículo 105.1 de la Ley 30/1992 exige que la revocación no sea contraria al interés público, configurando éste como un requisito o límite más de la potestad revocatoria (61). Pero no se trata de un límite específico, característico de la revocación: toda actuación administrativa busca satisfacer los intereses generales y no puede contrariarlos.

Partiendo de la base de que la sanción se impuso atendiendo al interés público (interés que debe justificar, asimismo, la eventual revocación), cabe plantearse qué relación existe entre el interés público que fundó el acto revocado y el que funda el acto revocatorio (62).

Pues bien, la causa de interés público justificadora de la revocación debe ser sobrevenida y distinta de la que legitimó la imposición de la sanción (63): puede derivar de un cambio de circunstancias fácticas o, incluso, de un cambio legislativo que conlleve la desaparición del tipo de la infracción cuya consecuencia jurídica es la sanción (en este sentido, resulta perfectamente justificable —desde la perspectiva del interés público— la revocación de una sanción impuesta por un comportamiento que ha dejado —por modificación de la normativa correspondiente— de constituir infracción administrativa); en todo caso, se trata de un *cambio* en el interés público producido después de dictarse el acto y que aconseja la extinción de éste. De dicha causa de interés público legitimadora debe quedar constancia en el procedimiento administrativo (informes, alegaciones, motivación, etc.).

(60) F. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 278 y ss., donde analiza los diversos límites establecidos en el artículo 106 (equidad, buena fe, etc.) a la luz de la consideración de que «dicha regulación hace, con carácter general, prevalecer el principio de seguridad jurídica sobre el de legalidad de la actuación administrativa cuando los actos emanados de la Administración Pública hayan hecho surgir efectos favorables para los administrados».

(61) En este sentido, R. ALESSI, *La revoca...*, pág. 115. Véase, en España, J. M. SALA AROQUER, *op. cit.*, pág. 276, que señala cómo, para el Consejo de Estado, la revocación del acto gravoso debe efectuarse, en todo caso, «por motivos de interés público» (Dictamen de 5 de setiembre de 1960, Exp. 25471). «Según el Consejo de Estado —sigue diciendo este autor—, con tal de que el fin sea público, la revocación del acto restrictivo por motivos de oportunidad es una posibilidad que no se halla limitada por ningún otro principio.» Véase, en la misma línea, el más reciente Dictamen 50107, de 18 de marzo de 1987, citado por E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (*Consideraciones...*, cit., pág. 421).

(62) J. M. SALA AROQUER, *op. cit.*, págs. 213-214. En contra, M. BELADIEZ no admite la revocabilidad de sanciones por —entre otros motivos— la primacía del interés público vinculado al principio de conservación de los actos: «al contrario de lo que pudiera parecer, la conservación de este tipo de actos puede tener para el interés público más importancia que la de un acto declarativo de derechos...». «Si algo exige el interés público en casos como éste [revocación de sanciones por motivos de oportunidad], es la conservación del acto de gravamen» (*op. cit.*, pág. 164).

(63) M. LAFUENTE BENACHES, *El régimen disciplinario...*, cit., pág. 138.

La inadecuación del acto revocador de una sanción a la causa de interés público puede considerarse como un supuesto de desviación de poder, lo que haría de la revocación un acto anulable (cfr. arts. 63 LAP y 70.2 LJCA) (64).

4.2. *El principio de igualdad*

El principio de igualdad, tradicionalmente admitido como un importante límite a la revocación de sanciones, ha sido finalmente recogido como tal, y de forma expresa, por el artículo 105.1 de la nueva Ley 4/1999, de refoma de la 30/1992. Con naturalidad cabe incluir también, como una de las concreciones de este principio, la condición de que la revocación «no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes», cláusula igualmente novedosa del mismo precepto.

El principio de igualdad constituye, desde el ámbito sustantivo, el principal límite u obstáculo a la práctica de la revocación de sanciones administrativas (65); especialmente cuando se trata de las llamadas «sanciones en masa», cuya tramitación está totalmente automatizada y que se imponen a cientos de ciudadanos diariamente (v. gr., multas por exceso de velocidad, en materia de tráfico) (66).

Lógicamente, para enjuiciar la existencia de una infracción de este principio es preciso comparar la actuación administrativa «revocadora» con la que viniese llevando a cabo, respecto de las sanciones impuestas por ella, la misma Administración (67). Más en concreto, es precisa, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, una triple comprobación: que exista una identidad de supuestos de hecho, que hayan sido objeto de trato diferente y, finalmente, valorar «en qué medida ello obedece a un cambio de criterio», es decir, si se trata de una «solución genérica conscientemente diferenciada de la que anteriormente se venía manteniendo» y no «una respuesta individualizada al concreto supuesto planteado», en cuyo caso sí que se estaría infringiendo el principio, como consecuencia de la solución «particular» (68).

(64) Sobre la desviación de poder en relación con la condonación de sanciones, véase B. LOZANO, *op. cit.*, pág. 186. Para SALA ARQUER, la heterogeneidad absoluta de intereses públicos fundantes del acto revocado y del revocador produce una incongruencia entre medio y fin que da lugar a la desviación de poder (*op. cit.*, págs. 216-217).

(65) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 650; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 421.

(66) Véase, p. ej., J. JUNCEDA MORENO, *Derecho sancionador en materia de tráfico. En especial, la retirada del permiso de conducir*, núm. 145 de esta REVISTA (1998), pág. 429.

(67) Como señala la STC 47/1989, de 21 de febrero, «la igualdad en la aplicación de la Ley dentro de la Administración, lo mismo que en el ámbito jurisdiccional, solamente es predicable de las decisiones que tengan su origen en el mismo órgano o entidad» [J. SUAY RINCÓN, «El principio de igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA)*, T. II, pág. 886].

(68) Cfr. M. RODRIGUEZ-PINERO y F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 25. «Se rompería así la igualdad... si al aplicarse esta norma

Sabido es que la Administración pública no está vinculada al «precedente administrativo»; por ello, la Administración puede cambiar de criterio en las resoluciones que emita, siempre que exista una razón de interés público debidamente justificada, como deja señalado el artículo 54 LAP: «Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: (...) c) los [actos] que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos». Mediante esta «sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho» se posibilita, por tanto, el eventual control de la incidencia de la revocación no sólo sobre el principio de igualdad, sino también sobre los principios de transparencia de las decisiones administrativas y de interdicción de la arbitrariedad (69).

Y la razón de la exigencia de motivación es que, aunque no está vinculada al precedente, la Administración sí lo está al principio de igualdad. El cambio de criterio está autorizado —a la luz de la Constitución— si se puede reconocer como tal cambio; «es no ya el cambio de criterio, sino la injustificación del mismo lo que vedaría el principio de igualdad...» (70). En definitiva, las razones justificadoras de un cambio de criterio (no de una solución «particular») pueden ser variadísimas, pero deben quedar incluidas en el «interés general» y ser exteriorizadas mediante la adecuada motivación, suficientemente convincente (71).

El respeto del principio de igualdad en la revocación de las sanciones convierte el ejercicio de esta potestad en un difícil equilibrio: en la medida en que la revocación adoptada por el órgano administrativo no puede configurarse como una solución particular, sino como un criterio genérico, necesariamente se tratará de decisiones potencialmente abiertas a una pluralidad de casos; pero la aplicación general de la revocación podría suponer un fraude a la potestad punitiva otorgada por el ordenamiento, y dar al traste con la función punitiva del sistema sancionador. Entre estos extremos queda el difícil equilibrio de la potestad revocatoria.

4.3. *La integridad del ordenamiento jurídico*

La limitación establecida por el artículo 105.1 —que la revocación *no sea contraria al ordenamiento jurídico*— resulta excesivamente genérica e

general no se hiciera de manera general, con abstracción de las personas concretas afectadas» (*ibidem*, pág. 21). En similar sentido a esta doctrina, véase VV.AA. (dirigido por O. ALZAGA VILLAMIL), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. II, Edersa, Madrid, 1997, págs. 260-263. Aunque, en la doctrina del Tribunal Constitucional, estos requisitos están referidos a la actuación judicial, resultan perfectamente aplicables a la actuación discrecional administrativa.

(69) R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *op. cit.*, pág. 317. Sobre la aplicación de este principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad a la potestad revocadora, B. LOZANO, *op. cit.*, pág. 183; M. CUCHILLO FOIX, *op. cit.*, pág. 421; M. BELADIEZ, *op. cit.*, pág. 165.

(70) M. RODRÍGUEZ PIÑERO, *op. cit.*, pág. 26. Bastaría —señala este autor— una referencia expresa al criterio anterior y mostrar las razones que justifican el apartamiento de ese criterio.

(71) Según la doctrina del TS: cfr. M. F. FERNANDO PABLO, *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 205.

incluye todas las demás limitaciones establecidas por razones de legalidad. El ordenamiento jurídico-administrativo incluye, además de normas escritas —leyes, reglamentos—, principios jurídicos (72). Por tanto, en el caso de la revocación, será posible llevarla a cabo si no se infringe algún precepto legislativo (73) o reglamentario, o algún principio jurídico.

No obstante, este requisito se potencia con lo que establece el artículo 106, que señala que las potestades de revisión (la revocación, entre ellas) podrán llevarse a cabo si su ejercicio no resulta *contrario a las leyes* (74): insiste en la adecuación al ordenamiento jurídico-legal. En relación con esto, no está de más recordar que el artículo 30.2 LGPr, que prohíbe —salvo expresa previsión legal— la condonación de sanciones pecuniarias, no es aplicable a la revocación, porque —como se vio más arriba— son técnicas distintas, aunque coincidan algunos de sus efectos. Caso contrario, se estaría configurando la potestad sancionadora como una técnica meramente recaudatoria, lo cual vendría a atentarse contra la propia finalidad de las normas sancionadoras, que no es ni sancionar ni recaudar, sino hacer que se cumpla la norma (75).

4.4. *Sometimiento de la revocación a procedimiento administrativo*

La revocación de una sanción es un acto declarativo de la voluntad administrativa y, como tal, debe someterse al correspondiente procedimiento administrativo: «*Los actos administrativos —dice el art. 53.1 LAP— se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido.*» La exigencia de procedimiento administrativo tiene que ver con la salvaguarda del principio de legalidad y de los derechos de los interesados; es decir, es un principio formal que se configura como instrumento para la salvaguarda de otros principios sustantivos y/o formales. El procedimiento servirá para valorar tanto la oportunidad de la decisión (las razones que justifican la revocación) como su legalidad (que tal revocación no es contraria al ordenamiento jurídico ni a los derechos de los administrados) (76).

Por tanto, la revocación debe producirse mediante el correspondiente procedimiento administrativo (lo cual no es óbice para que se lleve a cabo

(72) Cfr. M. BELADIEZ, *op. cit.*, pág. 166.

(73) J. GONZÁLEZ PÉREZ reduce, no obstante, el papel limitador de las leyes en la revocación de sanciones: «si el acto es un acto de gravamen (p. ej., sancionador), no existe límite a su revocabilidad, aplicando los principios generales. El acto puede ser revocado (...). Es posible revisar el acto sancionador en beneficio del sancionado, como es posible indultar al condenado por una sentencia» (J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico...*, cit., pág. 1081).

(74) Como normas con fuerza de ley emanadas del Parlamento: J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico...*, cit., pág. 1080. Véase la STS de 29 de enero de 1975, citada en nota a pie de página.

(75) Cfr. A. HUERGO LORA, *La desigualdad...*, cit., pág. 219.

(76) R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *op. cit.*, pág. 317; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 12.ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, págs. 472-474.

«*en cualquier momento*», como señala el art. 105.1 LA: esta apostilla se refiere a la decisión de iniciar los trámites para la revocación, y no a la decisión revocatoria, que surgirá tras la tramitación correspondiente). Ahora bien, en la medida en que no se establece un procedimiento formalizado específico (a diferencia de la revisión de oficio) (77), le resultarán de aplicación los trámites del procedimiento ordinario regulado en la Ley 30/1992, que incluye —como mínimo— la audiencia al destinatario con anterioridad a la propuesta de resolución (78).

Sobre la posibilidad de suspender el acto que está siendo objeto del procedimiento administrativo de revocación, es lógico que así sea, porque, en caso contrario, la revocación perdería su razón de ser. Así lo entienden, además, algunos autores (GÓMEZ-FERRER), ante el lógico silencio de la Ley, que no dispone procedimiento alguno. El único requisito que señala es el de la audiencia del interesado (que, además, estará de acuerdo con la suspensión: si no lo estuviera, dicho acto no sería desfavorable y, por ello, la revocación no sería lícita) (79).

