

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La revocació d'actes administratius de gravamen o desfavorables

15-11-2024

1. Distinció de figures afins

La Llei 39/2015 regula la potestat de revocar els actes administratius en l'article 109.1, i estableix que "Les administracions públiques poden revocar, mentre no hagi transcorregut el termini de prescripció, els seus actes de gravamen o desfavorables, sempre que aquesta revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, ni sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic".

A banda de les regles sobre la revocació que formen part del procediment administratiu comú, trobem de manera dispersa en normes sectorials previsions específiques de fórmules que empenen també la potestat revocatòria, però que mostren característiques pròpies i desvinculades dels requisits que estableix la Llei 39/2015, especialment perquè afecten actes declaratius de drets. En general, podem dir que es tracta de revocacions d'actes a conseqüència d'incompliments per part de la persona interessada o perquè s'han modificat de forma sobrevinguda les circumstàncies del seu atorgament. Tenim exemples d'aquestes revocacions amb regulació pròpia en l'article 150.1 de la [Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic](#); l'article 55 de la [Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes](#); l'article 106.2 de la [Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats](#); els articles 55.3 i 101.3 del [text refós de la Llei d'aigües](#), aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol; els articles 3.3, 77.3, 264, 271 i 353 del [Reglament del domini públic hidràulic](#), aprovat pel Reial decret 649/1986, d'11 d'abril, etc. És eloqüent a aquest respecte el [Reglament de serveis de les corporacions locals](#), aprovat pel Decret de 17 de juny de 1955, que, com ens recorda la Sentència del Tribunal Suprem de [19 de juliol de 1996](#), "distingue [en l'article 16] cuatro clases de revocación: por incumplimiento de condiciones, por cambio de circunstancias, por cambio de criterios de apreciación y por error en el otorgamiento"

En aquest punt ens referirem només a la revocació prevista en el procediment administratiu comú.

2. Novetat que aporta la Llei 39/2015

La redacció del precepte donada per la Llei 39/2015 difereix de la norma precedent, l'article 105.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en les circumstàncies del temps en què es pot exercir la potestat revocatòria. La llei derogada indicava que la revocació es podia acordar en qualsevol moment, mentre que la vigent permet l'exercici de la potestat revocatòria mentre no hagi transcorregut el termini de prescripció. Aquesta previsió ha estat criticada pel Consell d'Estat en el dictamen [275/2015](#), sobre l'Avantprojecte de llei, per injustificada i imprecisa:

“[...] expresión ésta sobre la que no hay explicación alguna en el expediente pero que indudablemente constituye un límite temporal al ejercicio de la potestad de revocación. Se trata de un límite que carece de una adecuada configuración en el precepto proyectado, de cuyo tenor no cabe inferir cuál es ese plazo de prescripción cuyo transcurso impide que la revocación pueda tener lugar.

Al margen de cuál pueda ser el sentido de dicha expresión, no debe olvidarse que la revocación surgió como técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno. [...] Lo que realmente define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concurra dicho interés. De ahí que, ante la ausencia en el expediente de argumentos que justifiquen dicha limitación y mientras no se aclare su significado, se considere preferible mantener el tenor literal del artículo 105 de la Ley 30/1992 vigente.”

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Sevilla) de [15 de setembre de 2022](#) aplica aquest límit en un supòsit extrem, en què havien transcorregut més de vint anys des que es va notificar l'acte la revocació del qual se sol·licita. Respon el Tribunal que “La prescripción de cualquier tipo de acción es manifiesta, pues han transcurrido más de veinte años desde que se notificó al actor el acto cuya revocación ha instado con los resultados antes dichos. A mayor abundamiento no se ha producido indefensión de ningún tipo sino más bien una negligencia de la parte demandante en orden a mantener sus acciones”.

3. Concepte

La jurisprudència ens diu que “la revocación es, en la legislación administrativa española, el modo de dejar sin efecto un acto administrativo válido” i assenyala que “en el ordenamiento español no existen otros modos de dejar sin efecto un acto administrativo válido” (Sentència del Tribunal Suprem de [24 de gener de 2024](#)).

4. Objecte

L'objecte de la revocació són els actes de gravamen o desfavorables. Com assenyala el Tribunal Suprem en la Sentència de [5 de febrer de 2014](#), “nuestro ordenamiento jurídico permite la supresión de un acto restrictivo de derechos con menos cautelas, competenciales y de fondo, que las previstas para la revisión de actos favorables”.

La justificació de la potestat de revocació la troba el Tribunal Suprem en raons d'oportunitat o de conveniència per a l'interès públic, amb un seguit de límits generals que evitin una dispensació singular de l'ordenament jurídic, un tractament diferent davant casos iguals o la infracció de l'ordenament jurídic (Sentència de 5 de febrer de 2014).

