

LA REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN Y SU IMPACTO PROCESAL

ELISA MOREU CARBONELL¹
Universidad de Zaragoza

Cómo citar/Citation

Moreu Carbonell, E. (2025).
La revocación de actos de gravamen y su impacto procesal.
Revista de Administración Pública, 226, 121-154.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.06>

Resumen

La revocación de actos de gravamen, muy especialmente de sanciones administrativas, plantea una serie de interrogantes no resueltos. ¿Puede la Administración revocar una sanción o cualquier otro acto de gravamen mientras se encuentra *sub iudice*? ¿La revocación es causa de satisfacción extraprocesal y motivo para archivar el recurso contencioso-administrativo? ¿En qué casos y bajo qué condiciones? El impacto procesal de la revocación estaba huérfano de regulación y de análisis, así que su estudio contribuirá a depurar el concepto jurídico de la potestad revocatoria y, por extensión, del resto de potestades revisoras de la Administración.

Palabras clave

Revocación; actos de gravamen; sanciones; satisfacción extraprocesal.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22_23R (BOA núm. 80 de 28/04/2023) y del proyecto IN-SALVAN, *Innovación para una salud de vanguardia*, PID2021-127828NB-I00, en la medida en que refleja la crisis sanitaria del COVID-19 desde un enfoque procesal poco explorado.. Se lo dedico a mi sobrina Elena, por su tozudez en defender la legalidad.

Abstract

The revocation of acts of imposition, particularly administrative sanctions, raises a series of unresolved questions. Can the Administration revoke a sanction or any other non-beneficial act while it is *sub iudice*? Does revocation provide a cause for out-of-court settlement and a ground for dismissing the contentious-administrative appeal? In which cases and under what conditions? The procedural impact of revocation lacked regulatory provisions as well as doctrinal or jurisprudential analysis. Therefore, this paper will contribute to refining the legal concept of the revocatory power and, by extension, other internal invalidation mechanisms.

Keywords

Internal invalidation mechanisms; non-beneficial administrative acts; administrative sanctions; out-of-court settlement.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO, OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA. II. ANÁLISIS DE CASOS RELEVANTES SOBRE REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN Y SU INCIDENCIA PROCESAL: 1. Casos resueltos por los tribunales del orden contencioso-administrativo. 2. Otros casos estudiados por el Consejo de Estado y por los consejos consultivos autonómicos. 3. La escasa información que ofrecen las Administraciones públicas sobre el ejercicio de su potestad revocatoria. III. MARCO JURÍDICO BÁSICO DE LA REVOCACIÓN: 1. Objeto de la revocación. 2. Motivos de la revocación. 3. Procedimiento de revocación: 3.1. *Iniciación del procedimiento de revocación*. 3.2. *Instrucción del procedimiento de revocación*. 3.3. *Plazo para resolver y resolución revocatoria*. 3.4. *Límites de ejercicio de la potestad revocatoria*. IV. RESULTADOS: EFICACIA MATERIAL Y PROCESAL DE LA REVOCACIÓN: 1. Eficacia material de la revocación. 2. Eficacia procesal de la revocación: 2.1. *Impacto de la revocación sobre un proceso pendiente*. 2.2. *Revocación y satisfacción extraprocésal*. 2.3. *Revocación y retrotracción del expediente sancionador*. V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO, OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

La revocación de actos de gravamen, muy especialmente de sanciones administrativas, plantea una serie de interrogantes para los que no resulta fácil encontrar respuesta legal, jurisprudencial o doctrinal. El primero de ellos es si la Administración puede revocar un acto que ha sido impugnado por el interesado ante la jurisdicción contencioso-administrativa mientras está pendiente de resolución judicial. Admitida esta posibilidad, hay que dar respuesta a si la revocación permite dar por finalizado el proceso por satisfacción extraprocésal de las pretensiones del demandante, en qué casos y bajo qué condiciones. Y, en tercer lugar, si la revocación podría tener el efecto de reabrir el procedimiento administrativo que dio origen al acto sancionador o de gravamen impugnado.

Mi estudio, en definitiva, asume el objetivo de precisar el alcance de la revocación como causa de satisfacción extraprocésal, describir su objeto, limitar su uso y explicar qué efectos tiene sobre un proceso todavía *sub iudice*. El impacto

procesal de la revocación estaba huérfano de análisis, así que creo que estas páginas contribuirán a depurar un concepto jurídico —el de la revocación de actos administrativos— cuyos márgenes distan de quedar claros y al que se acusa de sufrir una «persistente polisemia»².

Necesitaba corroborar o refutar la hipótesis de que la revocación es una potestad impropia o mal utilizada por las Administraciones públicas, en particular en el derecho administrativo sancionador. Para realizar aportaciones valiosas desde la función interpretativa, crítica y propositiva que debe orientar cualquier trabajo científico, he seguido una metodología centrada en el análisis de casos y en el razonamiento inductivo, pues considero que el estudio de los datos permite identificar patrones, inconsistencias y tendencias muy útiles para la sistematización jurídica.

II. ANÁLISIS DE CASOS RELEVANTES SOBRE REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN Y SU INCIDENCIA PROCESAL

Por eso he sistematizado algunos casos conflictivos sobre el ejercicio de la potestad revocatoria y su incidencia procesal, para los que no encontraba respuesta, y he buscado también en los dictámenes del Consejo de Estado y de otros órganos consultivos autonómicos, por su importante papel en el marco de las potestades revisoras.

1. CASOS RESUELTOS POR LOS TRIBUNALES DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Son pocas las sentencias que examinan el impacto que tiene la revocación de un acto de gravamen sobre el proceso contencioso-administrativo. No obstante, dos pronunciamientos recientes de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo del año 2023 han aportado nuevos matices al marco conceptual de la revocación administrativa.

La STS de 27 de marzo de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:1016) se pronuncia sobre la viabilidad de revocar una sanción mientras está pendiente un recurso contencioso-administrativo contra ella y sobre otras cuestiones procesales directamente vinculadas con este trabajo³. Voy a resumir ahora los antecedentes fácticos

² En palabras de R. Santamaría Arinas (2000), «La reforma del art. 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública* 151, págs. 441-464.

³ Esta sentencia fue comentada por D. Gómez Fernández (2023), «La revocación del art. 109.1 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo», blog *Es de Justicia*, <https://is.gd/CRHYWJ>.

de esta sentencia, aunque volveré sobre ella más adelante para exponer los fundamentos jurídicos que avalan las conclusiones de mi trabajo.

El órgano ambiental competente de la Generalitat Valenciana impuso a una empresa una multa de 30.000 euros por infracción grave de la legislación ambiental. Tras agotar vía administrativa, la mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora, alegando la caducidad del procedimiento sancionador. Pues bien, mientras estaba pendiente el recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Valencia, la Generalitat comprobó que la sanción estaba mal notificada y acordó revocarla al amparo del art. 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), retro trayendo las actuaciones al momento anterior al defecto formal. Pero, a la vista de que había transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar, declaró la caducidad y archivo del procedimiento, «sin perjuicio de que pueda procederse a la apertura de nuevo procedimiento sancionador en tanto no haya prescrito la infracción, al amparo del art. 95.3 de la Ley 39/2015».

La revocación se comunicó al Juzgado, que acordó el archivo de las actuaciones mediante auto al amparo del art. 76 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), por entender que la Administración demandada había reconocido totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante.

La empresa recurrió el auto en apelación y el Tribunal Superior de Justicia de Valencia lo desestimó al considerar que la sanción «ha dejado de existir en el mundo jurídico, haciendo superflua una declaración de nulidad en relación con un acto que ya ha sido declarado nulo». A juicio de la sala, el hecho de que exista un proceso pendiente no constituye un límite al principio de revocabilidad de los actos administrativos.

El conflicto llegó al Tribunal Supremo, que admitió a trámite el recurso de casación e identificaba así la cuestión que tenía interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia: «[...]determinar si puede la Administración invocar la potestad de revocación del art. 109 de la Ley 39/2015, para declarar la caducidad de un procedimiento sancionador en el curso del procedimiento judicial seguido contra la misma resolución sancionadora». Me parece interesante recalcar que la razón que había llevado a la Administración a revocar la sanción impugnada era que había caducado el procedimiento sancionador. Es decir, se revoca la sanción por ser resultado de un procedimiento caducado.

El segundo precedente fáctico digno de mención es la STS de 11 de julio de 2023 (recurso 4717/2022, ECLI:ES:TS:2023:3238). En este caso, la Administración había revocado una resolución de expulsión de un extranjero, al constatar que era menor de edad, cuando el interesado ya había recurrido esta decisión ante los tribunales. Tras la revocación del acto, el Tribunal Supremo limita la posibilidad de entender que se ha producido la pérdida sobrevenida del objeto del recurso contencioso-administrativo, ya que aprecia vulneración del derecho a la

tutela judicial efectiva del interesado y considera que la revocación no habría dado respuesta a la pretensión de la demanda de regularizar la situación del menor con las subsiguientes medidas de protección. Otra interesante reflexión sobre la revocación y su incidencia procesal que iré desgranando en las páginas que siguen⁴.

2. OTROS CASOS ESTUDIADOS POR EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

La potestad revocatoria ha llegado al Consejo de Estado cuando fueron sometidos a su consideración los sucesivos anteproyectos de leyes reguladoras del procedimiento administrativo⁵. El Consejo de Estado ha ido perfilando así la naturaleza y régimen jurídico de la revocación de actos de gravamen o desfavorables, si bien no aborda directamente el problema de su eficacia procesal⁶. A lo largo de mi estudio volveré sobre estos dictámenes para perfilar los requisitos de la revocación, en cuanto a su objeto, procedimiento o límites.

Pero, aparte de este grupo de dictámenes que abordan las potestades revisoras, en general, un análisis de los precedentes fácticos de otros dictámenes de los órganos consultivos conduce a concluir que la revocación no constituye casi nunca el objeto propio de la consulta, sino que se menciona en referencias aisladas e indirectas. Hay que recordar que, a diferencia del procedimiento de revisión de oficio, la potestad revocatoria no exige la intervención preceptiva del Consejo de Estado y del resto de órganos consultivos, ya que la legislación básica de procedimiento administrativo no lo dispone así. Sin embargo, la borrosa delimitación legal de la potestad revocatoria y la disparidad interpretativa en relación con los motivos que la amparan hace que la revocación haya llegado por otras vías, disfrazada de recurso extraordinario de revisión o de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho.

⁴ En un caso remotamente similar, el Tribunal Supremo matiza el alcance de la pérdida sobrevenida del objeto del recurso cuando la Administración dicta resolución expresa estimatoria estando pendiente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado contra la desestimación presunta de su solicitud. A juicio del Tribunal Supremo, el principio *pro actione* puede justificar el mantenimiento de la vía judicial iniciada cuando del comportamiento del recurrente se desprenda su inequívoca voluntad de continuar con el proceso (STS de 24 de octubre de 2023, recurso 2491/2022, ECLI:ES:TS:2023:4464).