Finalmente, si el procedimiento sancionador correspondiente se inició como consecuencia de una denuncia, sería conveniente —al menos— comunicar al denunciante la decisión revocatoria, al igual que se le debió comunicar —si la solicitó— la iniciación del procedimiento sancionador correspondiente (80).

4.5. *Los derechos de los particulares*

Los actos sancionadores no reconocen derechos a los destinatarios; todo lo más, les imponen obligaciones. Por ello, resulta difícil que la revocación de las sanciones incida negativamente en la esfera jurídica de aquéllos (81). Por otra parte, tal y como resulta configurada la potestad sancionadora, los administrados distintos del destinatario carecen de derechos

(77) F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, vol. III, Eunsa, Pamplona, 1997, pág. 1145.

(78) Cfr. M. CUCHILLO FOIX, *op. cit.*, pág. 420; en el mismo sentido, R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La revisión...», *cit.*, pág. 317; GARCÍA-TREVIJANO, *Revisión...*, *cit.*, págs. 643 y ss.

(79) *Op. cit.*, pág. 317.

(80) Cfr. artículo 11.2 RPPS.

(81) Tal y como ha tenido ocasión de poner de manifiesto recientemente, el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea (Sala 2.^a), en la sentencia de 10 de julio de 1997, en el as. T-227/95, *AssiDomän Kraft Products AB c. Comisión de las Comunidades Europeas*, que señala, entre otras cosas: «A este respecto, conviene recordar la jurisprudencia en materia de revocación de actos administrativos que conceden derechos subjetivos o ventajas similares en favor del destinatario. El Tribunal de Justicia ha reconocido, sin perjuicio de la protección de la confianza legítima y del principio de seguridad jurídica, el derecho de las Instituciones comunitarias a revocar, por razón de su ilegalidad, una Decisión que haya concedido un beneficio a su destinatario (...)» (n.º 44). Y a continuación señala: «Esta jurisprudencia se aplica a fortiori en un supuesto en el que la Decisión se limite a imponer cargas al justiciable o a imponerle sanciones, como ocurre en el caso de autos. Efectivamente, en este supuesto, las consideraciones relativas a la protección de la confianza legítima y de los derechos adquiridos del destinatario no se oponen a que la Comisión revoque la Decisión» (n.º 45).

relativos a la imposición de la sanción, porque su posición, en principio, es la de titulares de un mero interés en defensa de la legalidad, aunque es posible que la sanción les pueda afectar directamente: tal sería el caso de los actos de doble efecto, beneficiosos para unos y de gravamen para otros (82); en estos casos, la revocación de una sanción sí que afectaría, sin lugar a dudas, a los derechos de los particulares (en concreto, de aquellos beneficiados por la sanción), por lo que no podría llevarse a cabo.

Ahora bien, la posición de control de los particulares —o de algunos, en concreto— sobre la revocación de la sanción ya impuesta puede verse reforzada, en función de diversas circunstancias: *a)* el reconocimiento legal de la acción pública (83); *b)* el reconocimiento legal de intereses colectivos o difusos legitimantes (84); *c)* el reconocimiento de un interés legítimo al denunciante (85). En todo caso, aun viéndose reforzada la posición de los terceros, resulta difícil reconocer la existencia de un «derecho» (que tiene correlativas obligaciones) en estos casos; podremos llegar a estar ante intereses cualificados, legítimos, «legitimatorios», pero intereses al fin y al cabo. Los particulares interesados podrán instar de la Administración el cumplimiento efectivo de sus potestades; es más, se podría plantear —casos se han dado— la posibilidad de denunciar, tanto en vía administrativa como en vía penal, al titular del órgano que ha llevado a cabo la revocación de una sanción, en contra de los intereses de un particular o de un grupo de administrados (86).

(82) A. HUERGO LORA hace una completa selección de casos en los que un sujeto distinto del destinatario (en el supuesto, el denunciante) puede ostentar la condición de interesado: si es agraviado por la infracción o ha sufrido sus consecuencias, si es competidor, si la sanción es presupuesto de la aplicación de una norma favorable al denunciante, si ha participado en el procedimiento administrativo cuando dicha participación está sujeta a requisitos de legitimación... (*La desigualdad...*, cit., págs. 211 y ss.).

(83) Aunque la Constitución alude a la acción popular (art. 125), su establecimiento se pone en manos de la Ley. Pero son escasas las previsiones legales de acción pública: la tradicional acción pública urbanística del artículo 304 TRLS, la de la Ley de Costas (art. 109), etc.

(84) Como ocurre, p. ej., en el ámbito del derecho de consumo: véase el artículo 20 LGCU: «*Las Asociaciones de consumidores y usuarios... podrán representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones de defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios (...)*»

(85) Cfr. M. REBOLLO PUIG, «Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador», en el volumen colectivo (coordinado por J. BARNES VÁZQUEZ) *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 229, 243 y ss.

(86) La prevaricación —como se dijo más arriba— es un delito en el que pueden incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, tal y como tipifican los artículos 404 y ss. del Código Penal: «*A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare resolución arbitraria en un asunto administrativo...*». Como ya dejamos señalado con ocasión de unos comentarios sobre la STC 34/1994, la peculiaridad del tipo penal de la prevaricación llevó al Tribunal Constitucional en dicha sentencia a remontarse, desde el proceso penal, al procedimiento administrativo, habilitador de la correspondiente actuación administrativa supuestamente «injusta» y punible: la legitimación para exigir, ante el Juez, el reconocimiento de un delito y la imposición de la correspondiente sanción penal implica, necesariamente, la previa legitimación para exigir de la Administración la imposición de la sanción administrativa cuya revocación configura el supuesto delito. En definitiva, procede reconocer el interés de la asociación en cuestión en que la Administración ejercite correctamente las potestades administrativas (en este caso,

En todo caso, al margen de los tres supuestos citados más arriba, resulta difícil controlar en derecho el uso que del artículo 105 LAP haga la Administración (87).

Por otra parte, todo lo señalado hasta el momento muestra cómo el establecimiento de una serie de requisitos de la posible revocación de sanciones encuentra apoyo en la necesidad de dar certidumbre a las situaciones jurídicas subjetivas (aunque sean desfavorables) reconocidas por los actos administrativos, lo que tiene una evidente conexión con el principio de seguridad jurídica; este principio constitucional (art. 9.3 CE) exige una interpretación restrictiva de la potestad revocatoria porque, caso contrario, se podría producir una debilitación o relajamiento de las obligaciones impuestas por las leyes o de la actividad administrativa cuyo incumplimiento legitimaría la imposición de la sanción (88).

Finalmente, aunque la revocación no afecte a «derechos» de los particulares, puede afectar a las «expectativas» creadas por la previa actuación administrativa. Es difícil que se dé en la práctica, pero la revocación de una sanción podría llegar a infringir el principio de confianza legítima, si la previa sanción provocó una determinada actuación de algún administrado (89). Según la jurisprudencia, para que este principio constituya un límite a la revocación de actos es necesario que la actuación administrativa previa (en nuestro caso, la sanción) haya provocado no una mera actitud de tolerancia, sino una determinada conducta de algún particular, con incidencia en su esfera patrimonial (90).

sancionadoras y revocadoras): cfr. I. SANZ RUBIALES, *La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial (comentario a la STC 34/1994, de 31 de enero de 1994)*, en el núm. 141 de esta REVISTA (1996), págs. 155 y ss.

(87) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *op. cit.*, pág. 645. Señala este autor que, durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Régimen Jurídico, el Grupo Popular propuso una reforma en el texto inicial (enmienda n.º 507, de sustitución al art. 101.4 del Proyecto): el procedimiento para la revocación debería ser el de la revisión de oficio si algún administrado se opusiera a la retirada del acto. Con ello, se evitaría en gran medida la cercana posibilidad de incurrir en desviación de poder: la utilización de la potestad revocatoria para fines distintos de los previstos en el ordenamiento, pero —caso de oposición— se imposibilitaría la revocación por motivos de oportunidad, ya que la revisión de oficio es siempre por motivos de legalidad.

(88) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 422; en el ordenamiento preconstitucional, cfr. M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, pág. 404.

(89) Aunque el principio de buena fe aparece mencionado en el artículo 106 como un límite al ejercicio de los poderes de anulación y revocación, dicho principio requiere un cierto plano de igualdad en la relación, mientras que entre Administración y ciudadanos las relaciones se basan en el ejercicio de potestades administrativas y, por tanto, en la desigualdad. Por ello, mejor que aludir a la buena fe, en general, es hacerlo al principio de confianza legítima —manifestación no sólo del principio de buena fe, sino también del principio constitucional de seguridad jurídica—, que resulta más propio de la posición institucional de la Administración y que protege a los ciudadanos frente a actuaciones arbitrarias de la Administración (F. CASTILLO BLANCO, *La protección...*, cit., págs. 273-274).

(90) F. CASTILLO BLANCO, *op. cit.*, págs. 310 y ss.; I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho en la jurisprudencia*. «REDA», núm. 90 (1996), pág. 312.

5. CONCLUSIONES

La doble caracterización de las sanciones administrativas —actos administrativos, por una parte, y manifestaciones del *ius puniendi*, por otra— incide en la aplicabilidad del principio general de revocabilidad de los actos de gravamen o desfavorables, recogido en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992.

La revocación de sanciones por motivos de oportunidad, además de diferenciarse de la potestad anulatoria, debe distinguirse de la llamada condonación de sanciones, que opera mediante la inejecución o suspensión de la sanción y que únicamente puede ser ejercitada en el caso de que esté expresamente prevista por las Leyes sectoriales, con las específicas limitaciones que le señala la normativa aplicable.

La revocación de sanciones, por su parte, exige en su ejercicio la adopción de fuertes precauciones, para evitar incurrir en desviación de poder. A la luz del ordenamiento español, dicha potestad revocatoria debe someterse a las fortísimas restricciones establecidas por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, con carácter general para todas las técnicas de revisión (art. 106) y, especialmente, al principio de igualdad, que hacen de ella una potestad de difícil aplicación. En este sentido, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Reforma de la Ley 30/1992, mejora ostensiblemente la redacción del citado artículo 105.1, al prever límites específicos del ejercicio de la potestad revocatoria: que éste no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes ni sea contrario al principio de igualdad o al interés público.

Por todo ello, aunque el ordenamiento español reconoce en abstracto la revocabilidad de sanciones administrativas, establece intensas limitaciones que restringen en gran medida la posibilidad de su ejercicio.

REVOCACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD

Por

ÍÑIGO SANZ RUBIALES
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA REVOCACIÓN DE SANCIONES POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD: CONCEPTO Y DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES: 2.1. *Concepto de revocación de actos restrictivos de derechos. El artículo 105 LAP.* 2.2. *La condonación de sanciones:* A) Diferencias con la revocación. B) Previsiones normativas de condonación.—3. LA REVOCACIÓN DE SANCIONES: ¿ES POSIBLE? UN DEBATE ABIERTO: 3.1. *Legalidad y oportunidad en la imposición de sanciones: su influjo en la posibilidad de revocación.* 3.2. *Argumentos a favor y en contra de la revocación de sanciones.* 3.3. *Las sanciones son actos restrictivos de derechos y, por tanto (en principio), revocables.*—4. LÍMITES DE LA REVOCACIÓN: 4.1. *El interés público.* 4.2. *El principio de igualdad.* 4.3. *La integridad del ordenamiento jurídico.* 4.4. *Sometimiento de la revocación a procedimiento administrativo.* 4.5. *Los derechos de los particulares.*—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En la revocación de las sanciones administrativas se ponen a prueba los principios generales del Derecho administrativo sancionador y del régimen jurídico de los actos administrativos. Si, por una parte, el principio de legalidad (en sentido amplio) exige la ejecución de las sanciones administrativas impuestas, por otra, la revocabilidad de los actos administrativos de gravamen (reconocida por la Ley) permite (en principio) la revocación de aquéllas.

Desgraciadamente, la jurisprudencia sobre este problema es escasa, por no decir inexistente, ya que el sujeto sancionado, beneficiado por el acto revocatorio, suele estar de acuerdo con el resultado alcanzado, con lo que no se suscitan apenas pleitos (1). Pero la controvertida potestad de revocación de sanciones, por ser su ejercicio difícil de controlar desde el punto de vista jurídico, resulta peligrosa y debe interpretarse restrictivamente, sometiéndose a diversos requisitos, tanto materiales como formales, para salvaguardar la integridad del ordenamiento y los derechos de los administrados.

(1) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA. *Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen*, «REDA», núm. 91 (1996), pág. 421.

2. LA REVOCACIÓN DE SANCIONES POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD:
CONCEPTO Y DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES

2.1. *Concepto de revocación de actos restrictivos de derechos.*
El artículo 105 LAP

Según el nuevo artículo 105.1 de la Ley 30/1992, en la redacción establecida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla, «*las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, 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*» (2). Esta posibilidad revocatoria no se reconocía de forma expresa por la vieja Ley de Procedimiento de 1958, antecesora de la vigente. Por eso, resultaba difícil reconocer la revocabilidad general de los actos administrativos. Mientras para algunos autores (GONZÁLEZ PÉREZ) se trataba de una potestad incuestionable, dado que «el acto administrativo es, esencialmente, revocable» (3), esta característica del poder administrativo no se admitía de forma pacífica por todos: para BOQUERA (sin perjuicio de la existencia de excepciones), «la irrevocabilidad del acto administrativo nace de su propia esencia» (4). En todo caso, la ausencia de un precepto legal legitimador de la revocación con carácter general provocó una gran inseguridad sobre si se podían o no revocar actos desfavorables (5).

No obstante lo anterior, la revocabilidad de los actos desfavorables se pudo deducir de la interpretación *sensu contrario* del viejo principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, que sí tenía su plasmación en diversos preceptos de la Ley de Procedimiento de 1958, sobre todo en el relativo a la revisión de oficio de actos anulables (art. 110) (6).

(2) La redacción original del precepto, vigente hasta la reciente reforma, era la siguiente, mucho más genérica que la actual: «*Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico.*» Como puede observarse, la modificación ha venido a confirmar el reconocimiento de dicha potestad revocatoria, pero reforzando sus límites, para evitar la inseguridad jurídica derivada de la falta de señalamiento de éstos en la primera redacción del precepto.

(3) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1988, pág. 932. Ya lo reconocía, con carácter general, en *La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española*, núm. 1 de esta REVISTA (1950), pág. 151.

(4) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1982, pág. 133 (tesis que mantiene en las posteriores ediciones). Véase, igualmente, *Insusceptibilidad de la suspensión de la eficacia del acto administrativo*, núm. 135 de esta REVISTA (1994), págs. 37-39, donde señala: «Una y otra [irrevocabilidad e insusceptibilidad de suspensión] constituyen límites intrínsecos del poder administrativo. Todo poder, por naturaleza, intenta eliminar sus límites, aunque éstos procedan de su misma esencia.» En el mismo sentido, vid. R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, Mario Bulzoni, Roma, 1970, pág. 82.

(5) J. M. SALA AROUER, *La revocación en el Derecho Administrativo español*, IEA, Madrid, 1974, pág. 276.

(6) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., págs. 887 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y

Pero la Ley 30/1992 ha ido más lejos al reconocer, de forma explícita y con carácter general, la revocabilidad de los actos de gravamen, coincidiendo con la posición más extendida entre la doctrina española (7) y con la posición del Consejo de Estado, para el que «la propia razón de ser de la Administración pública, en cuanto custodia de los intereses públicos, lleva a estimar que en Derecho administrativo la regla general es la revocabilidad de los actos... La irrevocabilidad es una excepción a la potestad de los órganos administrativos de poder en cualquier tiempo volver sobre sus decisiones anteriores» (8).

Ahora bien, por los riesgos que conlleva el ejercicio de la potestad revocatoria, resulta conveniente determinar el objeto, alcance y condiciones de su ejercicio, deslindando esta figura respecto de otras instituciones afines, también previstas por nuestro ordenamiento jurídico-administrativo.

Hay «revocación» (ex art. 105 LAP) cuando el acto se extingue por motivos de oportunidad (9). Son, en principio, estos motivos —inadecuación del acto al interés público—, y no la legalidad —disconformidad del acto con el ordenamiento jurídico—, los que permiten ejercitar la revocación (10). Ahora bien, lo dicho no obsta a la utilización de la potestad revocatoria (hoy reconocida en el art. 105 LAP) para eliminar del mundo jurídico actos desfavorables —específicamente, sanciones—, ilegales e inoportunos, sin necesidad de utilizar la revisión de oficio, referida a los actos declarativos de derechos (11).

T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 9.ª ed., Civitas, Madrid, 1997, pág. 650; igualmente, E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (*Consideraciones...*, cit., pág. 418), que, sin embargo, matiza tal posición (págs. 419-420); véase, entre otras, la STS de 30 de marzo de 1987 (Az. 3954). Para BOQUERA, sin embargo, la interpretación que reconocía la revocabilidad de los actos de gravamen carecía de justificación suficiente (*Insusceptibilidad...*, cit., pág. 37).

(7) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 415. Entre la doctrina italiana no se acepta la vinculación de la revocabilidad de los actos con los efectos (favorables o restrictivos) de éstos respecto de los administrados: R. RESTA, *La revoca...*, cit., págs. 271-272.

(8) Dictamen 162/93, Sección 6.ª, 19-11-93, *Recopilación de Doctrina Legal/Año 1993*.

(9) J. M. SALA ARQUER, *op. cit.*, págs. 28-29. Ese es el sentido tradicional de la revocación en la doctrina: véase, p. ej., R. BOCANEGRA SIERRA, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, IEAL, Madrid, 1977, pág. 210, que habla de «eliminación del acto válido por razones de oportunidad»; también en la jurisprudencia: cfr. J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Estudio jurisprudencial del acto administrativo*, Comares, Granada, 1989, págs. 193 y ss. Por contra, M. CUCHILLO FOIX parece identificar las técnicas revocatoria y anulatoria (que sólo se diferenciarían por los motivos), a la luz de la terminología empleada: para esta autora, la revocación es «la potestad administrativa por la cual la Administración puede volver sobre sus actos y proceder a su *anulación*, por razones de conveniencia u oportunidad (...)» («La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC», en VV.AA., *Administración pública y procedimiento administrativo*, 1.ª ed., Bosch, Barcelona, 1994, pág. 416).

(10) Por ello, la presunción de legalidad de los actos no restringe la posibilidad de revocación. Aunque para BOQUERA no deberían ser revocables ni siquiera los actos que imponen obligaciones, porque gozan de presunción de legalidad (*Estudios...*, 7.ª ed., 1993, pág. 433), J. M. SALA ARQUER entiende que la presunción de legalidad no conlleva la irrevocabilidad, porque ésta es por motivos de oportunidad, no de legalidad (*La revocación...*, cit., pág. 275).

(11) Cfr. R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 211; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 426. En el mismo sentido, derivado de una interpretación *sensu*

Para perfilar con mayor precisión la potestad revocatoria de actos sancionadores, es importante distinguirla de la condonación de sanciones administrativas (12).

2.2. *La condonación de sanciones*

A) *Diferencias con la revocación.*

Para algunos autores (B. LOZANO), en la práctica, condonación y revocación son asimilables, dado que sus efectos serían idénticos (13): la eliminación —con efectos *ex nunc*— de la eficacia de un previo acto (administrativo), es decir, la extinción de la obligación de cumplimiento de la sanción impuesta. Además, en ambos casos, se trata de potestades administrativas de ejercicio discrecional (14).

Ahora bien, aunque tienen en común la naturaleza discrecional y la privación de efectos del acto sancionador, difieren, sin embargo, en otros aspectos:

a) En primer lugar, en cuanto a la naturaleza jurídica de cada una de las técnicas: frente a la revocación, que es una potestad administrativa de eliminación de actos administrativos en general, la condonación sólo es aplicable a los actos de gravamen, que imponen obligaciones, especialmente sanciones y obligaciones tributarias.

b) Además, en lo que se refiere al ejercicio de la actividad, mientras que la potestad revocatoria, gracias a la habilitación general operada por la Ley 30/1992, es ejercitable, de oficio o a instancia de parte, en todos los ámbitos de actividad administrativa (siempre que se dé el supuesto de hecho previsto por ésta), la aplicación de la condonación a las sanciones administrativas sólo es admisible si está expresamente previsto por la co-

contrario de la revisión de oficio de los actos, véanse los Dictámenes del Consejo de Estado núm. 1538/92, de 17-12-1992 (*Recopilación de Doctrina Legal/Año 1992*), y 1475/94, de 16-3-1995 (*Recopilación de Doctrina Legal/Año 1995*).

(12) Véase, a este respecto, M. MONTORO PUERTO, «Indultos de sanciones administrativas», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, T. XII, págs. 404 y 405.

(13) B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid, 1990, pág. 180. Véase también M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 710.

(14) El indulto, por su parte, constituye una manifestación del derecho de gracia que opera como técnica de extinción de la responsabilidad administrativa (subjettiva); tiene naturaleza penal, tal y como dispone la Ley de Indulto de 18 de junio de 1870, y sólo excepcionalmente es aplicable a las sanciones administrativas (M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, pág. 406; B. LOZANO, *La extinción...*, cit., págs. 179-180, que cita expresamente la excepción: el RD 33/1986, de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos, señala, en su artículo 19.1: «La responsabilidad disciplinaria se extingue con el cumplimiento de la sanción, muerte, prescripción de la falta o de la sanción, indulto y amnistía»; y el artículo 22 insiste: «La amplitud y efectos de los indultos de sanciones disciplinarias se regularán por las disposiciones que los concedan»). Como derecho de gracia (con efectos más restrictivos que la amnistía), su ejercicio corresponde al Rey —art. 62.i) CE—.

respondiente normativa sectorial (15) y, por supuesto, a solicitud del sancionado (16).

c) Por otra parte, a pesar de los elementos comunes, los efectos del ejercicio de ambas potestades varían: la revocación suprime el acto mismo, la resolución por la que se impone la sanción; esto es, el soporte formal de ésta, con lo que todos sus efectos todavía no producidos —sanciones accesorias previstas en la resolución, anotación de antecedentes— quedan también consecuentemente eliminados (17). Sin embargo, con la condonación se extingue la obligación impuesta por la sanción y formalmente opera no mediante la eliminación del acto, sino mediante la suspensión o inexecución de los efectos (18). Por tanto, aquélla incide en la existencia del acto; ésta, en la eficacia (19), de tal forma que la inexecución, más allá del período de prescripción, tiene un efecto extintor de la sanción, al provocar la prescripción de la sanción.

La regulación general vigente en materia de condonación de sanciones es mínima, y se reduce a la remisión condicional de sanciones, aludida por el artículo 4.5 del Reglamento estatal del Procedimiento Sancionador, y cuya efectiva admisión se deja en manos de la legislación sectorial.

d) Finalmente, los límites o requisitos del ejercicio de una y otra potestad pueden ser distintos; en concreto, la Ley General Presupuestaria prohíbe perdonar el pago de las obligaciones derivadas de sanciones pecuniarias, salvo expresa previsión legal. El artículo 30, después de señalar que «no se podrán enajenar, gravar ni arrendar los derechos económicos de la Hacienda Pública fuera de los casos regulados por las Leyes», establece en su párrafo 2.º:

«Tampoco se concederán exenciones, perdones, rebajas, ni moratorias en el pago de los derechos a la Hacienda Pú-

(15) B. LOZANO, *La extinción...*, cit., pág. 177. Véase, igualmente, la previsión del artículo 4.5 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en la Administración del Estado —RPPS—: «En los casos y forma previstos por las Leyes, la Administración podrá resolver motivadamente la remisión condicional que deje en suspenso la ejecución de la sanción.» En contra, véase M. BELADIEZ ROJO (*Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 165), que identifica revocación y condonación de los actos, con lo que «la revocación de los actos de gravamen sólo será posible en los casos en los que una ley expresamente admita esa posibilidad. Así ocurre, por ejemplo, en los supuestos de condonación de las deudas contra la Hacienda Pública (art. 30.2 LGPr...)».

(16) SOBRAO MARTÍNEZ, *Las causas de extinción de la responsabilidad administrativa*, Estudios de Derecho Civil, Madrid, 1978, págs. 775 y ss.; para el régimen de la remisión condicional del artículo 4.5 RPS, así lo afirma J. GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento administrativo sancionador*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 487. Véase, asimismo, el artículo 16.1 (en relación con el párrafo 7 del mismo precepto) de la Ley 14/1998, de 1 de junio, sobre el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros.

(17) Cfr. M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, págs. 404-405.

(18) Tal y como pone de manifiesto el citado artículo 4.5 RPPS. Así parece también deducirse de lo que señala M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, pág. 404.

(19) Sin embargo, M. LAFUENTE BENACHES llega a calificar la inexecución (e incluso la suspensión) como modalidades de la potestad administrativa de revocación de los actos desfavorables: en *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 137.

blica, sino en los casos y en la forma que determinen las Leyes» (20).

El precepto mantiene la exigencia de Ley para autorizar los perdones, pero éstos se aplican a los *derechos de la Hacienda Pública*, concepto que incluye las deudas no tributarias. Aunque la LGPr utiliza, en esto, términos poco concretos [según el art. 22, «son derechos económicos de la Hacienda Pública y constituyen el haber de la misma: (...) d) los demás recursos que obtenga la Hacienda Pública»], deben incluirse, entre los demás recursos, los ingresos derivados de sanciones pecuniarias, tal y como confirma, en el ámbito local, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales [que establece en su art. 2.1: «La Hacienda de las Entidades locales estará constituida por los siguientes recursos: (...) g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias»], y en el autonómico, las leyes correspondientes (21).

Por tanto, las obligaciones derivadas de sanciones pecuniarias son derechos de la Hacienda Pública, es decir, auténticos ingresos públicos de naturaleza no tributaria (22), por lo que no pueden ser perdonadas ni aplazadas, salvo que se prevea explícitamente por Ley formal (23).

Ahora bien, aunque las multas constituyen —es cierto— la parte del león de las sanciones, no son el único tipo: en los diversos sectores de actividad el ordenamiento prevé sanciones que restringen la capacidad de obrar —fundamentalmente, en el ámbito profesional— de los administrados; actos restrictivos del derecho de propiedad (art. 33 CE), de los derechos de libertad (en especial, libertad de empresa: art. 38 CE) y de la actividad profesional en general, que pueden imponerse a título principal (privación del derecho al cargo, pérdida de retribuciones, clausura de fábricas o locales) o a título accesorio respecto de una sanción pecuniaria (inhabilitaciones, comisos, etcétera) (24).

Por ello, si las multas o sanciones pecuniarias no son condonables —salvo expresa previsión legal *ad casum*— en una interpretación *sensu contrario*, las sanciones no-pecuniarias (que no constituyen derechos de la Hacienda Pública) sí deberían poder ser perdonadas, mediante una simple

(20) El antiguo 180.1 TRRL (derogado por la LHL) tenía una redacción muy similar. Actualmente, el artículo 30 LGPr es aplicable a las Haciendas locales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2.2 LHL.

(21) P. ej., la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de regulación de la Hacienda de Castilla y León, señala en su artículo 30: «Constituyen derechos de la Hacienda de la Comunidad los ingresos siguientes: (...) 11.º Las multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.»

(22) Véase, por todos, J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero español*, 18.ª edic., Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 162.

(23) B. LOZANO, (*op. cit.*, págs. 182-183) aplica esta prohibición también a la revocación de sanciones. Sin embargo, en una interpretación estricta de la Ley, se prohíben exclusivamente los perdones, rebajas o moratorias. La revocación afecta a los actos y no exclusivamente a las obligaciones que éstos imponen y, por tanto, se trata de una técnica distinta y ajena a la prohibición del artículo 30 LGPr. Vid. *infra*, 4.2.

(24) Vid., por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 1998, págs. 190-194.

habilitación reglamentaria. No es casualidad que el Reglamento Disciplinario de los Funcionarios Públicos permita —sin previa habilitación legal— la condonación (por inejecución) y la suspensión (aplazamiento) de sanciones, a la vista de que entre las sanciones disciplinarias no se incluyen las sanciones pecuniarias; el artículo 14 señala: «Por razón de las faltas a que se refiere este Reglamento, podrán imponerse las siguientes sanciones: a) Separación del servicio. b) Suspensión de funciones. c) Traslado por cambio de residencia. d) *Deducción proporcional de retribuciones* (derogado por el art. 36 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre). e) *Apercibimiento.*»

B) *Previsiones normativas de condonación.*

Es criticable la ausencia de una regulación general de la condonación de sanciones administrativas, que incluyese la determinación de supuestos y el alcance de dicha condonación, similar a la previsión que el Código Penal contiene sobre la llamada «suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad» (arts. 80 y ss.) y que ordinariamente conduce a su condonación o remisión —arts. 85.2 y 87.5 (25)—: la identidad sustancial entre la sanción penal y la administrativa haría conveniente tal regulación. Pero en la medida en que la regulación de la condonación debe venir prevista en la correspondiente normativa sectorial, no está de más aludir a tres supuestos ejemplares de condonación en el ordenamiento español:

a) *La remisión condicional* en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Para la regulación de la remisión del artículo 4.5 RPPS, ha servido como modelo la previsión sectorial del artículo 25 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (26), que establece:

«Las sanciones impuestas por estas infracciones podrán *suspenderse* si el infractor se somete a un tratamiento de deshabitación en un centro o servicio debidamente acreditado, en la forma y por el tiempo que reglamentariamente se determine.»

A su vez, el Reglamento al que se remite dicho precepto (aprobado por RD 1079/1993, de 2 de julio, por el que se regula la remisión de las sancio-

(25) Artículo 85.2: «Transcurrido el plazo de suspensión fijado sin haber delinquido el sujeto, y cumplidas, en su caso, las reglas de conducta fijadas por el Juez o Tribunal, éste acordará la remisión de la pena...»; en sentido similar, pero referido a delitos cometidos a causa de la dependencia de determinadas sustancias, el artículo 87.5 establece: «Transcurrido el plazo de suspensión sin haber delinquido el sujeto, el Juez o Tribunal acordará la remisión de la pena si se ha acreditado la deshabitación o la continuidad del tratamiento del reo...»

(26) J. GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento...*, cit., págs. 484 y ss.

nes administrativas en materia de drogas) posibilita la suspensión administrativa de la sanción (por el mismo órgano que la impuso, y a instancia del interesado), que conlleva, igualmente, la suspensión del período de prescripción de ésta (art. 3.2); ahora bien, «cuando el interesado ha cumplido satisfactoriamente su compromiso, la misma autoridad competente acordará la remisión total o parcial de la sanción o sanciones impuestas» (art. 5.2). Caben, por tanto, dos posibilidades: la simple suspensión —que no alcanza a forzar la prescripción— y la remisión definitiva (condonación) de la sanción, una vez comprobado que se han cumplido los requisitos establecidos por el Reglamento.

La falta de regulación legal suficientemente precisa suscita dudas sobre la viabilidad jurídica de esta figura. Efectivamente, es el Reglamento el que determina el alcance de la suspensión y la posibilidad de condonar sanciones; a este respecto, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 25.2 LOPSC, impugnado por los recurrentes de la Ley, que entendían que estaba infringiendo la reserva de Ley en materia sancionadora, al remitir al Reglamento la forma y el tiempo de aplicación de dicha suspensión, dado que la Ley «no establece con precisión las circunstancias de dicha suspensión». Para el TC —STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 9.b)—, sin embargo:

«este llamamiento que la Ley hace al reglamento no conculca el principio de legalidad en el orden sancionador (art. 25 CE) ni entraña, tampoco, quiebra de reserva de Ley alguna. No se produce la primera infracción porque el ámbito de proyección del principio de legalidad en el orden sancionador... es el de la determinación de los ilícitos y de las correspondientes sanciones, sin que el artículo 25.1 CE sea de perentoria cita respecto a las regulaciones que afecten al procedimiento sancionador o a sus condiciones e incidencias (...). En el recurso se dice, asimismo, que esta remisión vulneraría una reserva de Ley para la regulación de las condiciones de suspensión del acto administrativo sancionador, pero no existe tal reserva en la Constitución, única fuente que podría imponerla (...). La Constitución establece, ciertamente, una tal reserva, con carácter general, para la ordenación del “procedimiento a través del cual deban producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados” [art. 105.c)], pero tampoco esta regla constitucional ha sido vulnerada por el artículo 25.2 de la LOPSC. El procedimiento para la adopción del acto de suspensión no podrá ser otro, en cuanto a sus condiciones básicas y garantías, que el procedimiento administrativo común (art. 31.2 LOPSC), si bien el reglamento habrá de disponer, dentro de tal marco, las determinaciones específicas inherentes a esta previsión legal... y otro tanto es preciso decir, por razones idénticas, acerca de la pre-

cisión del tiempo de suspensión, por esta causa, de la sanción y de sus condiciones de revocación definitiva, cuando proceda».

Por tanto, la Ley puede dejar en manos del Reglamento la determinación de las condiciones de condonación y de suspensión de sanciones (27).

b) La *remisión* de las sanciones en la Ley 14/1998, de 1 de junio, de régimen de control para la protección de los recursos pesqueros.

La Ley 14/1998 tiene por objeto establecer el régimen sancionador en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero; aunque no alude a ello en la Exposición de Motivos, su artículo 16 regula la suspensión condicional de las sanciones: «Dictada la resolución, que pone fin a la vía administrativa, *el infractor podrá solicitar en el plazo de un mes la suspensión condicional de la ejecución de la sanción impuesta*, mediante escrito debidamente motivado, manifestando el compromiso de sujetarse a las condiciones que para su otorgamiento se establezcan...» (art. 16.1).

Ahora bien, esta suspensión —que concede el Ministro (art. 16.3) de acuerdo con los requisitos señalados en la Ley (art. 16.2)—, si se mantiene por el cumplimiento de las condiciones establecidas (16.5 y 6), se convierte automáticamente en remisión de la sanción, esto es, en condonación; así lo establece el párrafo 7.º de este mismo artículo:

«Una vez cumplido el tiempo establecido de suspensión, si el infractor, a la vista de los informes que pueden ser requeridos al efecto, ha cumplido las condiciones establecidas y no hubiera sido sancionado por otras infracciones pesqueras, el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación acordará la remisión de la sanción impuesta siempre que la resolución administrativa sancionadora sea firme y no haya recaído sentencia judicial.»

En definitiva, bajo el título de «suspensión de sanciones», la Ley 14/1998 incluye no sólo la suspensión, sino también la remisión o condonación de sanciones, realmente condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos por la Administración al otorgar la suspensión. Remisión, por otra parte, que no necesita solicitar el infractor, porque se otorga de oficio, tal y como se deduce de la redacción del precepto: «una vez cumplido el tiempo establecido de suspensión, si el infractor... ha cumplido las condiciones establecidas... el Ministro *acordará* la remisión de la sanción impuesta...».

c) La *inejecución* de sanciones en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos.

(27) J. GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento...*, cit., pág. 486.

Este Reglamento, aprobado por RD 33/1986, de 31 de enero, siguiendo la previsión del viejo reglamento disciplinario, establece en su artículo 50:

«El Ministro de la Presidencia podrá acordar la *inejecución* de la sanción, y el órgano competente para resolver podrá acordar su suspensión temporal por tiempo inferior al de su prescripción.

Si la sanción fuera de separación del servicio, el acuerdo de su *inejecución* o suspensión corresponderá al Consejo de Ministros.

Ambos acuerdos deberán adoptarse de oficio, o a instancia del interesado, siempre que mediare causa fundada para ello.

En estos casos, con excepción de la sanción por faltas leves, deberá ser oída previamente la Comisión Superior de Personal» (28).

Es de señalar la distinción que hace el precepto entre «inejecución» y «suspensión temporal»; aunque se trata de técnicas de similar naturaleza jurídica «*suspensiva*» (inciden exclusivamente en la eficacia de los actos administrativos, no en su existencia o validez), sin embargo, los órganos competentes para dictarlas son distintos: mientras que puede disponer la suspensión (o aplazamiento) el propio órgano sancionador, únicamente el Ministro puede «inejecutar» la sanción. La razón es que los efectos del ejercicio de una y otra técnica son radicalmente distintos: en el primer caso se aplaza la exigibilidad de la sanción, mientras que en el segundo se obtiene la absoluta inexigibilidad (con posterior extinción) de ésta; en la práctica, éste es un supuesto de condonación de la sanción disciplinaria, aunque la extinción de la sanción se obtiene por prescripción (prevista como técnica de extinción de la responsabilidad disciplinaria en el art. 19 del Reglamento) (29).

(28) Este último párrafo ha sido derogado por RD 1085/1990, de 31 de agosto, en lo que se refiere a la exigencia de informe de la Comisión de Personal.

(29) La Ley 30/1992 no prevé la suspensión de sanciones al margen de los procedimientos de revisión de la legalidad. Aunque, con buen criterio, GÓMEZ-FERRER MORANT admite la posibilidad de suspensión del acto de gravamen durante la tramitación del procedimiento de revocación [«La revisión de oficio», en VV.AA. (dir. por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 317], la jurisprudencia no es unánime: M. LAFUENTE (*La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración pública*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 77) señala cómo, frente a algunas decisiones que manifiestan la obligatoriedad del ejercicio de la potestad de ejecución forzosa, otras señalan que razones de interés general aconsejan el aplazamiento de la ejecución. Cita también jurisprudencia en los dos sentidos J. BARCELONA LLOP (*Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, 1995, págs. 304 y ss.). Convendrá, por ello, estar a lo que disponga la normativa sectorial. Así, prevé la suspensión de sanciones (al margen de recursos) el artículo 255 del Reglamento Penitenciario de Prisiones (aprobado por RD de 9 de febrero de 1996). En lo que se refiere a las deudas pecuniarias, y de acuerdo con la habilitación otorgada por el artículo 34.4 LGPr, el artículo 48 del Reglamento General de Recaudación dispone la posibilidad de

Hay que señalar que el régimen disciplinario es un supuesto paradigmático de «Relaciones especiales de sujeción» (30). En éstas, el «interés general» por el que se impone la sanción correspondiente se instrumenta a través de la satisfacción del propio interés organizativo y funcional de la Administración sancionadora. Por ello, debe matizarse la aplicación del principio de legalidad en la ejecución de las sanciones, por lo que la Administración puede disponer, con mayor libertad, de los efectos de las sanciones (31).

En todo caso, el artículo 49 del Reglamento Disciplinario señala que las sanciones «se ejecutarán» en el plazo de un mes, por lo que sólo la presencia y adecuada motivación de una «*justa causa*» (concepto jurídico indeterminado) puede permitir a la Administración inexecutar la sanción correspondiente, basada en el interés público, precisamente para evitar una decisión arbitraria o discriminatoria (32).

3. LA REVOCACIÓN DE SANCIONES: ¿ES POSIBLE? UN DEBATE ABIERTO

¿Se puede aplicar la potestad revocatoria a las sanciones administrativas? Si la Ley se refiere a los «*actos de gravamen o desfavorables*», como actos susceptibles de revocación, lógicamente deben quedar incluidas las sanciones, porque constituyen uno de los supuestos típicos de actos de gravamen.

Sin embargo, la conclusión no es tan sencilla: las sanciones administrativas son, a la vez, actos administrativos de gravamen y manifestaciones del *ius puniendi* (33) y se someten, por ello, no sólo al régimen jurídico de los actos administrativos, sino también a los principios informadores del

aplazamiento y fraccionamiento del pago, tanto en período voluntario como ejecutivo, «cuando la situación de su tesorería, *discrecionalmente* apreciada por la Administración, les impida efectuar el pago de sus débitos» (J. SANZ LARRUGA, *El procedimiento administrativo de apremio*, La Ley, Madrid, 1990, págs. 217-218, 375-376).

(30) Cfr. M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las Relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 206-208; J. M. TRAYTER, *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992, págs. 64-65; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, II, cit., pág. 173.

(31) Tal y como reconoce, por otra parte, la STS de 17 de julio de 1982 (Az. 4428): «(...) ha de tenerse en cuenta que en el ámbito de la potestad disciplinaria frente a sus servidores, la Administración no se halla singularmente apoderada de este privilegio de ejecutividad en término tales que demanden un inmediato o inaplazable cumplimiento de las sanciones disciplinarias impuestas; antes al contrario, se prevén supuestos en que la efectividad de tales sanciones queda demorada a momento posterior, como es el caso del artículo 11.2 del Reglamento de Régimen Disciplinario de 16 de agosto 1969, o más relevante cual la hipótesis regulada en el artículo 62 del mismo reglamento, en que (...) establece que "El órgano competente para decidir el procedimiento podrá acordar la suspensión o inexecución de la sanción, de oficio o a instancia del interesado si mediara causa justa para ello", sin más requisito formal que la previa audiencia de la Comisión Superior de Personal, salvo en el caso de sanción por faltas leves, siendo de notar que se trata de supuesto diverso al de suspensión en vía de recurso..." (Cdo 6.º).

(32) M. LAFUENTE BENACHES, *El régimen...*, cit., pág. 138.

(33) C. E. PALIERO y A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1988, pág. 255.

Derecho penal, que inciden, sin duda alguna, sobre la posibilidad de revocación administrativa. Además, la eventual revocación de sanciones —*ex art. 105 LAP*— resulta difícil de controlar y por ello se presta fácilmente a la desviación de poder. Por todo ello, señala con razón GARCÍA DE ENTERRÍA que «tan importante o más que el principio [de revocabilidad del art. 105 LAP] es la excepción, aunque ésta aparezca formulada en términos mucho más convencionales y tópicos» (34).

En efecto, la naturaleza jurídica de las sanciones —actos administrativos, pero con una finalidad punitiva— condiciona el alcance de esta potestad, o incluso su propia existencia. De ahí que, a pesar de lo establecido por el artículo 105.1 LAP, la posibilidad de revocación de sanciones no haya sido pacíficamente admitida por la doctrina, que utiliza diversas argumentaciones para afirmar o negar tal potestad.

3.1. *Legalidad y oportunidad en la imposición de sanciones: su influjo en la posibilidad de revocación*

Actualmente, nadie admite ya que la imposición de sanciones constituya un derecho subjetivo de la Administración, que puede ejercitar o no (35); se trata de una potestad administrativa. Ahora bien, del carácter obligatorio o facultativo de su ejercicio se pueden deducir consecuencias importantes para el análisis de la revocabilidad de las sanciones.

Uno de los argumentos que se ha utilizado con frecuencia para admitir la revocabilidad de las sanciones gira en torno al carácter discrecional de éstas: si es facultad discrecional su imposición, también debería serlo su revocación, total o parcial. O, dicho de otro modo: la Administración no podrá revocar los actos que constituyen aplicación reglada del ordenamiento jurídico, de forma tal que éste quedaría inobservado de llevarse a cabo la revisión (36). Para la doctrina italiana, la revocación (por motivos de oportunidad) sólo es aplicable a algunos actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales, mientras que respecto de los actos reglados no es ejercitable en modo alguno (37). Por tanto, se produciría una estrecha relación entre discrecionalidad y oportunidad: si la Administración tiene la posibilidad de imponer o no una sanción, la tendrá también de revocarla (38).

(34) *Curso...*, I, cit., pág. 651.

(35) Lo entendía así G. ZANOHINI, *Le sanzioni amministrative*, Fratelli Bocca, Torino, 1924, pág. 38; entre la doctrina española, seguía este planteamiento M. MONTORO PUERTO, «Indultos...», cit., pág. 401.

(36) R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La revisión...», cit., pág. 317.

(37) R. RESTA, *La revoca...*, cit., pág. 123 ss.; R. ALESSI, *La revoca...*, cit., págs. 26 ss.; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. I, UTET, Turín, 1962, pág. 462.

(38) Cfr. J. M. SALA AROUER, *op. cit.*, págs. 147-148. En contra, B. BOSCH Y SALOM, *La potestad correccional en la Administración Local. Sanciones: estudio en especial de las multas municipales y gubernativas*, Abella, Madrid, 1968, pág. 333; entre la doctrina italiana, una crítica matizada a este silogismo puede verse en R. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1942, pág. 27, que, sin embargo, advierte la estrecha relación existente entre revocabilidad de un acto y poder discrecional de la Administración.

Lo que plantea serias dudas doctrinales en el ordenamiento español es el sometimiento de la decisión de ejercitar la potestad sancionadora a los principios de legalidad y/u oportunidad (39):

Es conocida la tesis de A. NIETO —confirmada por la práctica administrativa habitual— según la cual la potestad sancionadora es de ejercicio facultativo: «la Administración no está obligada por la ley a castigar, sino que simplemente se le autoriza a hacerlo». Ahora bien —sigue diciendo el mismo autor—, «una cosa es la iniciación del expediente sancionador (que expresa el ejercicio de la potestad sancionadora) y otra muy distinta el que, una vez iniciado el expediente y llegado a la resolución, ésta haya de ser condenatoria si se comprueba la existencia de la infracción...» (40).

Por contra, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señalan que, de acuerdo con la extensión de la acción popular a las sanciones administrativas, «en modo alguno puede admitirse que abrir un expediente sancionatorio y sancionar dentro de él constituya una potestad discrecional de la Administración» (41); aunque, sorprendentemente, el propio T. R. FERNÁNDEZ suaviza este criterio en determinados sectores de actuación, como el bancario, en el que «la apertura de un expediente..., puede tener en éste consecuencias incalculables y producir perjuicios de costosísima reparación aun en el caso de que la actividad administrativa de comprobación clarifique finalmente la cuestión que dio origen a esa actividad»; por eso, «(...) dentro de ciertos límites sancionar o no sancionar puede ser opcional, siempre que, cla-

(39) La determinación —durante la tramitación del procedimiento— del contenido de la sanción que debe imponerse ante una infracción administrativa tiene, sin lugar a dudas, elementos de discrecionalidad. Esta (relativa y reducida) discrecionalidad en la determinación de la sanción se confirma con la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad, ex artículo 131 LAP, pero no supone que la Administración pueda, libremente, iniciar o no un procedimiento sancionador o decidir, en su caso, sancionar o no (cuando del expediente se deduce la existencia de infracción administrativa). Como recuerda F. MODERNE, «la existencia de sanciones "regladas", el automatismo de la represión administrativa, supondría una aproximación a la responsabilidad objetiva y un alejamiento al principio de "culpabilidad" [constitucionalizado en España, tal y como reconoce el Tribunal Constitucional]. Además, sería contrario al principio de proporcionalidad, es decir, a la adecuación razonable de las sanciones a las infracciones cometidas»: F. MODERNE, *Sancions administratives et justice constitutionnelle (Contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines)*, Economica, París, 1993, pág. 316. Hasta el punto de que, como señala el mismo autor, el *Conseil Constitutionnel* francés declaró inconstitucionales las sanciones «automáticas» en su Decisión 84/181 DC, de 10-11 de octubre de 1984. Sin embargo, habitualmente, la potestad sancionadora se ha considerado reglada en todos sus elementos [M. PONCE ARIANES, *La nueva regulación de la revisión de oficio*, Universidad de Cádiz, 1995, pág. 90; sin asumirlo personalmente, A. HUERGO LORA, *La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos*, núm. 137 de esta REVISTA (1995), pág. 191].

(40) A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, págs. 142-143. A. HUERGO LORA defiende la discrecionalidad en la iniciación del expediente sancionador (con razones absolutamente convincentes, fundadas en el principio de igualdad), pero entiende que la resolución final es totalmente reglada, porque la ponderación del principio de proporcionalidad la retrotrae, desde el momento de decidir la sanción que se impone, al momento de iniciar el expediente sancionador (*La desigualdad...*, cit., pág. 220).

(41) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, II, cit., pág. 186. Por su parte, M. BELADIEZ entiende que los actos de gravamen son siempre reglados, dictados en el ejercicio de potestades regladas: en *Validez y eficacia...*, cit., págs. 165-166.

ro está, se busque y se encuentre una solución alternativa al problema que la eventual sanción habría de afrontar...» (42).

En apoyo de la «indisponibilidad» de la potestad sancionadora cabe señalar la vigencia del principio de legalidad penal, que vincula también a la Administración como consecuencia de la existencia de un único *ius puniendi* estatal y de la igualdad sustancial entre sanciones administrativas de orden general y sanciones penales, deducible del artículo 25 de la Constitución (43).

Sin embargo, en la práctica, la doctrina no acepta fácilmente el lema «discrecionalidad en la imposición-oportunidad en la revocación», y así, las conclusiones a que llegan los distintos autores poco tienen que ver con la discrecionalidad o no de su imposición; a la vista de que —a pesar de todo— es manifiesta la ausencia de ligazón entre la oportunidad en la iniciación del expediente sancionador y la posibilidad de revocación, conviene hacer un análisis más detallado de los argumentos que se utilizan para afirmar o negar la revocabilidad de las sanciones administrativas.

3.2. Argumentos a favor y en contra de la revocación de sanciones

Los partidarios de admitir la revocación de las sanciones parten del reconocimiento expreso de dicha potestad en la Ley 30/1992: si la Ley atribuye esta potestad a la Administración, no se le puede negar. Así, PARADA, al comentar la revocación, reconoce que «no hay nada que objetar, en principio, a la revocación de los actos de gravamen y sancionadores, frente a la cual no es oponible el principio de la vinculación de la Administración a sus propios actos. Por el contrario, *puede y debe revocarlos cuando esa revocación es conveniente a los intereses y fines públicos*» (44) (la cursiva es mía).

(42) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Los poderes públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva», en *Libro Homenaje al Profesor José Luis VILLAR PALASÍ*, Civitas, Madrid, 1989, pág. 425: «Esto, en su elementalidad, explica que unos y otros prefieran la *discreción, que sólo es posible a partir de una cierta ambigüedad normativa y de un apoderamiento a la Administración suficientemente amplio, en cuyo marco siempre hay posibilidades de negociar*, esto es, de discutir y consensuar una solución satisfactoria para ambas partes. Esto explica, también, la escasa o nula conflictividad formal en el sector.»

(43) M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP, Madrid, 1989, pág. 714. Véase, igualmente, M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad...*, cit., págs. 399-400. Entre la doctrina italiana se mantuvo la opinión de que la función sancionadora tenía carácter discrecional no sólo respecto del contenido de la sanción, sino también referida al ejercicio de la función (BORSI), coherente con una visión de la función sancionadora (especialmente, la disciplinaria) como instrumental para la realización de intereses particulares de la Administración. Frente a este planteamiento doctrinal, la Ley n.º 689 de 1981 no califica en modo alguno como discrecional dicha potestad sancionadora; es más, de los artículos 13, 14, 18 y 19 se deduce, más bien, la obligatoriedad de su ejercicio (C. E. PALIERO y A. TRAVI, *La sanzione...*, cit., págs. 251-252).

(44) R. PARADA, *Derecho Administrativo*, I, Parte General, 9.ª ed., Marcial Pons, 1997, págs. 221-222. Los «perros» que apunta el autor hacen referencia no a la posibilidad revocatoria, sino a los límites de ésta: además de no contrariar el ordenamiento, se debería exigir que tal revocación favoreciera los intereses públicos sin perjudicar a terceros, «a fin de

Otros se apoyan, además, en los preceptos que prohíben la revocación de obligaciones tributarias en la legislación sectorial: artículos 30.2 LGPr, 10.f) LGT; si se interpretan *sensu contrario*, serían revocables los *actos declarativos de obligaciones no tributarias* —BOQUERA (45)—, entre los cuales este autor incluye las sanciones de todo tipo (46).

En fin, se apuntan también argumentos de orden práctico: la eficacia que ha podido tener esta técnica aplicada a supuestos concretos. GARCÍA DE ENTERRÍA admite la revocabilidad de sanciones, deducible del artículo 105.1 LAP: alude, para ello, a la virtualidad —probada— que la revocación de sanciones disciplinarias jugó en los últimos años del régimen de Franco, con ocasión de la separación del servicio de determinados catedráticos por motivos políticos (47).

Frente a los autores citados anteriormente, que admiten —con más o menos cautelas— la posibilidad de revocación de las sanciones administrativas, otros siguen negando dicha potestad: algunos se apoyan en lo que consideran carácter «totalmente reglado» de la potestad sancionadora, que impediría su revisión por motivos de oportunidad, para evitar desigualdades (PONCE ARIANES) (48). Para NIETO —que parte de que la potestad de imponer sanciones es de ejercicio facultativo—, una vez finalizado el expediente sancionador, la resolución debe ser coherente con lo tramitado. «Por lo mismo, *impuesta una sanción no sería lícita su revocación de oficio sin formalidad alguna alegando que se trata de un acto de gravamen no sujeto a los límites legales específicos de tal revocación*. O más exactamente todavía: *la revocación es admisible si se constata que la sanción fue indebidamente impuesta*; no siendo admisible, en cambio, si su imposición fue correcta» (49). Para NIETO, por tanto, una vez impuesta la sanción cabría únicamente la revocación por motivos de legalidad, nunca de oportunidad (oportunidad que rige —frente al principio de legalidad— en la iniciación del expediente).

Otros autores se apoyan en la vigencia del principio de conservación de los actos administrativos, que impediría reconocer la libre revocabilidad de las sanciones (M. BELADIEZ): estaría prohibida la revocación porque di-

cerrar el paso a arbitrarios o discrecionales perdones de sanciones administrativas o a la condonación de otros deberes públicos de inexcusable observancia» (respeto a los derechos de terceros reconocido explícitamente por el art. 106 LAP). En sentido similar, admitiendo la revocabilidad, véase J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1994, pág. 1081; opinión que mantenía GONZÁLEZ PÉREZ también respecto de la normativa derogada por la LAP (*Comentarios...*, cit., pág. 942).

(45) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios...*, 7.ª ed., cit., pág. 446. Y lo ejemplifica con un supuesto típico de la «España cañí»: «de esta manera, con motivo de las fiestas del Santo Patrón o del Día del Turista, pueden perdonarse multas municipales u otras sanciones que, muchas veces, ya se imponen con la idea de revocarlas si se estima conveniente».

(46) Además de no reconocer la naturaleza de ingreso no tributario de las sanciones pecuniarias, este autor aplica a la revocación la prohibición de «perdones» del artículo 30 LGPr [vid. *supra*, 2.2.A)].

(47) *Op. cit.*, I, pág. 651.

(48) *La nueva regulación...*, cit., pág. 90

(49) A. NIETO, *Derecho administrativo...*, cit., págs. 142-143.

cho principio «impone a los miembros de la comunidad jurídica el genérico deber de conservar aquellos actos que, existiendo un interés en su mantenimiento, puedan cumplir válidamente su finalidad» (50).

Tampoco B. LOZANO admite la revocabilidad de las sanciones administrativas. Y se apoya en varios argumentos: entre otros, en la propia naturaleza de la potestad sancionadora. Para la autora (que en este punto sigue a PARADA), la actividad sancionadora es distinta de la policía; por eso, aunque «en principio, al ser la sanción un acto de gravamen, la Administración podría en cualquier momento proceder a su revocación», la Administración no puede revocarlos libremente, porque «toda norma y actividad sancionatoria presupone teóricamente una infracción o conducta antijurídica del destinatario de la sanción, lo que impide decir que está limitando su derecho» (51). Argumento criticable, porque aquí PARADA (que, por otra parte, admite la revocabilidad de las sanciones, como quedó expuesto más arriba) y LOZANO condicionan la efectiva limitación de derechos a la previa actuación (lícita) del administrado. Sin embargo, el hecho de que el particular haya o no infringido previamente el ordenamiento no significa que no se esté limitando su derecho mediante las sanciones: éstas son tan restrictivas como las medidas de policía. Únicamente cambia el supuesto de hecho (que puede ser una conducta antijurídica, a diferencia de la policía, caracterizada por la adecuación del supuesto de hecho al ordenamiento). Además, el artículo 105.1 LAP habla de actos de gravamen o desfavorables; y es indudable que, aunque la sanción no fuese un acto de gravamen (que lo es), se trataría, en todo caso, de un acto «desfavorable».

La atención a la propia finalidad de la potestad sancionadora llevaría también a rechazar la revocabilidad con carácter general: la sancionadora es una potestad-función que, como tal, debe ejercitarse conforme a intereses ajenos a los del propio titular; debe entenderse que «la Administración está obligada al ejercicio de sus potestades cuando ese interés comunitario lo exija, obligación que marca incluso las potestades discrecionales más amplias» (52). Es decir, el interés que subyace en la imposición de una sanción administrativa, que se basa en el respeto de la norma que establece la sanción ante la correspondiente infracción, debería imponerse, en principio, a los criterios de apreciación discrecional del interés público que pudiera aducir la Administración para revocar dicha sanción (53). La sanción, de esta forma, no debería poder ser revocada porque perdería su propia razón de ser, su función penalizadora de conductas antijurídicas.

Finalmente, puede encontrarse otra razón en la prohibición legal de perdones en el pago de los derechos a la Hacienda Pública; como las sanciones son —señala B. LOZANO— débitos a la Hacienda Pública, el perdón de las mismas exigiría previa habilitación legal; este argumento del que se

(50) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia...*, cit., pág. 163.

(51) B. LOZANO, *La extinción...*, cit., pág. 180; el entrecomillado último corresponde a R. PARADA, *Derecho Administrativo I (Parte General)*, Marcial Pons, 1989, pág. 285, citado por la anterior.

(52) M. REBOLLO PUIG, *op. cit.*, pág. 715.

(53) Cfr. J. M. SALA AROQUER, *op. cit.*, pág. 276.

sirve B. LOZANO es el mismo que utiliza BOQUERA para admitir justo lo contrario, la revocabilidad (54), y plantea varios problemas: por una parte, el de si se debe aplicar a la revocación la prohibición legal de perdonar obligaciones pecuniarias: como hemos visto, una cosa es la condonación de la obligación impuesta y otra la revocación del acto. En todo caso, es criticable que se pueda aplicar a todas las sanciones —también a las no-pecuniarias— el carácter de derechos de la Hacienda Pública.

3.3. *Las sanciones son actos restrictivos de derechos y, por tanto (en principio), revocables*

En todos los argumentos esgrimidos, a favor y en contra de la revocabilidad de las sanciones, se trasluce el temor a una utilización inadecuada de tal potestad y la necesidad de imponer límites —formales, procedimentales, sustantivos, etc.— a su ejercicio. Es la propia Ley de Régimen Jurídico la que, además de reconocer la revocabilidad de los actos de gravamen, establece los límites de este poder de revocación, con especial precisión después de la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De ahí que el problema se centre, en primer lugar, en determinar si las sanciones son actos de gravamen o desfavorables (a los que se pueden aplicar, por tanto, las previsiones de la Ley 30/1992). La respuesta es clara: las sanciones constituyen uno de los supuestos tradicionales de actos restrictivos (si es que no son el acto restrictivo por antonomasia). Lo cual viene confirmado por la doctrina especializada que, con carácter general, aplica esta calificación (55).

Las sanciones administrativas son, pues, actos administrativos, sometidos, por tanto, al régimen general de los actos y al procedimiento ordinario de la Ley 30/1992 en todo lo que no contradiga su regulación legal específica, pero con las especialidades derivadas de la peculiaridad de la potestad sancionadora, que se plasman en el régimen jurídico de los principios y del procedimiento especial al que se someten (Capítulo IX de la Ley 30/1992, que incluye importantísimas exigencias constitucionales *ex arts. 24 y 25 CE*, y Reglamentos Sancionadores de las distintas Administra-

(54) Vid. *supra*, nota 32.

(55) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, cit., pág. 562; J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1986, pág. 257; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., págs. 427-428. Aunque —sigue diciendo este autor— cabría matizar esta afirmación, atendiendo, más que al tipo de acto, a sus eventuales efectos, en un momento concreto y en una situación determinada: piénsese, sin ir más lejos, en los llamados actos de doble efecto. La consideración de las sanciones como actos restrictivos se confirma también por las previsiones legales; así, el nuevo artículo 44 LAP (relativo a la perención) establece: «En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: (...) 2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad (...).»

ciones públicas). De este régimen dual —ordinario, como actos administrativos; especial, como sanciones— surgen precisamente los problemas de la aplicabilidad de la revocación por motivos de oportunidad (reconocida para los actos en general, pero no específicamente para las sanciones, por la Ley 30/1992) (56).

Por todo ello, resulta imprescindible determinar cuáles son las diferencias entre las sanciones y los demás tipos de actos restrictivos de derechos, sometidos *in totum* al régimen general de la LAP. Interesa poner de manifiesto la diferencia (teleológica y procedimental) entre las sanciones y otras medidas administrativas de gravamen, especialmente las de policía o las ablatorias: todas son actos administrativos restrictivos de derechos del destinatario; ahora bien, éstas se someten, en su producción, al principio *pro libertate* —que obliga a escoger la medida menos restrictiva de la libertad y propiedad individuales (57) y que facilitaría la revocación de la medida en el caso de un cambio de circunstancias—; aquéllas no están sometidas, sin embargo, a dicho principio (sí a otros, como el de culpabilidad), lo cual dificulta la revocación. Por otra parte, como se vio más arriba, mientras que las sanciones constituyen la consecuencia jurídica de una actuación ilícita, las medidas de policía o ablatorias (una prohibición, una expropiación) se vinculan a actuaciones lícitas de los administrados.

En definitiva, las sanciones se pueden considerar, sin lugar a dudas, como actos restrictivos, sometidos a principios distintos que las medidas de policía, cuya revocación es difícil pero posible (en abstracto).

4. LÍMITES DE LA REVOCACIÓN

La redacción original del artículo 105.1 LAP establecía un único óbice a la revocación de actos de gravamen: «Las Administraciones podrán revocar sus actos... *siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico*». Ahora bien, para evitar la inseguridad jurídica derivada de un límite tan genérico como la no-infracción del ordenamiento (obvio e innecesario, por otra parte) y de la ausencia de requisitos específicos, e impulsada por las fuertes críticas doctrinales al respecto, la reciente 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

(56) La Ley 30/1992 es aplicable también a las sanciones disciplinarias en lo que se refiere a sus requisitos como actos administrativos y, en concreto, a la eficacia y revocación: aunque la DA 8.ª LAP excluía de su ámbito de aplicación los procedimientos disciplinarios, con posterioridad la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, modificó (DA 3.ª) la citada DA 8.ª, al establecer que dichos procedimientos disciplinarios se regirían por su normativa propia y, en su defecto, por las normas contenidas en los Títulos Preliminar, I, II, III, IV, V, VII, VIII y X; no les resulta aplicable, por tanto, el Título IX, relativo a la potestad sancionadora, ni el VI, relativo al procedimiento administrativo, pero sí los relativos al régimen de los actos administrativos.

(57) J. M. DE LA CUÉTARA, *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 225, 271-272; véanse, igualmente, los artículos 96.2 LAP y 84.2 LBRL.

Administrativo Común», incluye la potestad y sus límites —reforzados (58)— en un nuevo artículo 105.1 LAP:

«Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, 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.*»

Pero, incluso hoy, las limitaciones del artículo 105 no son las únicas existentes; tal y como establece el artículo 106, «*las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*». Y todos estos condicionamientos se establecen también para la revocación (es un error identificar «revisión» con revisión de oficio; la revocación por motivos de oportunidad está, por supuesto, también incluida, sin lugar a dudas).

El establecimiento de estos requisitos en un precepto distinto de la revocación y su aplicación a otras potestades podría llevar a restar importancia a este conjunto importante —cualitativa y cuantitativamente— de limitaciones que, sin embargo, son aplicables a la revocación y que juegan un papel esencial en la viabilidad de esta potestad, hasta el punto de reducir ostensiblemente la posibilidad de su ejercicio. Precisamente por eso, algún autor ha llegado a decir que si se aplicaran con rigor las fuertes limitaciones que establece el artículo 106 LAP, la potestad de revocar actos de gravamen posiblemente se esfumaría (BOQUERA) (59).

Antes de analizar los diversos límites de la revocación de sanciones es preciso determinar cuáles, de los previstos en el artículo 106 LAP, son realmente aplicables a aquélla. Aunque para CASTILLO BLANCO (que reconoce, sin embargo, que dicha tesis no es, ni mucho menos, pacífica) se trata de limitaciones exclusivamente aplicables a la anulación/revocación de actos favorables, lo cierto es que algunos de dichos requisitos inciden en la revocación de disposiciones sancionadoras, como tendremos ocasión de señalar. En todo caso, es cierto que los principios de equidad y de buena fe tienen una incidencia lógica en la conformación de la seguridad ju-

(58) Como señala la propia Exposición de Motivos, apartado V: «En materia de revocación de actos, el nuevo artículo 105 refuerza sus límites, añadiendo que no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad o al interés público.» No está de más recordar que este precepto no sufrió modificación alguna durante la tramitación parlamentaria de esta Ley, hasta el punto de que únicamente se presentó una enmienda —la n.º 55 del Congreso, del Grupo Federal IU— que calificaba, sorprendentemente, al interés público y al principio de igualdad como términos jurídicos indeterminados, «usados como coartada de la discrecionalidad» de la Administración, «colocada en un plan dominante» (cfr. «BOCCGG», Congreso de los Diputados, n.º 109-11, de 5 de junio de 1998, pág. 50).

(59) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios...*, 7.ª ed., cit., pág. 446.

rídica que se opone a la modificación de situaciones beneficiosas aunque ilegales (60).

4.1. *El interés público*

El nuevo artículo 105.1 de la Ley 30/1992 exige que la revocación no sea contraria al interés público, configurando éste como un requisito o límite más de la potestad revocatoria (61). Pero no se trata de un límite específico, característico de la revocación: toda actuación administrativa busca satisfacer los intereses generales y no puede contrariarlos.

Partiendo de la base de que la sanción se impuso atendiendo al interés público (interés que debe justificar, asimismo, la eventual revocación), cabe plantearse qué relación existe entre el interés público que fundó el acto revocado y el que funda el acto revocatorio (62).

Pues bien, la causa de interés público justificadora de la revocación debe ser sobrevenida y distinta de la que legitimó la imposición de la sanción (63): puede derivar de un cambio de circunstancias fácticas o, incluso, de un cambio legislativo que conlleve la desaparición del tipo de la infracción cuya consecuencia jurídica es la sanción (en este sentido, resulta perfectamente justificable —desde la perspectiva del interés público— la revocación de una sanción impuesta por un comportamiento que ha dejado —por modificación de la normativa correspondiente— de constituir infracción administrativa); en todo caso, se trata de un *cambio* en el interés público producido después de dictarse el acto y que aconseja la extinción de éste. De dicha causa de interés público legitimadora debe quedar constancia en el procedimiento administrativo (informes, alegaciones, motivación, etc.).

(60) F. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 278 y ss., donde analiza los diversos límites establecidos en el artículo 106 (equidad, buena fe, etc.) a la luz de la consideración de que «dicha regulación hace, con carácter general, prevalecer el principio de seguridad jurídica sobre el de legalidad de la actuación administrativa cuando los actos emanados de la Administración Pública hayan hecho surgir efectos favorables para los administrados».

(61) En este sentido, R. ALESSI, *La revoca...*, pág. 115. Véase, en España, J. M. SALA AROQUER, *op. cit.*, pág. 276, que señala cómo, para el Consejo de Estado, la revocación del acto gravoso debe efectuarse, en todo caso, «por motivos de interés público» (Dictamen de 5 de setiembre de 1960, Exp. 25471). «Según el Consejo de Estado —sigue diciendo este autor—, con tal de que el fin sea público, la revocación del acto restrictivo por motivos de oportunidad es una posibilidad que no se halla limitada por ningún otro principio.» Véase, en la misma línea, el más reciente Dictamen 50107, de 18 de marzo de 1987, citado por E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (*Consideraciones...*, cit., pág. 421).

(62) J. M. SALA AROQUER, *op. cit.*, págs. 213-214. En contra, M. BELADIEZ no admite la revocabilidad de sanciones por —entre otros motivos— la primacía del interés público vinculado al principio de conservación de los actos: «al contrario de lo que pudiera parecer, la conservación de este tipo de actos puede tener para el interés público más importancia que la de un acto declarativo de derechos...». «Si algo exige el interés público en casos como éste [revocación de sanciones por motivos de oportunidad], es la conservación del acto de gravamen» (*op. cit.*, pág. 164).

(63) M. LAFUENTE BENACHES, *El régimen disciplinario...*, cit., pág. 138.

La inadecuación del acto revocador de una sanción a la causa de interés público puede considerarse como un supuesto de desviación de poder, lo que haría de la revocación un acto anulable (cfr. arts. 63 LAP y 70.2 LJCA) (64).

4.2. *El principio de igualdad*

El principio de igualdad, tradicionalmente admitido como un importante límite a la revocación de sanciones, ha sido finalmente recogido como tal, y de forma expresa, por el artículo 105.1 de la nueva Ley 4/1999, de refoma de la 30/1992. Con naturalidad cabe incluir también, como una de las concreciones de este principio, la condición de que la revocación «no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes», cláusula igualmente novedosa del mismo precepto.

El principio de igualdad constituye, desde el ámbito sustantivo, el principal límite u obstáculo a la práctica de la revocación de sanciones administrativas (65); especialmente cuando se trata de las llamadas «sanciones en masa», cuya tramitación está totalmente automatizada y que se imponen a cientos de ciudadanos diariamente (v. gr., multas por exceso de velocidad, en materia de tráfico) (66).

Lógicamente, para enjuiciar la existencia de una infracción de este principio es preciso comparar la actuación administrativa «revocadora» con la que viniese llevando a cabo, respecto de las sanciones impuestas por ella, la misma Administración (67). Más en concreto, es precisa, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, una triple comprobación: que exista una identidad de supuestos de hecho, que hayan sido objeto de trato diferente y, finalmente, valorar «en qué medida ello obedece a un cambio de criterio», es decir, si se trata de una «solución genérica conscientemente diferenciada de la que anteriormente se venía manteniendo» y no «una respuesta individualizada al concreto supuesto planteado», en cuyo caso sí que se estaría infringiendo el principio, como consecuencia de la solución «particular» (68).

(64) Sobre la desviación de poder en relación con la condonación de sanciones, véase B. LOZANO, *op. cit.*, pág. 186. Para SALA ARQUER, la heterogeneidad absoluta de intereses públicos fundantes del acto revocado y del revocador produce una incongruencia entre medio y fin que da lugar a la desviación de poder (*op. cit.*, págs. 216-217).

(65) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 650; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 421.

(66) Véase, p. ej., J. JUNCEDA MORENO, *Derecho sancionador en materia de tráfico. En especial, la retirada del permiso de conducir*, núm. 145 de esta REVISTA (1998), pág. 429.

(67) Como señala la STC 47/1989, de 21 de febrero, «la igualdad en la aplicación de la Ley dentro de la Administración, lo mismo que en el ámbito jurisdiccional, solamente es predicable de las decisiones que tengan su origen en el mismo órgano o entidad» [J. SUAY RINCÓN, «El principio de igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA)*, T. II, pág. 886].

(68) Cfr. M. RODRIGUEZ-PINERO y F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 25. «Se rompería así la igualdad... si al aplicarse esta norma

Sabido es que la Administración pública no está vinculada al «precedente administrativo»; por ello, la Administración puede cambiar de criterio en las resoluciones que emita, siempre que exista una razón de interés público debidamente justificada, como deja señalado el artículo 54 LAP: «Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: (...) c) los [actos] que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos». Mediante esta «sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho» se posibilita, por tanto, el eventual control de la incidencia de la revocación no sólo sobre el principio de igualdad, sino también sobre los principios de transparencia de las decisiones administrativas y de interdicción de la arbitrariedad (69).

Y la razón de la exigencia de motivación es que, aunque no está vinculada al precedente, la Administración sí lo está al principio de igualdad. El cambio de criterio está autorizado —a la luz de la Constitución— si se puede reconocer como tal cambio; «es no ya el cambio de criterio, sino la injustificación del mismo lo que vedaría el principio de igualdad...» (70). En definitiva, las razones justificadoras de un cambio de criterio (no de una solución «particular») pueden ser variadísimas, pero deben quedar incluidas en el «interés general» y ser exteriorizadas mediante la adecuada motivación, suficientemente convincente (71).

El respeto del principio de igualdad en la revocación de las sanciones convierte el ejercicio de esta potestad en un difícil equilibrio: en la medida en que la revocación adoptada por el órgano administrativo no puede configurarse como una solución particular, sino como un criterio genérico, necesariamente se tratará de decisiones potencialmente abiertas a una pluralidad de casos; pero la aplicación general de la revocación podría suponer un fraude a la potestad punitiva otorgada por el ordenamiento, y dar al traste con la función punitiva del sistema sancionador. Entre estos extremos queda el difícil equilibrio de la potestad revocatoria.

4.3. *La integridad del ordenamiento jurídico*

La limitación establecida por el artículo 105.1 —que la revocación *no sea contraria al ordenamiento jurídico*— resulta excesivamente genérica e

general no se hiciera de manera general, con abstracción de las personas concretas afectadas» (*ibidem*, pág. 21). En similar sentido a esta doctrina, véase VV.AA. (dirigido por O. ALZAGA VILLAMIL), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. II, Edersa, Madrid, 1997, págs. 260-263. Aunque, en la doctrina del Tribunal Constitucional, estos requisitos están referidos a la actuación judicial, resultan perfectamente aplicables a la actuación discrecional administrativa.

(69) R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *op. cit.*, pág. 317. Sobre la aplicación de este principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad a la potestad revocadora, B. LOZANO, *op. cit.*, pág. 183; M. CUCHILLO FOIX, *op. cit.*, pág. 421; M. BELADIEZ, *op. cit.*, pág. 165.

(70) M. RODRÍGUEZ PIÑERO, *op. cit.*, pág. 26. Bastaría —señala este autor— una referencia expresa al criterio anterior y mostrar las razones que justifican el apartamiento de ese criterio.

(71) Según la doctrina del TS: cfr. M. F. FERNANDO PABLO, *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 205.

incluye todas las demás limitaciones establecidas por razones de legalidad. El ordenamiento jurídico-administrativo incluye, además de normas escritas —leyes, reglamentos—, principios jurídicos (72). Por tanto, en el caso de la revocación, será posible llevarla a cabo si no se infringe algún precepto legislativo (73) o reglamentario, o algún principio jurídico.

No obstante, este requisito se potencia con lo que establece el artículo 106, que señala que las potestades de revisión (la revocación, entre ellas) podrán llevarse a cabo si su ejercicio no resulta *contrario a las leyes* (74): insiste en la adecuación al ordenamiento jurídico-legal. En relación con esto, no está de más recordar que el artículo 30.2 LGPr, que prohíbe —salvo expresa previsión legal— la condonación de sanciones pecuniarias, no es aplicable a la revocación, porque —como se vio más arriba— son técnicas distintas, aunque coincidan algunos de sus efectos. Caso contrario, se estaría configurando la potestad sancionadora como una técnica meramente recaudatoria, lo cual vendría a atentarse contra la propia finalidad de las normas sancionadoras, que no es ni sancionar ni recaudar, sino hacer que se cumpla la norma (75).

4.4. *Sometimiento de la revocación a procedimiento administrativo*

La revocación de una sanción es un acto declarativo de la voluntad administrativa y, como tal, debe someterse al correspondiente procedimiento administrativo: «*Los actos administrativos —dice el art. 53.1 LAP— se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido.*» La exigencia de procedimiento administrativo tiene que ver con la salvaguarda del principio de legalidad y de los derechos de los interesados; es decir, es un principio formal que se configura como instrumento para la salvaguarda de otros principios sustantivos y/o formales. El procedimiento servirá para valorar tanto la oportunidad de la decisión (las razones que justifican la revocación) como su legalidad (que tal revocación no es contraria al ordenamiento jurídico ni a los derechos de los administrados) (76).

Por tanto, la revocación debe producirse mediante el correspondiente procedimiento administrativo (lo cual no es óbice para que se lleve a cabo

(72) Cfr. M. BELADIEZ, *op. cit.*, pág. 166.

(73) J. GONZÁLEZ PÉREZ reduce, no obstante, el papel limitador de las leyes en la revocación de sanciones: «si el acto es un acto de gravamen (p. ej., sancionador), no existe límite a su revocabilidad, aplicando los principios generales. El acto puede ser revocado (...). Es posible revisar el acto sancionador en beneficio del sancionado, como es posible indultar al condenado por una sentencia» (J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico...*, cit., pág. 1081).

(74) Como normas con fuerza de ley emanadas del Parlamento: J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico...*, cit., pág. 1080. Véase la STS de 29 de enero de 1975, citada en nota a pie de página.

(75) Cfr. A. HUERGO LORA, *La desigualdad...*, cit., pág. 219.

(76) R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *op. cit.*, pág. 317; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 12.ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, págs. 472-474.

«*en cualquier momento*», como señala el art. 105.1 LA: esta apostilla se refiere a la decisión de iniciar los trámites para la revocación, y no a la decisión revocatoria, que surgirá tras la tramitación correspondiente). Ahora bien, en la medida en que no se establece un procedimiento formalizado específico (a diferencia de la revisión de oficio) (77), le resultarán de aplicación los trámites del procedimiento ordinario regulado en la Ley 30/1992, que incluye —como mínimo— la audiencia al destinatario con anterioridad a la propuesta de resolución (78).

Sobre la posibilidad de suspender el acto que está siendo objeto del procedimiento administrativo de revocación, es lógico que así sea, porque, en caso contrario, la revocación perdería su razón de ser. Así lo entienden, además, algunos autores (GÓMEZ-FERRER), ante el lógico silencio de la Ley, que no dispone procedimiento alguno. El único requisito que señala es el de la audiencia del interesado (que, además, estará de acuerdo con la suspensión: si no lo estuviera, dicho acto no sería desfavorable y, por ello, la revocación no sería lícita) (79).

Finalmente, si el procedimiento sancionador correspondiente se inició como consecuencia de una denuncia, sería conveniente —al menos— comunicar al denunciante la decisión revocatoria, al igual que se le debió comunicar —si la solicitó— la iniciación del procedimiento sancionador correspondiente (80).

4.5. *Los derechos de los particulares*

Los actos sancionadores no reconocen derechos a los destinatarios; todo lo más, les imponen obligaciones. Por ello, resulta difícil que la revocación de las sanciones incida negativamente en la esfera jurídica de aquéllos (81). Por otra parte, tal y como resulta configurada la potestad sancionadora, los administrados distintos del destinatario carecen de derechos

(77) F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, vol. III, Eunsa, Pamplona, 1997, pág. 1145.

(78) Cfr. M. CUCHILLO FOIX, *op. cit.*, pág. 420; en el mismo sentido, R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La revisión...», *cit.*, pág. 317; GARCÍA-TREVIJANO, *Revisión...*, *cit.*, págs. 643 y ss.

(79) *Op. cit.*, pág. 317.

(80) Cfr. artículo 11.2 RPPS.

(81) Tal y como ha tenido ocasión de poner de manifiesto recientemente, el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea (Sala 2.^a), en la sentencia de 10 de julio de 1997, en el as. T-227/95, *AssiDomän Kraft Products AB c. Comisión de las Comunidades Europeas*, que señala, entre otras cosas: «A este respecto, conviene recordar la jurisprudencia en materia de revocación de actos administrativos que conceden derechos subjetivos o ventajas similares en favor del destinatario. El Tribunal de Justicia ha reconocido, sin perjuicio de la protección de la confianza legítima y del principio de seguridad jurídica, el derecho de las Instituciones comunitarias a revocar, por razón de su ilegalidad, una Decisión que haya concedido un beneficio a su destinatario (...)» (n.º 44). Y a continuación señala: «Esta jurisprudencia se aplica a fortiori en un supuesto en el que la Decisión se limite a imponer cargas al justiciable o a imponerle sanciones, como ocurre en el caso de autos. Efectivamente, en este supuesto, las consideraciones relativas a la protección de la confianza legítima y de los derechos adquiridos del destinatario no se oponen a que la Comisión revoque la Decisión» (n.º 45).

relativos a la imposición de la sanción, porque su posición, en principio, es la de titulares de un mero interés en defensa de la legalidad, aunque es posible que la sanción les pueda afectar directamente: tal sería el caso de los actos de doble efecto, beneficiosos para unos y de gravamen para otros (82); en estos casos, la revocación de una sanción sí que afectaría, sin lugar a dudas, a los derechos de los particulares (en concreto, de aquellos beneficiados por la sanción), por lo que no podría llevarse a cabo.

Ahora bien, la posición de control de los particulares —o de algunos, en concreto— sobre la revocación de la sanción ya impuesta puede verse reforzada, en función de diversas circunstancias: *a)* el reconocimiento legal de la acción pública (83); *b)* el reconocimiento legal de intereses colectivos o difusos legitimantes (84); *c)* el reconocimiento de un interés legítimo al denunciante (85). En todo caso, aun viéndose reforzada la posición de los terceros, resulta difícil reconocer la existencia de un «derecho» (que tiene correlativas obligaciones) en estos casos; podremos llegar a estar ante intereses cualificados, legítimos, «legitimatorios», pero intereses al fin y al cabo. Los particulares interesados podrán instar de la Administración el cumplimiento efectivo de sus potestades; es más, se podría plantear —casos se han dado— la posibilidad de denunciar, tanto en vía administrativa como en vía penal, al titular del órgano que ha llevado a cabo la revocación de una sanción, en contra de los intereses de un particular o de un grupo de administrados (86).

(82) A. HUERGO LORA hace una completa selección de casos en los que un sujeto distinto del destinatario (en el supuesto, el denunciante) puede ostentar la condición de interesado: si es agraviado por la infracción o ha sufrido sus consecuencias, si es competidor, si la sanción es presupuesto de la aplicación de una norma favorable al denunciante, si ha participado en el procedimiento administrativo cuando dicha participación está sujeta a requisitos de legitimación... (*La desigualdad...*, cit., págs. 211 y ss.).

(83) Aunque la Constitución alude a la acción popular (art. 125), su establecimiento se pone en manos de la Ley. Pero son escasas las previsiones legales de acción pública: la tradicional acción pública urbanística del artículo 304 TRLS, la de la Ley de Costas (art. 109), etc.

(84) Como ocurre, p. ej., en el ámbito del derecho de consumo: véase el artículo 20 LGCU: «*Las Asociaciones de consumidores y usuarios... podrán representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones de defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios (...)*»

(85) Cfr. M. REBOLLO PUIG, «Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador», en el volumen colectivo (coordinado por J. BARNES VÁZQUEZ) *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 229, 243 y ss.

(86) La prevaricación —como se dijo más arriba— es un delito en el que pueden incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, tal y como tipifican los artículos 404 y ss. del Código Penal: «*A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare resolución arbitraria en un asunto administrativo...*». Como ya dejamos señalado con ocasión de unos comentarios sobre la STC 34/1994, la peculiaridad del tipo penal de la prevaricación llevó al Tribunal Constitucional en dicha sentencia a remontarse, desde el proceso penal, al procedimiento administrativo, habilitador de la correspondiente actuación administrativa supuestamente «injusta» y punible: la legitimación para exigir, ante el Juez, el reconocimiento de un delito y la imposición de la correspondiente sanción penal implica, necesariamente, la previa legitimación para exigir de la Administración la imposición de la sanción administrativa cuya revocación configura el supuesto delito. En definitiva, procede reconocer el interés de la asociación en cuestión en que la Administración ejercite correctamente las potestades administrativas (en este caso,

En todo caso, al margen de los tres supuestos citados más arriba, resulta difícil controlar en derecho el uso que del artículo 105 LAP haga la Administración (87).

Por otra parte, todo lo señalado hasta el momento muestra cómo el establecimiento de una serie de requisitos de la posible revocación de sanciones encuentra apoyo en la necesidad de dar certidumbre a las situaciones jurídicas subjetivas (aunque sean desfavorables) reconocidas por los actos administrativos, lo que tiene una evidente conexión con el principio de seguridad jurídica; este principio constitucional (art. 9.3 CE) exige una interpretación restrictiva de la potestad revocatoria porque, caso contrario, se podría producir una debilitación o relajamiento de las obligaciones impuestas por las leyes o de la actividad administrativa cuyo incumplimiento legitimaría la imposición de la sanción (88).

Finalmente, aunque la revocación no afecte a «derechos» de los particulares, puede afectar a las «expectativas» creadas por la previa actuación administrativa. Es difícil que se dé en la práctica, pero la revocación de una sanción podría llegar a infringir el principio de confianza legítima, si la previa sanción provocó una determinada actuación de algún administrado (89). Según la jurisprudencia, para que este principio constituya un límite a la revocación de actos es necesario que la actuación administrativa previa (en nuestro caso, la sanción) haya provocado no una mera actitud de tolerancia, sino una determinada conducta de algún particular, con incidencia en su esfera patrimonial (90).

sancionadoras y revocadoras): cfr. I. SANZ RUBIALES, *La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial (comentario a la STC 34/1994, de 31 de enero de 1994)*, en el núm. 141 de esta REVISTA (1996), págs. 155 y ss.

(87) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *op. cit.*, pág. 645. Señala este autor que, durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Régimen Jurídico, el Grupo Popular propuso una reforma en el texto inicial (enmienda n.º 507, de sustitución al art. 101.4 del Proyecto): el procedimiento para la revocación debería ser el de la revisión de oficio si algún administrado se opusiera a la retirada del acto. Con ello, se evitaría en gran medida la cercana posibilidad de incurrir en desviación de poder: la utilización de la potestad revocatoria para fines distintos de los previstos en el ordenamiento, pero —caso de oposición— se imposibilitaría la revocación por motivos de oportunidad, ya que la revisión de oficio es siempre por motivos de legalidad.

(88) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones...*, cit., pág. 422; en el ordenamiento preconstitucional, cfr. M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, pág. 404.

(89) Aunque el principio de buena fe aparece mencionado en el artículo 106 como un límite al ejercicio de los poderes de anulación y revocación, dicho principio requiere un cierto plano de igualdad en la relación, mientras que entre Administración y ciudadanos las relaciones se basan en el ejercicio de potestades administrativas y, por tanto, en la desigualdad. Por ello, mejor que aludir a la buena fe, en general, es hacerlo al principio de confianza legítima —manifestación no sólo del principio de buena fe, sino también del principio constitucional de seguridad jurídica—, que resulta más propio de la posición institucional de la Administración y que protege a los ciudadanos frente a actuaciones arbitrarias de la Administración (F. CASTILLO BLANCO, *La protección...*, cit., págs. 273-274).

(90) F. CASTILLO BLANCO, *op. cit.*, págs. 310 y ss.; I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho en la jurisprudencia*, «REDA», núm. 90 (1996), pág. 312.

5. CONCLUSIONES

La doble caracterización de las sanciones administrativas —actos administrativos, por una parte, y manifestaciones del *ius puniendi*, por otra— incide en la aplicabilidad del principio general de revocabilidad de los actos de gravamen o desfavorables, recogido en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992.

La revocación de sanciones por motivos de oportunidad, además de diferenciarse de la potestad anulatoria, debe distinguirse de la llamada condonación de sanciones, que opera mediante la inejecución o suspensión de la sanción y que únicamente puede ser ejercitada en el caso de que esté expresamente prevista por las Leyes sectoriales, con las específicas limitaciones que le señala la normativa aplicable.

La revocación de sanciones, por su parte, exige en su ejercicio la adopción de fuertes precauciones, para evitar incurrir en desviación de poder. A la luz del ordenamiento español, dicha potestad revocatoria debe someterse a las fortísimas restricciones establecidas por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, con carácter general para todas las técnicas de revisión (art. 106) y, especialmente, al principio de igualdad, que hacen de ella una potestad de difícil aplicación. En este sentido, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Reforma de la Ley 30/1992, mejora ostensiblemente la redacción del citado artículo 105.1, al prever límites específicos del ejercicio de la potestad revocatoria: que éste no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes ni sea contrario al principio de igualdad o al interés público.

Por todo ello, aunque el ordenamiento español reconoce en abstracto la revocabilidad de sanciones administrativas, establece intensas limitaciones que restringen en gran medida la posibilidad de su ejercicio.