La revocació té la finalitat de modificar en sentit favorable per a la persona interessada un acte de gravamen o desfavorable. En la Sentència del Tribunal Suprem de [4 de maig de 1992](#), el Tribunal Suprem recull la doctrina del Consell d'Estat que parla de “la posibilidad de revocar los actos administrativos denominados de gravamen, que restringen la esfera jurídica del administrado, siempre que esa misma revocabilidad no agrave sino que beneficie al administrado”.

Un acte favorable, per tant, no pot ser lliurement revocat per l'Administració (Sentència de 24 de gener de 2024), com a conseqüència del principi que ningú pot anar contra els seus propis actes (Sentència de 5 de febrer de 2014) sinó que, en el seu cas, ha de ser objecte d'un procediment de revisió d'ofici (Sentència de 4 de juny de 2021). L'Audiència Nacional, en la Sentència de [10 d'octubre de 2023](#) indica que, en tractar-se d'un acte favorable per a la persona interessada, l'Administració “no podía revocar de oficio la resolución de 9 de febrero de 2017 por el trámite del artículo 109.1 de la Ley 39/2015, como hizo, sino que, al tratarse de un acto favorable, debió seguir el procedimiento de revisión de oficio del artículo 106.1, caso de tratarse de un acto nulo, o el de declaración de lesividad y posterior impugnación ante este orden jurisdiccional previsto en el artículo 107, si se trataba de un acto anulable”.

En algunes ocasions, la qualificació d'un acte com a favorable o desfavorable pot ser controvertida, especialment quan hi ha pretensions enfrontades. És clar que l'acte és favorable, per exemple, quan es tracta de la presa de possessió d'un funcionari (Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Sevilla) de [17 de gener de 2024](#)), o de l'adjudicació d'un lloc de comandament a l'Administració (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia de [2 d'octubre de 2023](#)). Però hi ha situacions particulars en les quals fins i tot un acord sancionador pot resultar favorable a la persona sancionada, per la qual cosa, i per resoldre una situació com l'exposada, l'Audiència Nacional estableix a la Sentència de 10 d'octubre de 2023 que “la determinación del carácter favorable o desfavorable del acto administrativo que se revoca de oficio ha de determinarse 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”.

En qualsevol cas, la qualificació d'un acte de favorable o desfavorable no pot dependre de l'apreciació de la persona interessada, com expressa el Tribunal Suprem en la Sentència de 5 de febrer de 2014:

“La aplicación de uno u otro régimen jurídico -revisión de oficio o revocación- depende pues de la incidencia objetiva -positiva o negativa- que el acto administrativo tenga en la esfera de los derechos y bienes de los destinatarios. Pero su consideración como acto favorable o restrictivo, a los efectos de la aplicación del diferente régimen jurídico diseñado para su revisión, no puede depender de la apreciación subjetiva del destinatario sino del contenido objetivo del acto mismo, pues, en caso contrario el régimen competencial, procedimental y de fondo, estaría condicionado por el puntual interés subjetivo del destinatario, que incluso podría ser cambiante y diverso por la concurrencia de voluntades subjetivas contrapuestas cuando el acto afecta a diferentes interesados, lo cual resultaría contrario al principio de seguridad jurídica.”

5. Raons d'oportunitat i de legalitat

La funcionalitat de la revocació no es limita a l'eliminació d'actes per raons d'oportunitat, sinó que també es pot fonamentar en raons de legalitat, com diu el Tribunal Suprem en la Sentència de [27 de març de 2023](#):

“La potestad de revocación regulada en el art. 109 de la Ley 39/2015, es una potestad discrecional que permite a la Administración eliminar del mundo jurídico no sólo actos inicialmente válidos por circunstancias sobrevenidas, sino también actos en los que se aprecie alguna circunstancia de ilegalidad.”

Les raons d'oportunitat no habiliten l'Administració per emprar-les lliurement per revocar qualsevol acte de gravamen, perquè s'incorreria en arbitrariedad i tractament desigual de la ciutadania. Sembla que la revocació per raons d'oportunitat només es podria portar a terme en relació amb actes dictats en virtut de potestats discrecionals, mentre que quan s'hagin exercit potestats reglades només seria possible la revocació per raons de legalitat.

Tot i que en alguna ocasió el Tribunal Suprem ha restringit l'àmbit de la revocació a les raons d'oportunitat, com ara en la Sentència d' [11 de juliol de 2001](#), ho va fer per assenyalar que quan és una persona interessada la que insta l'Administració per revisar un acte la petició de revisió no pot ser ocasió per discutir si l'acte s'ajusta o no a l'ordenament jurídic, doncs això només ho pot fer la persona interessada impugnant dins el termini i en la forma escaient l'acte de què es tracti. Encara més, com recorda en la Sentència de 27 de març de 2023, el Tribunal Suprem, amb cita de la seva doctrina, “como declara de forma constante la jurisprudencia, no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo actos consentidos y firmes (SSTS de 11 de julio de 2001, rec. 216/1997, o de 31 de mayo de 2012, rec. 1429/2010, entre otras muchas)”.