⁵ Dictamen 275/2015, relativo al anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 5356/1997, sobre el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 30/1992; y 1076/1991, relativo al anteproyecto de la Ley 30/1992.

⁶ Un panorama general en R. Collado Martínez (2018), «La revocación de los actos administrativos en la doctrina legal del Consejo de Estado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 195, págs. 221-240.

En el primer supuesto, la revocación se trata tangencialmente con ocasión de un recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado. En su dictamen 1824/2022, el Consejo de Estado afirma que no concurre la circunstancia extraordinaria para acudir al recurso extraordinario de revisión, pero recuerda a la autoridad consultante que la Administración «cuenta con diversos mecanismos para anular los actos administrativos desfavorables para los administrados» y que podría acudir a la vía de la revocación del art. 109 de la LPAC para anular el reintegro de una subvención.

En el segundo caso, la revocación se funde con otras potestades revisoras en las que la intervención del Consejo de Estado sí es preceptiva. Y es que existe una línea interpretativa favorable a admitir que la revisión de actos de gravamen en los que concurre una causa de nulidad de pleno derecho puede encauzarse por la vía de la revisión de oficio. Por ejemplo, en su dictamen 974/2017, el Consejo de Estado concluye que no concurren los vicios de nulidad de pleno derecho alegados que permitirían revisar de oficio una sanción, pero recuerda que la Administración tiene abierta la puerta de la revocación.

3. LA ESCASA INFORMACIÓN QUE OFRECEN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE EL EJERCICIO DE SU POTESTAD REVOCATORIA

He querido completar mi estudio con datos, cuantitativos y cualitativos, relativos a cómo ejercen la potestad revocatoria las Administraciones públicas, si es una potestad que se utilice con frecuencia, en qué supuestos y con qué consecuencias. Con esa intención presenté una serie de solicitudes de información pública dirigidas a distintas Administraciones de ámbito autonómico y local; quería averiguar el número de sanciones que fueron revocadas en un período temporal de cinco años y su eventual incidencia en un proceso contencioso-administrativo pendiente⁷.

⁷ En efecto, en fecha 19 de diciembre de 2023 formulé mis solicitudes de información requiriendo datos relativos al número de sanciones revocadas durante el período temporal comprendido entre 2019 y 2023, especificando si las sanciones revocadas habían sido impugnadas en vía judicial, así como el procedimiento seguido para la revocación. Cuatro meses después, la Administración autonómica resolvió mi solicitud de forma parcial, ya que algunos departamentos no aportaron toda la información solicitada. En contraste, la Administración municipal nunca respondió a mi solicitud de información pública.

En algún caso, para justificar la falta de datos se amparaban en el art. 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que contempla como causa de inadmisión la solicitud «relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración». En algún caso, la razón alegada es la falta de medios, advirtiendo que «no es posible extraer esta información en la base de datos de expedientes sancionadores, ya que no dispone de un campo desde

Este esfuerzo metodológico ha resultado largo y complejo y los resultados no han sido los esperados. Quienes nos dedicamos a la investigación jurídica conocemos las dificultades para disponer de información procesada, sistematizada o suficientemente detallada sobre el tema investigado, ya sea el recurso de alzada, la potestad disciplinaria o el inventario de bienes. Los datos disponibles suelen ser escasos, dispersos o poco trabajados, lo que complica al jurista la tarea de extraer conclusiones relevantes y ralentiza el avance de nuestras investigaciones. Aunque el problema es común en muchas disciplinas, es esencialmente grave en los estudios jurídicos que, quizás por esa razón, no suelen realizar análisis de datos.

La información que finalmente he podido recabar ha sido escasa y se refiere a un escenario muy excepcional como el de la pandemia del COVID-19, ya que el estado de alarma, declarado inconstitucional por SSTC 183/2021, de 14 de julio, y 183/2021, de 27 de octubre, derivó en una revocación masiva de sanciones administrativas⁸, incluso de multas ya abonadas⁹.

el cual realizar el filtrado y el volumen de expedientes manejados, como decimos, es enorme». Un análisis crítico de esta causa de inadmisión en C. Barrero Rodríguez (2023), «La necesidad de reelaboración de la información: una causa de inadmisión precisada aún de aclaración», *Revista Española de la Transparencia*, 18, págs. 51-80.

⁸ Entre el 7 de octubre de 2021 y el 24 de febrero de 2023 se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* más de 320 resoluciones de las Subdelegaciones del Gobierno revocando procedimientos sancionadores y anulando las sanciones impuestas durante la crisis sanitaria del COVID-19.

También las comunidades autónomas acudieron a la revocación para anular sanciones impuestas durante el estado de alarma. Según Europa Press, solo en la Comunidad de Madrid se habría tramitado la revocación de 6.101 multas dictadas por desobediencia en el estado de alarma. (Disponible en: <https://www.europapress.es>, de 27/02/2022). En respuesta a mi solicitud de información pública, la Administración autonómica me trasladó la documentación relativa a revocaciones publicadas en el boletín oficial vinculadas con el estado de alarma, aclarando que suponen «la mayoría de las sanciones que efectivamente se han revocado».

Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se explican en los apartados a), b) y c) del FJ 11 de esta STC 183/2021. Aunque el Tribunal Constitucional aplica la regla general de que las situaciones consolidadas no se pueden revisar por razones de seguridad jurídica (*ex art. 9.3 de la CE*), abre la puerta a la excepción de la «revisión in bonum» o en beneficio del interesado, con fundamento en el inciso final del art. 40.1 de su ley reguladora, la Ley Orgánica 2/1979 (LOT). Pero no existe en nuestro ordenamiento un procedimiento *ad hoc* para ello, como advierte E. Aparicio (2021), «Efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Decreto de alarma en los procedimientos sancionadores», en: <https://is.gd/8imCcM>. Las vías para proceder serían dos: la revisión de oficio del art. 106 de la LPAC, y la revocación de sanciones prevista en el art. 109.1 de la misma ley.

⁹ Para ello había que superar los obstáculos derivados de la indefinición del cauce adecuado para la devolución. Algunas comunidades autónomas como Cataluña o Navarra lo hicieron de oficio o abrieron un cauce específico para ello. Otras resolvieron

Además de estas revocaciones vinculadas con la pandemia del COVID-19 —que estaban a disposición de los ciudadanos en los boletines oficiales— la información facilitada sobre otros procedimientos de revocación revela que se trata de una potestad poco utilizada por las Administraciones públicas y que, además, no siempre se utiliza con rigor, como ha reconocido algún departamento autonómico en respuesta a la consulta formulada¹⁰.

En primer lugar, la Administración incluye impropiaamente bajo el concepto de revocación casos en los que aquella es consecuencia de la estimación del recurso administrativo o contencioso-administrativo interpuesto por el interesado. Como veremos, no está previsto que la revocación se pueda pedir a instancia de parte y aquí se confunde la vía de recurso con la potestad revocatoria de la Administración. En segundo lugar, no he podido confirmar en qué casos la revocación del acto de gravamen se había realizado estando *sub iudice* el recurso contencioso-administrativo. Tampoco, en tercer lugar, he podido averiguar cuándo la revocación ha tenido como efecto procesal la finalización del proceso por resolución extrajudicial de las pretensiones del recurrente.

Y con tan escueta información no se pueden inducir patrones de actuación administrativa ni conclusiones útiles para la sistematización jurídica¹¹.

III. MARCO JURÍDICO BÁSICO DE LA REVOCACIÓN

Aunque el objeto de mi trabajo no es, estrictamente, el régimen jurídico de la revocación, sino solo un aspecto concreto del mismo —el de su impacto procesal—, creo necesario recordar aquí cuáles son los elementos que definen una

procedimientos de revocación específicos incoados de oficio, como Aragón. Una sugerencia del Justicia de Aragón de fecha 28 de noviembre de 2022 recomendaba mejorar la coordinación y devolver a la mayor brevedad posible las cuantías pertinentes, junto con los intereses de demora generados desde el momento en el que se produjo el pago indebido.

¹⁰ Tras ofrecer un cálculo orientativo de doce revocaciones en el período temporal consultado, el Departamento reconoce por escrito que el término revocación no se utiliza con propiedad y que no puede asegurarse que se trate en todos esos casos de resoluciones que revocuen sanciones conforme el art. 109 de la Ley 39/2015.

¹¹ Con el ánimo de ofrecer algún dato relevante, diré que solo en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y sin contar las sanciones revocadas por la inconstitucionalidad del estado de alarma, se habrían revocado aproximadamente 200 sanciones entre los años 2010 y 2023, lo cual ciertamente no es mucho en proporción con el volumen de expedientes tramitados. Para extraer conclusiones relevantes se tendría que conocer también la cifra de expedientes sancionadores que se tramitan cada año en las distintas Administraciones públicas.

de las potestades revisoras más ambiguas de nuestro ordenamiento jurídico¹². Y es que la revocación es una potestad superficialmente regulada en la normativa de procedimiento administrativo¹³, que mantiene las mismas incongruencias, errores e incorrecciones a lo largo del tiempo¹⁴.

En efecto, bajo el paraguas de la revocación caben tanto la extinción de actos administrativos derivada de la estimación de un recurso o en ejecución de sentencia, como la revocación de actos favorables o desfavorables por razones de legalidad y de oportunidad. Incluso se emplean indistintamente los términos de «revisión» o «revocación», como en la STS de 29 de septiembre de 2003 (recurso 7992/1999, ECLI:ES:TS:2003:5789, FJ 2).

El vigente art. 109.1 de la LPAC dispone que «las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico». Mi estudio queda acotado por la legislación básica estatal, siendo consciente de que algunas normas autonómicas de procedimiento administrativo regulan tangencialmente la potestad revocatoria, como la Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, aunque tampoco resuelve las incidencias procesales a las que pretendo dar respuesta¹⁵.

¹² Así la califica A. Menéndez Rexach en el prólogo a F. Iglesias González (2017), *La revocación de actos administrativos favorables*, Valencia: Tirant lo Blanch (pág. 11).

¹³ La primera vez que el tecnicismo revocación aparece en nuestro ordenamiento es en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 y, tres años después, en la LPA de 1958. F. Iglesias González (2017, pág. 61) lamenta que «la normativa reguladora del procedimiento administrativo en nuestro país sigue sin enfrentarse de forma resuelta con uno de los conceptos de más difícil aprehensión en nuestra normativa, precisamente por la carencia de arrojo por parte del legislador».

¹⁴ Son palabras de E. Carbonell Porrás (2017), «Revisión de actos en vía administrativa», Gamero, Valero y Fernández (dirs.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector público, vol. II*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 2234-2290 (pág. 2234). Por su parte, R. Santamaría Arinas (2018), «Sobre el concepto de revocación en Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, 207, págs. 177-207 (pág. 181), advierte que el desconcierto generalizado se debe a problemas conceptuales, y critica la «persistente polisemia» del concepto carente de fundamento léxico, histórico y jurídico. Sobre la revisión de oficio véase F. J. Bauzá Martorell (2024), *Revisión de oficio. Dudas, lagunas y controversias*, Iustel y F. López Menudo (2022), «La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad», *Revista de Administración Pública*, 217, págs. 13-52.

¹⁵ La parte expositiva de la Ley vasca 1/2023 insiste en la necesidad de hacer un «uso adecuado» de la revocación para que los acuerdos se adopten motivadamente y de manera justificada, abriendo la posibilidad de atender a las circunstancias y la situación socioeconómica de la persona infractora. Me resulta muy sugerente que el art. 20 de

Quizás por eso y por su escasa relevancia judicial, tampoco es una figura que haya despertado la atención masiva de la doctrina. Desde el estudio pionero de Sala Arquer en los años setenta, cuando la revocación no estaba regulada en la ley procedimental¹⁶, la doctrina comenzó a interesarse por la revocación en los años noventa cuando se reguló por primera vez en la Ley 30/1992 (art. 105.1, posteriormente modificado por Ley 4/1999), en comentarios sistemáticos a dicha ley o en trabajos generales sobre la nulidad de los actos administrativos o la revisión de oficio¹⁷, y también en estudios sectoriales¹⁸.

La revocación se califica como una potestad en sentido técnico-jurídico, aunque resulta criticable esta mezcolanza de potestades revisoras en un mismo capítulo de la ley procedimental. Su ubicación sistemática dentro del capítulo dedicado a la revisión de oficio y el mantenimiento de la rectificación de errores

esta ley regule los casos en los que «podrá concederse» la revocación, cuando se aprecie que la respuesta punitiva, aun conforme con la legalidad, no resulta adecuada a la equidad, y cuando exista un interés general que reclame con evidencia la revocación. Es decir, reconoce una suerte de «derecho a obtener la revocación de la sanción» por razones de equidad y de interés general, que se articula a través de un procedimiento iniciado a instancia de parte interesada o de oficio (art. 21.2). La expresión «conceder la revocación», en cualquier caso, no me parece técnicamente adecuada para referirse a la potestad revocatoria.

¹⁶ J. M. Sala Arquer (1974), *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

¹⁷ Bajo la vigencia de la Ley 30/1992, véanse los trabajos que sobre la revocación escribieron M. Cuchillo Foix (1994), «La revisión de oficio y la revocación en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común», en J. Tornos Mas (coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch; M. J. Montoro Chiner (1994), «La revocación de los actos administrativos en la Ley 30/1992», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 17, págs. 11-30; M^a M. Caraza Cristín (1994): «La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC», en J. Tornos Mas, (coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch; J. M. Boquera Oliver (1995), «Revocación del acto administrativo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas; I. Sanz Rubiales (1999), «Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad», *Revista de Administración Pública*, 148, págs. 359-385 y E. Desdentado Daroca (2013), «Revocación de actos y rectificación de errores», en M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova, Thomson Reuters.

¹⁸ Como los estudios de H. Moya Meyer (2004), «La revocación de los actos de aplicación de tributos y de imposición de sanciones», *Hacienda Canaria*, 10, págs. 317-326, sobre revocación de sanciones tributarias, y de N. Arrese Iriondo (2019), «La revocación de la sanción de expulsión impuesta a personas extranjeras en situación irregular en territorio estatal», *Revista Española de Administración Pública*, 202, sobre la revocación de las sanciones de expulsión impuestas a personas extranjeras por permanecer de manera irregular en territorio estatal, prevista expresamente en la legislación de extranjería.

en el mismo artículo que regula la revocación han generado críticas y el dictamen del Consejo de Estado 5356/1997 lo tacha de «grave incorrección técnica».

El debate doctrinal gira en torno al tipo de actos revocables (declarativos de derechos o de gravamen), los motivos por los que se puede revocar (por razones de oportunidad o por legalidad), el procedimiento administrativo a seguir (no regulado) o los límites aplicables a la revocación.

1. OBJETO DE LA REVOCACIÓN

Como digo, las potestades revisoras reguladas en la ley de procedimiento administrativo común parten de una distinción esencial entre actos declarativos de derechos, y actos de gravamen o desfavorables. El art. 109.1 de la LPAC dispone expresamente que «las Administraciones públicas podrán revocar [...] sus actos de gravamen o desfavorables». Por tanto, el objeto de la revocación regulada en este precepto es necesariamente un acto de gravamen o desfavorable¹⁹.

El hecho de que la norma procedimental no contemple la revocación de actos favorables no significa que no exista tal posibilidad²⁰. La normativa sectorial y, muy significativamente, la tributaria, regula supuestos de revocación de actos

¹⁹ Aunque no puedo extenderme en este debate que excede del objeto de mi estudio, los reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general no pueden ser objeto de la potestad revocatoria, como afirma el Tribunal Supremo en su STS 25 de marzo de 2015, recurso 1383/2013 (ECLI:ES:TS:2015:1264). La STS 23 de octubre de 2001 (recurso 9346/1995, ECLI:ES:TS:2001:8149) resuelve un supuesto en el que el Ayuntamiento de Marbella había acudido a la figura revocatoria para dejar sin efecto un precio público de la ordenanza tributaria y sustituirlo por una tasa, argumentando que siendo el precio público más gravoso que la tasa, no existía límite para adoptar dicho acuerdo. El Tribunal Supremo, sin pronunciarse claramente sobre una eventual revocación de la ordenanza tributaria, considera que no procede. El ATS de 8 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4493A, recurso 2496/2020) declara no haber lugar a la desaparición sobrevenida del objeto del recurso cuando el Ayuntamiento dictó resolución revocatoria de la ordenanza fiscal. El Tribunal Supremo matiza que, en realidad, lo que el Ayuntamiento pretendía era una derogación de dicha ordenanza y apunta la falta de competencia del alcalde para acordarla (FJ 1).

²⁰ Así lo defienden, entre otros, F. Iglesias González (2017); R. Bocanegra Sierra (2009) «La revisión de oficio de los actos administrativos», en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Iustel, págs. 187-189; y J. M. Baño León y J. J. Lavilla Rubira (2021), *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, págs. 767-773 (pág. 767). Por su parte, I. Sanz Rubiales (1999, pág. 362) diferencia conceptualmente entre condonación y revocación, si bien sus efectos son idénticos, y afirma que la revocación es una potestad administrativa de eliminación de actos administrativos en general, mientras que la condonación solo es aplicable a los actos de gravamen.

favorables con carácter excepcional²¹. En cualquier caso, comparto las voces críticas que consideran inexplicable que la Ley 39/2015 haya olvidado introducir una regulación general y común de la revocación de actos favorables por motivos distintos de la pura legalidad²².

Además, el objeto de la revocación debe ser un acto de gravamen o desfavorable puro; por esa razón, no cabe la revocación de actos mixtos o de doble efecto (STSJ de Navarra de 28 febrero 2024, recurso 207/2022, ECLI:ES:TS-JNA:2024:67). Me parece razonable aceptar que si existen dudas sobre el carácter favorable o desfavorable del acto administrativo se considere favorable, y aplicar las vías de revisión de oficio de los actos declarativos de derechos, si se pretende su retirada por motivos de legalidad²³.

La frontera que separa los actos de gravamen y los actos favorables es caprichosa, lo que complica la delimitación conceptual de la revocación. Son actos de gravamen o desfavorables aquellos que limitan el patrimonio jurídico del destinatario y afectan negativamente a su esfera jurídica, denegando una pretensión, restringiendo un derecho, o imponiendo una consecuencia jurídica o patrimonial negativa, como en el caso de la sanción administrativa.

²¹ El art. 219 de la Ley 58/2003, General Tributaria, LGT, permite a la Administración tributaria revocar sus actos en beneficio de los interesados cuando se estime que infringen materialmente la ley, por circunstancias sobrevenidas que manifiesten la improcedencia del acto o cuando exista indefensión. La revocación solo es posible mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción y se inicia siempre de oficio, como reconoce, por todas, la STS de 31 octubre 2023 (recurso 438/2022, ECLI:ES:TS:2023:4562). Para profundizar sobre la revocación de la LGT me remito al estudio de J. Calvo Vérguez (2009), *La revocación de actos tributarios: análisis sustantivo y procedimental*, Cizur Menor: Aranzadi.

En el ámbito del derecho patrimonial, la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), dispone que la autorización demanial puede ser revocada unilateralmente por la Administración por razones de interés público, «cuando resulten incompatibles con las condiciones aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general» (art. 92.4 LPAP). La LPAP establece expresamente que la revocación del título no genera derecho a indemnización, aunque esta cuestión ha sido muy discutida por la doctrina y la jurisprudencia. También las licencias urbanísticas pueden ser revocadas por su adaptación al planeamiento urbanístico, con o sin indemnización (art. 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, TRLS, y concordante normativa autonómica).

Sobre el principio general de irrevocabilidad de actos favorables, M. Almeida Cerreida (2010), «El principio de irrevocabilidad de los actos favorables», en J. A. Santamaría Pastor, (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid: La Ley, págs. 1103-1135

²² Como critican E. Carbonell Porras (2017, pág. 2236) y A. Bueno Armijo (2018), «La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos nulos de pleno derecho en España», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 20, Universidad Externado de Colombia, págs. 345-387 (pág. 345).

²³ De nuevo, E. García-Trevijano Garnica (1996, pág. 428).

Los tribunales afirman que el carácter favorable o desfavorable del acto que se revoca se ha de determinar a la vista del conjunto de circunstancias que inciden en el afectado por dicho acto, y a la totalidad de las consecuencias que para el mismo se siguen de su revocación, y no a la naturaleza aislada del acto en sí. Por ejemplo, una sanción tiene carácter desfavorable para el sancionado, pero la revocación puede abrir la puerta para dictar otro acto mucho más gravoso, que sería inviable de mantener la vigencia del primero. Aunque el objeto de la revocación sea una multa, acto de gravamen por naturaleza, la situación creada con la revocación puede agravar la situación del ciudadano. Si la revocación de la sanción se hace para imponer otra más grave, eso exige poner en marcha el procedimiento de revisión de oficio o la declaración de lesividad del acto²⁴.

Por eso, siguiendo a Carbonell Porrás (2017, pág. 2237), creo que *de lege ferenda* sería conveniente introducir en la ley básica estatal —no se hizo así— una referencia específica a las revocaciones beneficiosas o perjudiciales para la persona interesada²⁵.

2. MOTIVOS DE LA REVOCACIÓN

El ejercicio de la potestad revocatoria no se limita a los supuestos en que concurren razones de legalidad. Doctrina y jurisprudencia admiten que la revocación de un acto administrativo de gravamen procede tanto por razones de legalidad como de oportunidad²⁶. En cualquier caso, la expresión «razones de oportunidad» no equivale a falta de control y tiene que ser depurada jurídicamente²⁷. La

²⁴ Véanse la SAN de 9 de octubre de 2023, recurso 859/2019 (ECLI:ES:AN:2023:5027); SAN de 10 octubre 2023, recurso 760/2020 (ECLI:ES:AN:2023:5357) y ATS de 28 de febrero de 2024, recurso 571/2024, (ECLI:ES:TS:2024:25201A).

²⁵ Ya advertía E. García-Trevijano Garnica (1996), «Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen», *Revista Española de Administración Pública*, 91, págs. 415-436 (pág. 427) que la diferencia no debería referirse a los actos, sino a sus efectos.

²⁶ La sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Tribunal Supremo confirma que la revocación no solo procede por motivos de legalidad. Véanse las SSTs de 21 de febrero de 2007, recurso 4640/2003, ECLI:ES:TS:2007:1648 y de 31 de mayo de 2012, recurso 1429/2010, ECLI:ES:TS:2012:3650.

En la doctrina, por todos, E. García-Trevijano Garnica (1996, pág. 430), M. J. Gallardo Castillo y M. L. Roca Fernández-Castanys, 2011, «Reflexiones en torno a la revisión de oficio de los actos administrativos», *Revista Gallega de Administración Pública*, 42, págs. 249-260; J. F. Alenza García (2017), *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson Reuters Aranzadi; y P. Menéndez (2021), *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson Reuters Aranzadi.

²⁷ R. Santamaría Arinas (2018, pág. 200) advierte que este concepto basado en razones de oportunidad se asume acríticamente y sin pensar en sus consecuencias.

LPAC no regula expresamente el supuesto en que la revocación obedece a razones imperativas para la Administración como, por ejemplo, la entrada en vigor o la modificación de una norma²⁸.

A mi juicio, la clave para poner en marcha esta potestad no sería tanto el motivo de la revocación, sino la naturaleza del acto (de gravamen o desfavorable). Si el acto es favorable solo cabría incoar la revisión de oficio por motivos de legalidad siguiendo los procedimientos garantistas de los arts. 106 y 107 LPAC. En cambio, si el acto es de gravamen se podría revocar sin sujeción a aquellos procedimientos formalizados y más garantes de los derechos de los interesados.

Algunos autores defienden que la revocación debe recaer sobre un acto de gravamen o desfavorable válido, puesto que si concurre un vicio de nulidad, su extinción debería articularse a través de los procedimientos de revisión de oficio²⁹. Ello implica que la Administración tiene que examinar el grado de inva-

Y pone en tela de juicio la contraposición teórica entre legalidad y oportunidad, que considera perturbadora e infundada porque la inadecuación de un acto administrativo al fin para el que fue dictado constituye por sí misma una cuestión de legalidad.

²⁸ El Tribunal Supremo niega que se pueda revocar libremente un acto administrativo aunque la Administración tenga que dar inmediata aplicación a una nueva norma reglamentaria. Se trataría, según el Tribunal Supremo, de una revocación «por razones ajenas a una posible tacha de ilegalidad», pero ilegal en todo caso porque el ordenamiento español no permite dejar sin efecto un acto administrativo válido fuera de los arts. 102 y 103 de la LPAC. La STS de 24 de enero de 2024 (recurso 8689/2021, ECLI:ES.TS:2024:421) precisa así la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia: «determinar si la revisión de puntuación asignada a los integrantes de las listas para la cobertura, con carácter transitorio, de plazas reservadas a personal funcionario y la contratación temporal de personal laboral de la Administración, efectuada como consecuencia de la disposición general que regula este proceso de selección, y que reduce la puntuación provisional asignada con arreglo a los criterios anteriores a la modificación normativa, requiere seguir el procedimiento de revisión de oficio del art. 106 de la Ley 39/2015 o puede realizarse por la Administración sin acudir a tal procedimiento». Hay que destacar que, aquí, el acto administrativo era favorable para el interesado, lo que impedía acudir a la revocación del art. 109.1 de la LPAC.

²⁹ Es la tesis de J. M^a Baño León (2021, pág. 769), que hace notar que mientras el art. 107.1 de la LPAC solo se refiere a los actos favorables, el art. 106 de la LPAC no distingue y que, por eso, ningún problema debería existir en utilizar la revocación de actos de gravamen en casos de nulidad de pleno derecho. Incluso propone que la ley procedimental debería regular un procedimiento de revisión de oficio para los actos desfavorables nulos o anulables. Esta tesis vendría avalada por algunos dictámenes

lidez que afecta al acto, de modo que se someterá al procedimiento de revisión de oficio si está aquejado de nulidad de pleno derecho, mientras que podrá ser revocado en los supuestos de anulabilidad o por razones de oportunidad. Tampoco faltan autores que limitan la potestad revocatoria a la concurrencia de un vicio de invalidez³⁰.

No me convence esta interpretación, ya que no tiene sentido admitir la revocación por razones de oportunidad y negarla cuando concurre un vicio de invalidez, ya sea de origen o por circunstancias sobrevenidas³¹. A mi juicio, es incongruente defender que se pueda revocar un acto desfavorable y que, si concurre un vicio de nulidad, la Administración tenga que acudir al procedimiento más garantista del art. 106 de la LPAC, con dictamen preceptivo y favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, que solo tiene sentido para actos favorables precisamente por serlo.

El Consejo de Estado y los demás órganos consultivos autonómicos manifiestan disparidad de opiniones sobre los motivos de la revocación. Algunos afirman que la revisión de oficio procede para actos de gravamen nulos de pleno

del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos que admiten la revisión de oficio de actos de gravamen en los que concorra un vicio de nulidad.

³⁰ A juicio de J. A. Santamaría Pastor (2023), *Principios de derecho administrativo general*, Tomo II, 6ª ed, Iustel (pág. 618), la revocación de actos desfavorables o de gravamen solo cabe si el acto es contrario a derecho y no por razones de oportunidad. De otra forma, la revocación equivaldría a una incomprensible y absurda habilitación genérica a la Administración para inaplicar normas o dispensar a personas concretas. También R. Bocanegra Sierra (2009) considera que la revocación de actos por razones de oportunidad es una auténtica dispensa contraria a los principios de legalidad e igualdad.

³¹ Así lo señala, con buen criterio, E. Carbonell Porras (2017, pág. 2353). Por su parte, A. Bueno Armijo (2018), «Eficacia y ejecución de los actos administrativos», en M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado, dirs, *Derecho Administrativo*, Tomo II, 3ª ed, Madrid: Tecnos, defiende que cabría prescindir del dictamen del Consejo de Estado para los casos de revisión de oficio de actos desfavorables; de este modo, cuando un ciudadano ejerciera su acción de nulidad con base en el art. 106.1 de la LPAC contra un acto desfavorable que solo le afectara a él, la intervención del Consejo de Estado resultaría superflua. Sin embargo, esta solución, por razonable que sea, implica forzar en exceso la literalidad del art. 106 de la LPAC y exigiría, desde luego, una reforma legal.

Por su parte, A. Galán Galán (2019), «Problemas pendientes de la revisión de oficio a la luz de la doctrina de los órganos consultivos», *Revista Española de la Función Consultiva*, 30-31, págs. 109-158, y C. Chinchilla Marín (2024), «La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites: Una reflexión crítica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 17, págs. 19-75, constatan una «intercambiabilidad» de las categorías reguladas en el título V de la LPAC.

derecho, con distintos argumentos³², mientras que otros niegan que la vía de la revisión de oficio sea la más adecuada para actos desfavorables³³.

Lo cierto es que semejante disparidad de criterios doctrinales y jurisprudenciales, junto con la parquedad de la regulación legal, explica que los actos desfavorables o de gravamen en los que concurra un vicio de nulidad puedan ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio, dejando la vía abierta para que el interesado ejerza la acción de nulidad del art. 106.1 LPAC, como retomaré en el epígrafe siguiente.

3. PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN

La Ley 39/2015 no regula qué formalidades o trámites son necesarios para la revocación de actos de gravamen, porque es la vía de revisión menos formalizada. La Administración goza de amplias facultades y de un procedimiento con menores garantías que para la revisión de actos favorables, pero la falta de regulación no implica que la decisión revocatoria se pueda adoptar sin procedimiento³⁴. Por muy discrecional que sea la revocación, no es posible admitir revocaciones de plano, sin trámite alguno, como acertadamente afirma Santamaría Arinas (2020, pág. 445)³⁵.

³² El Consejo de Estado afirma que la revisión de oficio no está condicionada por el carácter favorable o desfavorable del acto, sino por el hecho de que aquel esté afectado por un vicio de nulidad de pleno derecho (Dictamen 599/2014). En referencia al art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el Consejo de Estado concluyó que «se viene considerando aplicable este artículo, en el ámbito de los actos de gravamen o desfavorables tanto a la revocación por motivos de legalidad como de oportunidad. El ámbito de la revocación por motivos de legalidad sería aquel en que el acto es anulable o contiene cualquier infracción del ordenamiento jurídico, no el de los actos nulos de pleno derecho que ha de ser el 102, extremo éste que ha de quedar establecido, con claridad y precisión, en la norma proyectada» (Dictamen 5356/1997). Es la tesis del Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 411/2013), el de Andalucía (Dictamen 817/2013), el de Extremadura (Dictamen 196/2009) y el de Aragón (Dictamen 184/2010).

³³ Como el consejo consultivo de la Comunidad de Madrid (Dictamen 152/13) y el de las Islas Baleares (Dictamen 13/2013).

³⁴ STS de 8 de febrero de 2011, recurso 503/2008 (ECLI:ES:TS:2011:1534).

³⁵ En palabras de J. A. Santamaría Pastor (2023, pág. 618) «no se puede hacer sin ningún trámite», porque se deben aplicar los principios del derecho administrativo. También R. Bocanegra Sierra (2009) se opone a que la revocación se haga «lisa y llanamente», y exige abrir un procedimiento que permita justificar no solo las razones de oportunidad, sino también la falta de concurrencia de los límites legales para revocar.

3.1. Iniciación del procedimiento de revocación

Aunque la LPAC no lo indique, el procedimiento administrativo de revocación se inicia siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, por orden superior o a petición razonada de otros órganos.

La LPAC no determina cuáles son los órganos competentes para acordar la revocación, ni qué tipo de órganos pueden revocar un acto de gravamen. Parece razonable deducir que, en ausencia de norma específica, la competencia revocatoria corresponde al mismo órgano que dictó el acto revocado. Tratándose su objeto de actos de gravamen o sancionadores, no parece necesario que la decisión revocatoria corresponda a un órgano superior jerárquico³⁶.

Una de las cuestiones más debatidas es si el particular puede solicitar la revocación de un acto de gravamen o desfavorable y, en su caso, cómo se debería tramitar dicha solicitud.

Ya he advertido que un sector doctrinal y jurisprudencial admite que se pueda articular la revocación de actos de gravamen por la vía de la revisión de oficio cuando concurre una causa de nulidad de pleno derecho (arts. 106 y 47 de la LPAC). Siguiendo esta interpretación, quedaría abierta para el interesado la acción de nulidad contra actos de gravamen nulos³⁷. La revocación a solicitud de persona interesada se justifica especialmente para actos de gravamen nulos de pleno derecho cuando el interesado solicitó inicialmente su revisión de oficio y la Administración la consideró improcedente³⁸.

³⁶ En cambio, en el ámbito tributario se exige que el órgano que declare la revocación sea distinto al que dictó el acto (art. 219.3 LGT).

³⁷ En defensa de esta opción, A. De Palma de Teso (2002), «La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen», *Revista de Administración Pública*, 159, págs. 401 a 416 (pág. 416), considera indiscutible que los interesados gozan de esta acción para instar la declaración de invalidez de actos de gravamen, incluso cuando ha finalizado el plazo para interponer el recurso, dada la especial gravedad de los vicios de nulidad de pleno derecho. C. Agoués Mendizábal (2024), *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Aranzadi (págs. 29 y 81), afirma que los interesados pueden activar la acción de nulidad para solicitar a la Administración la declaración de invalidez de un acto administrativo de gravamen o desfavorable viciado de nulidad radical, con fundamento en el principio de buena administración. También F. Iglesias González (2017, pág. 213) y García-Trevijano (1996, pág. 435) admiten que los interesados puedan solicitar la revocación con las mismas acciones que tienen para la revisión de actos declarativos de derechos.

³⁸ Véase el Dictamen 817/2013 del Consejo Consultivo de Andalucía. El Tribunal Supremo justifica que la acción de nulidad está concebida para canalizar infracciones del ordenamiento jurídico que constituyan un supuesto tasado de nulidad plena ante la previa inacción del interesado, que no utilizó en su momento el cauce adecuado para atacar aquel acto con cuantos motivos de invalidez hubiera tenido por conveniente (STS de 12 de julio de 2022, recurso 4446/2020, ECLI:ES:TS:2022:2998).

Esta interpretación se explica por la escueta e imperfecta regulación legal pero, a mi juicio, resulta incongruente con el fundamento de la potestad revocatoria. Siguiendo a Chinchilla Marín (2024, pág. 25), con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo³⁹, creo que los interesados no disponen de una suerte de acción revocatoria. No solo porque la LPAC establece que la revocación solo es posible a iniciativa de la Administración, sino, sobre todo, porque no se debe convertir en una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos de gravamen consentidos y firmes. Los interesados ya han podido ejercer su pretensión revocatoria a través de los recursos ordinarios, y la revocación no es una herramienta en manos del interesado para discutir si el acto de gravamen se ajusta o no al ordenamiento jurídico, cuando ya pudo haber impugnando el acto discutido en tiempo y forma.

De lege ferenda se podría valorar la posibilidad de que el interesado pudiera solicitar la revocación en ciertos casos tasados, cuando el acto de gravamen está incurso en causa de nulidad de pleno derecho, como en la Ley vasca 1/2023 y en la normativa tributaria⁴⁰. Pero habría que valorar adecuadamente el impacto que tendría esta eventual acción revocatoria, pues no se debería convertir en una

³⁹ El Tribunal Supremo recuerda que la revocación es una potestad graciable y eso significa que la Administración no está obligada a tramitar una eventual solicitud del interesado (STS 25 de marzo de 2015, recurso 1383/2013, ECLI:ES:TS:2015:1264). Véanse también las SSTs de 11 de julio de 2001, recurso 216/1997 (ECLI:ES:TS:2001:6059; 31 mayo 2012, recurso 1429/2010, ECLI:ES:TS:2012:3650; STS de 21 febrero 2007, recurso 4640/2003, ECLI:ES:TS:2007:1648, FJ 4 y STS 11 de noviembre de 2016, recurso 3106/2015, ECLI:ES:TS:2016:5196). En el caso resuelto por la STSJ Madrid de 7 de marzo de 2024, recurso 1063/2023 (ECLI:ES:TSJM:2024:2743), el interesado alegaba incluso que la Administración había revocado otras resoluciones idénticas a la que fue objeto de petición de revocación y que no atender su solicitud implicaba infracción de los principios de igualdad y equidad que constituyen límites al contenido discrecional de las facultades de revisión. Pero el Tribunal rechaza «sin asomo de duda», que la ley procedimental ampare una pretensión semejante (FJ 4). También el Consejo de Estado ha rechazado que los particulares tengan una acción revocatoria similar a la acción de nulidad, aunque la Administración sí tiene la posibilidad de acordarla cuando concurren los requisitos establecidos para ello (por todos, Dictamen 2385/1997). Una eventual solicitud de revocación por parte del interesado equivaldría al ejercicio del derecho de petición, como apunta el Consejo de Estado en su Dictamen 804/2015.

⁴⁰ Ya he dicho que la Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, sí regula la revocación a instancia de parte en unos supuestos concretos (art. 21). La legislación tributaria sí prevé que los interesados puedan promover la revocación. Según el Reglamento de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, los interesados pueden promover la iniciación del procedimiento de revocación mediante un escrito dirigido al órgano que dictó el acto. En estos casos, la Administración solo quedaría obligada a acusar recibo del escrito, que será notificado al interesado.

herramienta sustitutiva o complementaria del recurso administrativo ordinario. Es lógico suponer que el interesado, ante un acto de gravamen, pondrá todo su empeño en encontrar vías alternativas para conseguir su revocación. Admitir esto conlleva de alguna manera también superar los plazos para interponer los recursos ordinarios, ya que en cualquier momento el interesado podrá solicitar de la Administración que revoque por motivos de legalidad un acto de gravamen⁴¹.

3.2. Instrucción del procedimiento de revocación

La revocación de actos de gravamen no queda sujeta a las peculiaridades del procedimiento de revisión de oficio y, en particular, no se requiere dictamen preceptivo del Consejo de Estado o de órgano consultivo autonómico⁴².

Aplicando las reglas generales del procedimiento administrativo, sí parece necesario el trámite de audiencia a los interesados afectados por la revocación. El Consejo de Estado suaviza o flexibiliza el trámite de audiencia en los procedimientos revocatorios, en el entendimiento de que la revocación habrá de suponer un beneficio para el ciudadano. A juicio del órgano consultivo estatal, la esencialidad con la que se inserta la audiencia al interesado en el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho no puede predicarse del mismo modo en el procedimiento revocatorio e incluso apunta a que «podría llevarse a cabo eventualmente sin audiencia» (Dictamen 2791/1996).

A diferencia de la revisión de oficio, no está prevista la suspensión del acto, pero sería aconsejable acordarla como defiende Santamaría Arinas (2020, pág. 451).

3.3. Plazo para resolver y resolución revocatoria

Por último, la LPAC tampoco precisa cuál es el plazo para resolver el procedimiento de revocación, así que entraría en juego el plazo supletorio de tres meses del art. 21 LPAC⁴³. El vencimiento del plazo sin que se haya dictado resolución expresa pone en marcha el silencio administrativo, que será negativo, pues a pesar de ser un procedimiento iniciado de oficio, es susceptible de producir efectos favorables para el interesado al anular un acto desfavorable para él (art. 25 LPAC).

La LPAC guarda silencio sobre la motivación de la resolución revocatoria. El art. 54.1.a) de la LPAC exige que los actos que limiten derechos e intereses legítimos estén suficientemente motivados. Pero, como he dicho, la revocación de un acto de gravamen es susceptible de producir efectos favorables para el interesado. De aquí podríamos erróneamente concluir que no es necesaria motivar la resolución, pero doctrina y jurisprudencia son contundentes y concluyen que es imprescindible que esté motivada, dando cuenta de las razones que justifican la

⁴¹ En palabras de García-Trevijano Garnica (1996, pág. 436).

⁴² Como confirma el propio Consejo de Estado en su Dictamen 276/2002.

⁴³ En el ámbito tributario el plazo es de seis meses, art. 219.4 LGT.

revocación para garantizar la transparencia de la decisión y la interdicción de la arbitrariedad, además de controlar que la revocación respeta los límites legales (STS 11 de noviembre de 2016, recurso 3106/2015, ECLI:ES:TS:2016:5196).

Una de las principales cuestiones que queda pendiente de aclarar es si la revocación puede tener efectos retroactivos y con qué alcance. A esta cuestión me referiré en un epígrafe posterior.

3.4. Límites de ejercicio de la potestad revocatoria

Sabemos que la revocación no está sujeta a los rigurosos trámites de procedimiento a los que se subordina la revisión de oficio, pero esto no quiere decir que la Administración pueda utilizar sin límites la potestad revocatoria. Como apuntaba el Consejo de Estado en su Dictamen 2791/1996, es evidente que la potestad revocatoria debe ser aplicada restrictivamente, pues de otra forma se corre el riesgo de generalizar su uso.

Dado que existe un riesgo de generalización mayor en la revocación de actos desfavorables que en la revisión de oficio, debido a las estrictas condiciones de esta y la mayor relajación de aquella, es necesario acotar bien su uso, aplicando criterios de justicia material y en términos de rigurosa excepción, habida cuenta de la contradicción que usualmente entraña con el carácter de firmeza de las resoluciones revocadas. Admitir la revocación de actos administrativos por razones de oportunidad exige adoptar fuertes precauciones en su ejercicio, para evitar que la Administración pueda dejar sin efecto sanciones por simples motivaciones subjetivas, limitando el riesgo de desviación de poder. La Administración debe ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados, y en particular el perjuicio causado en la seguridad jurídica por la revocación de un acto firme y consentido, no siendo admisible extraer, de la mera existencia de una violación de norma legal o reglamentaria en el acto dictado, la conclusión de que es necesaria su revocación en todo caso.

Además del interés público y del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), existen límites propios de la revocación (art. 109.1 LPAC) y límites generales de las potestades de revisión (art. 110 LPAC)⁴⁴.

En primer lugar, en cuanto a los límites propios, el art. 109.1 de la LPAC condiciona la revocación a que no haya transcurrido el plazo de prescripción. Esta limitación temporal de la revocación fue una novedad introducida por la

⁴⁴ Sobre estos límites genéricos véanse E. Menéndez Sebastián (2019), *Los límites a la potestad de revisión*, Cizur Menor: Thomson Aranzadi; V. Escartín Escudé (2022), *El sistema de lesividad en el ordenamiento jurídico español*, Atelier, y A. Fortes Martínez (2023), «Lección 33. Control interno de la Administración», en F. Velasco Caballero y M. Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, en: <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L33>.

Ley 39/2015, ya que la Ley 30/1992 permitía acudir a la revocación «en cualquier momento».

En realidad, es un límite superfluo porque si la acción ha prescrito ningún sentido tiene pretender su revocación. Una vez prescrita la acción para ejecutar un acto desfavorable, en nuestro caso la sanción, pierde sentido la revocación. Y además, la regla es confusa porque, salvo en los casos en los que exista un plazo de prescripción, la revocación puede acordarse en cualquier momento desde que se dictó el acto⁴⁵.

La ley básica estatal no resuelve si la incoación de un procedimiento para revocar la sanción interrumpe el plazo de prescripción de aquella, aunque parece lógico pensar que sí⁴⁶. No obstante, si finalmente el procedimiento revocatorio finaliza con una resolución revocatoria de la sanción, deja de existir la sanción cuya prescripción se había interrumpido, mientras que podría volver a cobrar relevancia el plazo de prescripción de la infracción. Me refiero, en concreto, a la posibilidad de volver a incoar un procedimiento sancionador por los mismos hechos que dieron lugar a la sanción revocada, cuestión sobre la que volveré más adelante.

El art. 109.1 de la LPAC regula también como límite propio que la revocación no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, y que ésta no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes. El Tribunal Supremo afirma que la potestad revocatoria no constituye, por su solo ejercicio, dispensa o exención prohibida por la ley (STS de 15 de junio de 2012, recurso 4182/2011, ECLI:ES:TS:2012:4555).

En relación con ello, se ha planteado si el interés general actúa realmente como motivo o causa de la revocación, o como límite de su ejercicio. En su Dictamen 4096/1997, el Consejo de Estado ponderaba una serie de principios como la equidad y la proporcionalidad para justificar el uso de la potestad revisora en el caso sometido a consulta. El máximo órgano consultivo estatal concluye que la Administración no goza de una libérrima facultad para retirar del mundo jurídico los actos de gravamen sin que concurra un interés público para ello. También el Tribunal Supremo ha afirmado que debe existir un interés público definido por la Administración para poner en marcha la revocación (STS de 11 de julio de 2001, recurso 216/1997, ECLI:ES:TS:2001:6059). Esto significa que no solo habría que valorar la causa de nulidad concurrente o el

⁴⁵ El Consejo de Estado ya advirtió en su Dictamen 275/2015 que la referencia al plazo de prescripción resultaba confusa y que la revocación permite a la Administración retirar del mundo jurídico sus actos de gravamen «sin sujeción a límite temporal alguno», de ahí que, si no hay argumentos que justifiquen la limitación y mientras no se aclare su significado, habría sido preferible mantener la redacción anterior de la Ley 30/1992.

⁴⁶ Expresamente lo dispone así, en contraste, la Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas (art. 21.8).

carácter desfavorable del acto revocado, sino también la concurrencia de una circunstancia de interés general que justifica la revocación, ya que su ejercicio debe ser excepcional, especialmente en el caso de revocación de sanciones administrativas.

Siguiendo a Santamaría Arinas (2020, pág. 461), considero razonable afirmar que el interés general constituye un motivo habilitante de la revocación, más que un límite a su ejercicio. Es necesario acreditar que la revocación obedece a una circunstancia de interés general para limitar su uso.

Por último, en cuanto a los límites generales, el art. 110 de la LPAC limita las potestades revisoras 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». Este precepto aplica para la revocación los límites genéricos de todas las potestades revisoras. El Consejo de Estado sugirió en su momento introducir en la ley procedimental un límite de cuatro años para ejercer la potestad revocatoria, en aras de la seguridad jurídica y de la estabilidad de las situaciones jurídicas, que finalmente no cuajó (Dictamen 5356/1997).

IV. RESULTADOS: EFICACIA MATERIAL Y PROCESAL DE LA REVOCACIÓN

Como he dicho, los efectos procesales de la revocación de actos desfavorables no han suscitado demasiada atención doctrinal ni jurisprudencial. En el primer caso, su estudio se reduce a los manuales y tratados generales de la asignatura y consiste, sobre todo, en un acercamiento conceptual para delimitar esta figura del resto de supuestos de revisión de oficio. Pero, salvo excepciones, no se desarrollan los efectos prácticos de tal decisión o sus requisitos formales.

Si repasamos los conflictos que llegan a nuestros tribunales, parece natural pensar que la litigiosidad no será alta cuando se revoca una sanción administrativa o cualquier otro acto de gravamen (reintegro de subvención, liquidación tributaria), porque la decisión es favorable para el interesado.

Pero no siempre el mar de la revocación está en calma. Mi investigación demuestra que la revocación de un acto de gravamen puede ser conflictiva y que a veces no es bien recibida por el interesado.

Hay marejada o marejadilla cuando la Administración revoca una sanción mientras pende un proceso judicial abierto contra esa misma sanción. En estos casos, la revocación tiene la virtualidad de desactivar el recurso contencioso-administrativo y devolver el asunto a la vía administrativa, donde la Adminis-

tración es «dueña y señora» del procedimiento⁴⁷. Si la Administración revocante solicita el archivo del proceso por satisfacción extraprocésal (art. 76 LJCA) o por desaparición del objeto del recurso (art. 22 LEC), el recurrente podría ver limitado su derecho a la tutela judicial efectiva.

Es evidente que estas lagunas de la revocación y de las demás potestades revisoras nacen de una deficiente e incluso maliciosa aplicación de la normativa administrativa.

1. EFICACIA MATERIAL DE LA REVOCACIÓN

El principal efecto de la resolución revocatoria es la extinción de la sanción o del acto de gravamen. La revocación no siempre es total, porque es posible que la sanción no desaparezca del todo, sino que se modifiquen, minoren o reduzcan sus efectos.

En este caso se matizan las fronteras de los actos de gravamen. E. García-Trevijano (1996, pág. 427) pone el ejemplo de una sanción que se revoca parcialmente con reducción de su cuantía. Esta resolución revocatoria sería un acto de gravamen, por su naturaleza sancionadora (impone una sanción de cuantía inferior). Imaginemos que, posteriormente, se detectara un vicio de invalidez en la resolución revocatoria que redujo el importe de la sanción. Para revisarla se tendrían que poner en marcha las vías previstas en los arts. 106 y 107 de la LPAC, porque a pesar de ser un acto de gravamen es favorable para el interesado.

La ley no resuelve la cuestión relativa a los efectos retroactivos de la decisión revocatoria. En mi opinión, se deben aplicar las reglas generales sobre la eficacia de los actos administrativos, de manera que la revocación no tendrá eficacia retroactiva salvo en casos excepcionales, debidamente motivados, por ejemplo, cuando produzca efectos favorables para el interesado (art. 39.3 LPAC)⁴⁸.

La revocación plantea también otra duda, como es la viabilidad de retrotraer y reabrir el procedimiento administrativo originario, especialmente cuando la revocación se produce por razones de legalidad. A mi juicio, la respuesta a esta pregunta debe ser negativa: la revocación de un acto no implica la reapertura del procedimiento administrativo originario ni permite una nueva ponderación de los hechos con criterios distintos.

Por ejemplo, si se revoca una sanción por haberse detectado un vicio grave en el procedimiento, la Administración podría revocarla para favorecer al sancionado, pero no podría reabrir el procedimiento sancionador como

⁴⁷ Son palabras de José M.^a Magan Perales (2021), «Artículo 76», en A. Ezquerro Huerva y J. Oliván del Cacho, *Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 1326 a 1331 (pág. 1326).

⁴⁸ Coincido de nuevo aquí con E. García-Trevijano Garnica (1996, pág. 436) y con J. F. Alenza García (2017).

si dicha sanción no se hubiera adoptado nunca, y menos aún cuando pende un proceso contencioso-administrativo contra ella⁴⁹. La Administración sancionadora ya tuvo ocasión de detectar tales vicios, sobre todo si el interesado los alegó durante la instrucción del procedimiento sancionador (en trámite de alegaciones, por ejemplo) o al interponer el recurso administrativo procedente (alzada o reposición). Cuando la Administración rechazó las alegaciones o el recurso del interesado, que esas mismas causas de invalidez amparen una revocación administrativa de la sanción con el único objetivo de dar por terminado el proceso contencioso-administrativo pendiente, es un indicio de desviación de poder o, cuando menos, una utilización torticera de la potestad revocatoria.

Sin embargo, sobre esta cuestión existe disparidad de criterios jurisprudenciales, como explico a continuación en relación con el impacto que la revocación tiene sobre un proceso judicial pendiente.

2. EFICACIA PROCESAL DE LA REVOCACIÓN

En primer lugar, la resolución revocatoria podrá ser objeto de recurso por la vía ordinaria, tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa. Salvo que lo haga por razón del órgano que la dicta, la resolución que resuelve la revocación no pone fin a la vía administrativa. En contraste, el art. 219.5 de la LGT contempla expresamente que las resoluciones que se dicten en este procedimiento de revocación pondrán fin a la vía administrativa.

A su vez, la resolución revocatoria podría ser objeto de una revisión de oficio si se detecta en ella algún vicio de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad. En la mayor parte de los casos, la revocación de un acto de gravamen o desfavorable es favorable para el interesado, así que habrá que seguir las vías de los arts. 106 y 107 de la LPAC. No obstante, ya se ha dicho que la frontera entre el acto favorable y desfavorable no siempre es clara.

Aparte de su eventual impugnación o revisión, la decisión revocatoria (acto administrativo de revocación) podría tener efectos sobre un eventual recurso contencioso-administrativo abierto contra el acto revocado.

⁴⁹ En una de las respuestas a mi solicitud de información pública, un departamento autonómico informa sobre una revocación que se acordó porque llegaron tarde las alegaciones del interesado y se decidió revocar de oficio la sanción para reabrir el procedimiento y atenderlas debidamente. En otro caso, la revocación se produjo porque llegaron tarde unos documentos y se decidió incorporarlos al expediente. Aparentemente, en ambos casos los efectos son favorables para el sancionado, aunque creo que hay otras vías más adecuadas para atender estas eventualidades, como son los recursos administrativos ordinarios y extraordinarios.

2.1. Impacto de la revocación sobre un proceso pendiente

Y nuestra hipótesis es que la potestad de revocación del art. 109 de la LPAC no desemboca automáticamente en la terminación del proceso pendiente por satisfacción extraprocesal del art. 76 de la LJCA.

Recuerdo que el art. 76 de la LJCA dispone que «si interpuesto recurso contencioso-administrativo la Administración demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Juez o Tribunal, cuando la Administración no lo hiciera». En tal caso, «el letrado o letrada de la Administración de Justicia mandará oír a las partes por plazo común de cinco días y, previa comprobación de lo alegado, el juez, la jueza o el tribunal dictarán auto en el que declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del recurso, si el reconocimiento no infringiera manifiestamente el ordenamiento jurídico. En este último caso dictará sentencia ajustada a Derecho». Si hay varios demandantes, el proceso judicial termina para todos ellos.

Para J. M. Magan Perales (2021, pág. 1326) estamos ante un auténtico privilegio, un «as en la manga» que permite a la Administración desactivar el recurso contencioso, volviendo el asunto a la vía administrativa. Por eso suele ser la Administración la que mueve ficha y lo pone en conocimiento del juzgado. El juez resuelve y podría desestimar la petición si considera que infringe el ordenamiento jurídico, pero no es lo habitual.

Algo parecido sucede cuando el órgano administrativo dicta resolución expresa estimatoria y está pendiente de resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud del interesado, que podría implicar satisfacción extraprocesal de la pretensión.

Ahora bien, para apreciar que concurren los requisitos de la satisfacción extraprocesal (art. 76 de la LJCA), será necesario que la resolución expresa satisfaga íntegramente la pretensión del demandante, porque si es parcialmente estimatoria no implica de forma mecánica la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, como afirma el Tribunal Supremo en su STS de 24 de octubre de 2023 (recurso 2491/2022, ECLI:ES:TS:2023:4464). Hay que estar, en definitiva, a las circunstancias del caso concreto, que deben ser examinadas por el órgano judicial a la luz del principio *pro actione*, y que llevarían a mantener la vía jurisdiccional iniciada cuando del comportamiento del recurrente se desprenda de forma concluyente e inequívoca su voluntad contraria al desistimiento del recurso (FJ 6).

La citada STS de 27 de marzo de 2023 (recurso 8885/2021, ECLI:ES:TS:2023:1016) aborda el impacto procesal de la revocación a los efectos de identificar la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, ofreciendo una perspectiva novedosa para el estudio de la potestad revocatoria. El Tribunal Supremo se pronuncia sobre si resulta ajustado a derecho que la Administración sancionadora revoque de oficio una sanción que

ha sido impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa durante la pendencia de este proceso judicial.

La primera conclusión del Tribunal Supremo es que el hecho de que exista un proceso pendiente cuyo objeto es una pretensión dirigida a impugnar un acto administrativo no constituye un límite al principio de revocabilidad de los actos administrativos y, consiguientemente, ni reduce ni amplía las facultades de anulación que ostenta la Administración. El Alto Tribunal entiende que la existencia de un proceso pendiente no cercena las facultades revocatorias de la Administración⁵⁰.

La indicada sentencia analiza si, una vez dictada una resolución sancionadora definitiva contra la que se ha interpuesto un recurso jurisdiccional, la Administración ve limitada su potestad revocatoria, de forma que, o bien no puede ya declararla caducada o solo puede hacerlo previa revocación de dicha resolución sancionadora, ya que a alguna de estas dos soluciones parecen dirigirnos los fundamentos de aquella sentencia.

La sentencia comienza refiriéndose, por contraste, a la STS de 23 de febrero de 2010 (recurso 553872006, ECLI:ES:TS:2010:693), alegada por el recurrente y que supuestamente defendía la solución contraria. En este caso, la Administración impuso una sanción que fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y posteriormente, aún *sub iudice*, dictó una segunda resolución por la que declaró la caducidad del procedimiento sancionador cuya resolución había sido impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. A raíz de ello, el recurso contencioso-administrativo fue desestimado por pérdida sobrevenida de su objeto, en contra de los intereses del recurrente, que impugnó la resolución administrativa por la que se declaraba la caducidad.

La STS de 23 febrero 2010 concluye que la declaración de caducidad efectuada por la Administración en el curso del proceso seguido contra la sanción infringe manifiestamente el ordenamiento jurídico. En primer lugar, el Tribunal Supremo pone en duda que la caducidad de la sanción acordada por la Administración fuese una resolución favorable para el recurrente, ya que le impidió obtener un pronunciamiento judicial sobre el fondo del asunto como él pretendía. En segundo lugar, afirma que es contrario a derecho pretender revocar la sanción mediante una declaración de caducidad, porque «cuando un procedimiento administrativo ya ha concluido mediante resolución expresa, no cabe que vuelva a concluir mediante declaración de caducidad. Un mismo procedimiento no puede concluir dos veces, de dos modos distintos» (FJ 3).

La pretensión principal de la demanda era que se declarase la nulidad de la sanción por razones de fondo, y solo subsidiariamente se instaba la declaración de caducidad. Por ello, esta STS de 23 de febrero de 2010 negó que la declaración de caducidad implicara un reconocimiento extrajudicial de la totalidad de las pre-

⁵⁰ En el mismo sentido se ha pronunciado otra STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de mayo de 2023 (recurso 331/2021, ECLI:ES:TSJCV:2023:775).

tensiones de la demanda, en términos de coincidencia total. El Tribunal Supremo entiende que ello priva al interesado de la posibilidad de que el juez valore los motivos de fondo de su demanda, y que la Administración está actuando de modo torticero.

Sin embargo, la STS de 27 de marzo de 2023 puntualiza que no se trata exactamente del mismo supuesto fáctico.

En primer lugar, porque en el caso resuelto por la sentencia de 2010 la Administración, encontrándose pendiente el proceso judicial contra la sanción, había dictado una resolución declarando su caducidad y, en cambio, en el caso de 2023, pendiente igualmente el proceso judicial, la Administración acuerda revocar la sanción al constatar defectos en su notificación y, después de dicha revocación, declara la caducidad.

En segundo lugar, porque en el caso resuelto por aquella sentencia de 2010, el objeto del recurso contencioso-administrativo era la resolución que declaraba la caducidad, y por eso el proceso que se había seguido contra la resolución sancionadora concluyó por satisfacción extrajudicial de la pretensión. Y en cambio, en el caso resuelto por la STS de 27 de marzo de 2023, el proceso se ha seguido contra la resolución sancionadora misma y es objeto de la casación la sentencia que ha declarado satisfecha extraprocesalmente la pretensión actora por haberse declarado posteriormente la caducidad, tras su revocación. El Tribunal Supremo resume las características de la revocación de actos desfavorables a las que me he referido: que es una potestad discrecional, que no está sometida a plazo, que se ejerce siempre de oficio y que no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo actos consentidos y firmes.

Por lo que interesa a los efectos de este trabajo, el Tribunal Supremo ratifica que es conforme al ordenamiento jurídico que la Administración revoque una sanción al amparo del art. 109.1 de la LPAC estando la misma *sub iudice* y sin que se haya dictado sentencia, porque ese supuesto no se encuadra en ninguna de las excepciones legales y porque, además, la potestad revisora se encuentra sobre la base de la institución misma de la satisfacción extraprocesal de la pretensión. En palabras del Tribunal Supremo, «la pendencia de un proceso judicial ni amplía ni restringe tal potestad revisora. Otra cosa es la incidencia que tal revocación, y la resolución que, en su caso, sustituya a la revocada, tengan dentro del proceso seguido contra la resolución que se revoca, incidencia que dependerá del contenido de estas resoluciones y de las pretensiones que en dicho proceso se hayan ejercitado (FJ 5C).

No desconoce el Tribunal Supremo la relevancia que tiene para los intereses de la parte que la caducidad sea declarada por el órgano jurisdiccional en la sentencia tras la íntegra tramitación del proceso o que la declare la Administración durante la pendencia del mismo, ya que si la caducidad se declara en sentencia, el interesado «gana» plazo de prescripción que, por el contrario, «pierde» si la Administración se adelanta y declara ella misma la caducidad durante la pendencia del proceso, acordando acto seguido la iniciación de un nuevo procedimiento. Ahora

bien, ningún reparo cabe apreciar en este modo de proceder de la Administración declarando la caducidad durante la pendencia del proceso y acordando la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador ya que, lejos de suponer una actuación torticera, fraudulenta o contraria a la buena fe, como afirmaba la parte recurrente, al actuar de esta forma, la Administración se limita a defender el interés general que le incumbe en la persecución de los comportamientos infractores y en evitar su prescripción.

2.2. Revocación y satisfacción extraprocetal

Existe un vínculo interesante entre la potestad revocatoria y la satisfacción extraprocetal de las pretensiones del demandante, que ya ha sido destacado por el Tribunal Supremo.

La satisfacción extraprocetal, en los términos regulados en el art. 76 de la LJCA, es un modo de terminación anormal del proceso por desaparición de su objeto, que exige que la Administración demandada, una vez interpuesto el recurso contencioso, reconozca totalmente las pretensiones del acto mediante un acto no procesal. Es, por tanto, una figura procesal consistente en la emisión por la Administración de un nuevo acto administrativo por el que se satisface de forma total las pretensiones de aquel y provoca la finalización del proceso por carencia manifiesta de objeto. En nuestro caso, ese nuevo acto administrativo es la revocación del acto desfavorable o sanción impugnado.

Para que se pueda declarar terminado el proceso por satisfacción extraprocetal del art. 76 de la LJCA, la Administración demandada tiene que haber reconocido totalmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante. En principio, parece lógico aceptar que el hecho de revocar la sanción o acto de gravamen implica un reconocimiento de las pretensiones del recurrente.

En la STS de 25 de mayo de 1999 (recurso 3196/1996, ECLI:ES:TS:1999:3643), el Tribunal Supremo acepta la satisfacción extraprocetal de la pretensión, en un caso en que la Generalidad Valenciana recurrió un acuerdo del Ayuntamiento de Alboraya por el que se concedía licencia de obras en un suelo no urbanizable de especial protección, licencia que posteriormente fue revocada por el Ayuntamiento. El Tribunal Supremo entiende que el objetivo de la revocación es el mismo que el objeto del proceso, de forma que el mismo resultado —la anulación del acto— se consigue con el acto revocatorio extraprocetal, cualquiera que sea el motivo que haya llevado a él. Parece claro que al constituir el proceso un instrumento propio para satisfacer las pretensiones deducidas en el mismo por la parte demandante, ha de resultar inútil y sin sentido alguno la continuación de aquel, cuando ya se ha verificado la satisfacción extraprocetal de la pretensión o pretensiones puesto que ello elimina el objeto del proceso. Y la satisfacción extraprocetal se produce cuando la Administración demandada reconoce de modo pleno y total las pretensiones de la parte demandante (FJ 2).

El Tribunal Supremo afirma que para que se produzca la satisfacción extraprocésal con efecto extintivo del proceso es necesario que la decisión administrativa reconozca totalmente la pretensión o pretensiones de la parte actora, de tal modo que esa decisión suponga una «identidad esencial» con la petición deducida en el mismo, por cuanto es claro que, al constituir el proceso un instrumento propio para satisfacer las pretensiones deducidas en él, resulta inútil y sin sentido su continuación cuando ya se ha verificado la satisfacción extraprocésal, puesto que ello elimina el objeto del proceso.

Sin embargo, no tiene por qué ser así. La ley exige que las pretensiones se reconozcan «totalmente» en vía administrativa, pero la revocación no siempre da satisfacción *total* a dichas pretensiones, que son las deducidas por el demandante en el proceso y, más concretamente, en el escrito de demanda (art. 56.1 LJCA). Por ejemplo, cuando el recurrente tiene interés en que el tribunal entre en el fondo del asunto o ha realizado impugnación indirecta del reglamento sancionador del que deriva la sanción revocada. Aunque la Administración considere que se ha producido una satisfacción extraprocésal de la pretensión del recurrente, este podría no estar conforme con dicha decisión.

Por otro lado, el apdo. 2 del art. 76 de la LJCA establece que la satisfacción extraprocésal solo se producirá si el reconocimiento de la pretensión no contraviene manifiestamente el ordenamiento jurídico. Y, desde luego, contraviene el ordenamiento jurídico la revocación de una sanción si el objetivo es reabrir un procedimiento (caducado) para sancionar una infracción que ha prescrito por el transcurso del tiempo.

Se puede aceptar esta conclusión únicamente si la causa de la revocación es la misma que la pretensión del interesado. En la STS de 27 de marzo de 2023, ese motivo era la caducidad del procedimiento sancionador. El Tribunal Supremo acepta que la Administración pueda incoar en el futuro un nuevo procedimiento sancionador, siempre que no haya prescrito la infracción:

Al tratarse de procedimientos sancionadores, los efectos de la caducidad producen la terminación absoluta del procedimiento, aunque la administración, siempre que no haya prescrito la infracción, podrá incoar otro nuevo para evaluar el comportamiento ilícito de la actora, pero nosotros no podemos tomar en consideración ahora lo que la Administración pueda hacer en el futuro, sino lo que ha hecho a través de los actos que ha materializado. La jurisdicción no es declarativa. Así las cosas, debemos concluir que el reconocimiento en vía administrativa, al anular la sanción, es total.

Pero las razones por las que se recurrió la sanción ante los tribunales pueden no ser las mismas que justificaron su revocación, cuando ya estaba pendiente de pronunciamiento judicial. La revocación no debe suponer una puerta abierta a la arbitrariedad.

En la STS de 3 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:331, recurso 4749/2019) la Administración declaró la caducidad de una resolución sancionadora con orden de restablecimiento de la legalidad urbanística. Se trataba, en

concreto, de una orden de demolición de una instalación de telefonía móvil, que posteriormente fue declarada caducada por la misma Administración que la había adoptado, impidiendo que se ejecutara la orden de demolición. El recurrente era una asociación ciudadana contra las antenas de telefonía móvil, que negaba que en fase de ejecución forzosa fuera posible declarar la caducidad de un procedimiento finalizado por resolución firme en vía administrativa y confirmada en sede judicial. El Tribunal Supremo precisa que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en «determinar si es conforme a derecho declarar la nulidad de un acto administrativo de una orden de restauración de la legalidad física alterada y transformada que ordenó la demolición de una instalación [...] por apreciar irregularidades invalidantes (en este caso, caducidad), del procedimiento al que puso fin la resolución que se ejecuta, finalizado por resolución firme en vía administrativa y confirmada en sede judicial».

Pues bien, tras analizar el supuesto de hecho concreto, el Tribunal Supremo concluye que la resolución que acordó el establecimiento de la legalidad no era firme, sino definitiva por estar judicialmente impugnada, y que es conforme a derecho que la Administración declare su caducidad aunque el proceso se encuentre pendiente de resolución y aunque dicha resolución se encuentre en fase de ejecución (FJ 6). Aquí, de nuevo, se plantean los límites entre la caducidad de un procedimiento sancionador y la revisión de oficio de la sanción, cuestión muy interesante pero que nos aparta del objeto de este trabajo.

Para el Tribunal Supremo, el auto por el que se declara la satisfacción extraprocésal no exige preceptivamente la audiencia a la contraparte (STS de 25 mayo de 1999, recurso 3196/1996, ECLI:ES:TS:1999:3643, FJ 3). Sin embargo, es posible que no haya acuerdo entre las partes y que la parte recurrente se oponga a la finalización del proceso por satisfacción extraprocésal o pérdida sobrevinida del objeto del recurso. En este caso, la única opción posible es el recurso contra el auto que declara concluido el proceso por satisfacción procésal.

Por último, creo oportuno plantear la cuestión de la condena en costas cuando la revocación de la sanción da lugar a la satisfacción extraprocésal de la pretensión. Normalmente, el auto que declara el fin del proceso por satisfacción extraprocésal no condena en costas a la Administración.

Los tribunales concluyen que las reglas generales sobre imposición de costas no encajan con la satisfacción extraprocésal del art. 76 de la LJCA. Y es que este precepto no contiene ninguna previsión sobre la imposición de costas procesales en los casos de satisfacción extraprocésal, lo cual deja cierto margen de apreciación al órgano jurisdiccional, que no está absolutamente obligado a imponerlas en estos casos, atendiendo a las circunstancias concretas, como explica con claridad el Auto 15/2017, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Vigo, de 9 de marzo de 2017 (proced. abreviado 491/2016) y la sentencia del TSJ de Cataluña de 30 de enero de 2014 (recurso 231/2013, ECLI:ES:TSJCAT:2014:1521).

Una de las soluciones es aplicar supletoriamente el art. 22 de la Ley 17/2000, de Enjuiciamiento Civil (LEC), como permite la disposición final primera de la LJCA, lo que conlleva la terminación del proceso sin imposición de costas, al implicar la satisfacción extraprocésal de la pretensión una desaparición sobrevenida del objeto.

Ahora bien, en una interpretación favorable a los intereses de los recurrentes, existen pronunciamientos jurisprudenciales que combinan una aplicación supletoria de la LEC con una aplicación analógica de las consecuencias asociadas al allanamiento. Antes he citado el ATS de 8 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4493A, recurso 2496/2020) que declara no haber lugar a la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en un caso en que el Ayuntamiento dictó resolución revocatoria de la ordenanza fiscal. Aquí el Tribunal Supremo sí condena en costas al Ayuntamiento, quizás al apreciar que no concurrían los requisitos para la satisfacción extraprocésal.

En la búsqueda de un criterio que permita fijar pautas objetivas que orienten la decisión para imponer costas en estos casos, cabe citar la sentencia del TSJ del País Vasco de 29 de mayo de 2015 (recurso 752/2014, ECLI:ES:TS-JPV:2015:1534) que aplica analógicamente las normas sobre el desistimiento del art. 74.6 de la LJCA. En definitiva, la terminación del procedimiento por desistimiento o, *mutatis mutandi*, por decisión unilateral de la demandada puede implicar la condena en costas, por ejemplo, cuando se observa mala fe o temeridad en la Administración demandada (FJ 2).

2.3. Revocación y retroacción del expediente sancionador

¿Es admisible que la revocación tenga el efecto de retrotraer el expediente sancionador de la sanción revocada? Como he apuntado, la Administración ya tuvo ocasión de detectar los vicios de legalidad de la sanción cuando fueron alegados por el propio interesado. Utilizar la potestad revocatoria para abrir la puerta a una nueva ponderación de los hechos con criterios distintos implica, a mi juicio, un uso torticero de la revocación que infringe sus límites legales. En definitiva, la revocación de una sanción no permite a la Administración reabrir el mismo procedimiento sancionador que dio lugar a la sanción revocada, ni retrotraer el procedimiento a un momento anterior a la resolución que se revoca⁵¹.

⁵¹ En el caso resuelto por STSJ de Madrid de 21 de septiembre de 2016 (recurso 227/2016, ECLI:ES:TSJM:2016:9648), la Administración decidió revocar la sanción de expulsión de España de un extranjero, y en la misma resolución revocatoria, acordó sustituir la sanción de expulsión por otra de diferente naturaleza, en concreto, por una multa. A juicio de la sala, ello supone una flagrante vulneración de la ley procedimental, porque una cosa es revocar los actos desfavorables y otra muy distinta, sustituir la sanción por otra de distinto carácter. La Administración puede revocar un acto administrativo de gravamen, pero no imponer otra sanción en la misma resolución,

Utilizar la revocación para subsanar los eventuales vicios de invalidez de la sanción revocada e imponer otra ajustada a derecho no parece un uso adecuado de la potestad revocatoria, y exigiría, en todo caso, la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o la declaración de lesividad, si se trata de un vicio de anulabilidad, con posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La citada STS de 27 de marzo de 2023, aunque admite que la Administración pueda revocar una sanción sometida a un proceso judicial pendiente, recuerda que esta potestad se debe ejercer dentro de los términos que legalmente la configuran. El Tribunal Supremo deja meridianamente claro que no se pueden vulnerar los límites legales de la potestad revocatoria (FJ 5C y 6), esto es: que no haya transcurrido el plazo de prescripción y que no resulte contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, ni su ejercicio contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes (arts. 109.1 y 110 de la Ley 39/2015).

V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Afirma R. Santamaría Arinas (2020, pág. 177) que la revocación es un tema que nunca pasa de moda y que siempre tiene interés teórico y relevancia práctica. Este estudio sobre el impacto procesal de la revocación de actos de gravamen así lo revela, y creo que pone de manifiesto ciertas lagunas que no habían sido advertidas, también de relevancia práctica, que sugieren además otras líneas de investigación conectadas con los efectos procesales de la revocación.

Terminaré este trabajo exponiendo las dos conclusiones que confirmarían la hipótesis planteada al comienzo de mi investigación: que la revocación de actos sancionadores y de gravamen es una potestad mal regulada y mal utilizada, cuyos efectos procesales deberían ser objeto de mayor atención.

Primera. La revocación de una sanción administrativa pendiente el recurso ante los tribunales puede perjudicar los intereses del recurrente y no implica necesariamente la satisfacción extraprocesal de sus pretensiones. El art. 76 de LJCA dispone que cuando la Administración demandada reconoce *totalmente* en vía administrativa las pretensiones del demandante, se podrá dar por terminado el procedimiento.

Por otro lado, cabría también poner en duda la viabilidad de una revocación de la sanción cuando ya ha sido interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a ella, si el recurrente no está conforme con dicha revocación. Si

entre otras razones, porque ya había transcurrido el plazo máximo de resolución del procedimiento sancionador legalmente previsto. Por eso, la nueva sanción incurre en causa de nulidad de pleno derecho, al haberse impuesto «prescindiendo absolutamente del procedimiento», cuando ya había finalizado con la sanción de expulsión el procedimiento sancionador y sin seguir trámite alguno (FJ 4).

el acto sancionador está pendiente de recurso ante los tribunales, la Administración podrá revocarlo, pero el tribunal ponderará caso por caso los intereses de las partes para comprobar que, efectivamente, se ha producido un total y absoluto reconocimiento de las pretensiones del demandante y la revocación no implica un abuso de poder por parte de la Administración. Es posible que la revocación de la sanción no satisfaga todas las pretensiones de la parte actora y que, al contrario, perjudique sus intereses.

La revocación de la sanción mientras está pendiente un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicha sanción podría vulnerar el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales. En efecto, la simple revocación de la sanción no implica necesariamente, en todos los casos, pérdida sobrevenida del objeto del recurso contencioso-administrativo. Si con la revocación de la sanción se pretende la retroacción de las actuaciones administrativas a un momento procedimental anterior, se obliga al recurrente a pasar de nuevo por un procedimiento administrativo sancionador que ya se tramitó en su día.

Y segunda. La revocación de la sanción no debe permitir a la Administración reabrir el expediente sancionador que estaba pendiente de resolución judicial y retrotraer las actuaciones a un momento procedimental anterior. La retroacción de las actuaciones no es posible si ha prescrito la infracción que la Administración pretende volver a sancionar, ya que la prescripción de la acción es un límite a la revocación de actos de gravamen según el art. 109.1 de la Ley 39/2015. En cualquier caso, reabrir un procedimiento sancionador cuando se ha revocado unilateralmente la sanción impuesta no debe atentar contra la seguridad jurídica ni contra el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente.

De la misma forma que un acto anulado en vía judicial no puede ser posteriormente subsanado o convalidado por la Administración para evitar la ejecución de la sentencia anulatoria (SSTS de 4 de febrero de 2004, recurso 1479/2002, ECLI:ES:TS:2004:628, y de 17 de octubre de 2007, recurso 2218/2005, ECLI:ES:TS:2007:6652), cuando la sanción está *sub iudice* ante los tribunales, su revocación tiene que hacerse con mucha cautela para no perjudicar los intereses del recurrente, no atentar contra el derecho a la tutela judicial efectiva y no incurrir en desviación de poder. Como defiende C. Aguoués Mendizábal (2024, pág. 81), la revocación de actos de gravamen, como la potestad revisora en general, debe analizarse desde el prisma del derecho a una buena Administración.