6. És una potestat discrecional

El Tribunal Suprem descriu la revocació com una facultat de l'Administració i no una obligació (Sentència de [19 de maig de 2011](#)), i assenyala que comporta l'exercici d'una potestat discrecional i s'exerceix d'ofici (Sentència de 27 de març de 2023), tot i que en àmbits específics, com el tributari, s'ha reconegut la iniciativa de les persones interessades per sol·licitar l'inici del procediment en el supòsit previst a l'article 219 de la Llei general tributària (Sentència de 6 de novembre de 2023). Com a tal potestat discrecional, està subjecta al deure de motivar les decisions que s'adoptin quan s'exerceix (art. 35.1.i de la Llei 39/2015).

7. Competència per acordar-la

La Llei 39/2015 no conté cap previsió sobre a quin òrgan li correspon la competència per adoptar resolucions de revocació, com tampoc ho disposava la norma precedent, el que ha fet que el Tribunal Suprem, en la Sentència de 5 de febrer de 2014, hagués de resoldre que la revocació “no queda sometida a una reserva competencial específica lo que permite entender que el órgano competente para revocar un acto es el mismo que ostentaba la competencia para dictarlo”.

Aquesta és la solució que ofereix la Llei 26/2010, l'article 74.1 de la qual estableix per a les administracions públiques de Catalunya que “La competència per revocar un acte de gravamen o desfavorable correspon a l'òrgan que l'ha dictat”.

8. Procediment

La llei, a diferència del que passa amb la revisió dels actes nuls, no regula cap tràmit ni procediment específic per acordar la revocació. Cal, però, “en la medida en que con ella desaparece del mundo jurídico una resolución definitiva, necesariamente habrá de plasmarse en una resolución en la que pueda apreciarse que concurren los requisitos que configuran esa potestad y que se respetan los límites que el legislador impone a su ejercicio” (Sentència del Tribunal Suprem de 27 de març de 2023).

A més a més, la norma vigent, igual que la Llei 30/1992, “no establece un trámite procedimental específico para la revocación ni, por lo que ahora nos afecta, la necesidad de dar un trámite de audiencia previa al interesado, aunque este resulte conveniente, siempre que la actuación administrativa no sitúe a la parte en una situación de indefensión material” (Sentència del Tribunal Suprem de 5 de febrer de 2014).

9. Límits

Els límits exercir la potestat revocatòria s'inclouen en l'article 109.1 de la Llei 39/2015, que el Tribunal Suprem exposa en la Sentència de [9 de febrer de 2010](#) de la manera següent:

“La revocación exige un acto administrativo dirigido a privar de efectos al acto anterior, válido y eficaz, lo que implica tomar en consideración el acto revocado y valorar que no concurren los límites establecidos legalmente para el ejercicio de tal facultad, establecidos con carácter general, como es el caso de que: no constituye dispensa o exención no permitida por las leyes, no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, o establecidos con carácter particular [...].”

Entre els límits perquè l'Administració exerceixi la potestat de revocar els actes propis no s'inclou que existeixi un procés judicial pendent sobre tals actes, per la qual cosa, sempre que l'Administració respecti els límits legals, pot revocar una resolució sotmesa a un procés judicial pendent (Sentència del Tribunal Suprem de 27 de març de 2023). Una altra qüestió és si l'Administració pot revocar actes confirmats judicialment. La resposta varia en funció del tipus de potestat exercida per l'Administració: una resolució confirmada dictada en virtut de potestats reglades per sentència ferma és irrevocable, però quan la resolució confirmada s'ha dictat en exercici de potestats discrecionals hi ha la possibilitat d'exercir-hi potestats revocatòries.

10. Eficàcia retroactiva

Per acabar, fem referència a l'aplicació retroactiva dels actes pels quals s'acorda la revocació. Per aplicació de les normes generals sobre l'eficàcia retroactiva dels actes administratius de l'article 39.3 de la Llei 39/2015, no hi ha d'haver dificultat a considerar que aquests actes poden ser dotats d'efectes retroactius, pel fet de tractar-se d'actes que produeixen efectes favorables a l'interessat, sempre que es compleixin la resta de requisits que estableix la Llei a aquest respecte. Sobre aquesta qüestió, el Tribunal Suprem indica el següent a la Sentència de 5 de febrer de 2014:

“Dado que la revocación pretende la supresión de un acto desfavorable o de gravamen su proyección hacia el pasado, produciendo efectos *ex tunc*, dejando sin efecto un acto previo no puede considerarse contraria al art. 9.3 de la Constitución, que tan solo prohíbe la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, ni del art. 57.3 de la Ley 30/1992 en el que se permite que 'excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, asimismo cuando produzcan efectos favorables al interesado'. Los actos que revocan otros previos desfavorables o de gravamen no quedan afectados por tal limitación y la propia naturaleza de toda revocación implica que esté llamado a incidir sobre un acto anterior, que anula, y sobre las consecuencias posteriores que éste haya causado, salvo que se considere que sea contraria a derecho por incumplir los límites previstos en el propio art. 105 de la Ley 30/1992 o lesione los derechos o intereses legítimos de otras personas.”



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia