

2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA EQUIDAD COMO LIMITE DE LAS POTESTADES DE REVISION DE OFICIO.

I. INTRODUCCIÓN

1. Con anterioridad a que el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, sancionara la equidad como criterio interpretativo en el Título Preliminar del Código civil (art. 3.º, 2), la Ley de Procedimiento Administrativo había consagrado la equidad como límite de las potestades de revisión de los actos administrativos. El artículo 112 de dicha ley dispone: «Las facultades de anulación o revocación no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes.»

2. Toda la problemática planteada por la doctrina civil en torno a la equidad se ha visto reproducida en la doctrina administrativa al intentar aplicarla en este sector del Ordenamiento jurídico.

La equidad se representa al legislador «como una tabla de principios vagos, imprecisos y asistemáticos, ocasión indistinta para la justicia o para la arbitrariedad» (1). Actúa—se ha dicho—como fuente de interpretación, de suplencia, de corrección y de derogación de la ley (2). Su misión es templar el rigor de las leyes positivas y corregir o suplir sus deficiencias (3).

La equidad cumple, fundamentalmente, una triple función: interpretativa, integradora y correctora. Interpretativa, en cuanto no se puede prescindir de ella al indagar el sentido de la norma (4). Como dice el Código civil, «la equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas» (artículo 3.º, ap. 2). Pero no se limita aquí la función de la equidad. La equidad opera también cuando falta la norma reguladora para llenar la laguna. E incluso para atenuar los efectos de la norma aplicable cuando es contraria a la justicia.

3. La equidad, como límite a las facultades de anulación y revocación de la Administración, aparece consagrada legalmente en el artículo 112

(1) GALLARDO RUEDA: «Equidad», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix, tomo VIII, pág. 634.

(2) LÓPEZ ALARCÓN: «La equidad en el nuevo Título preliminar del Código civil», en *Documentación jurídica*, núm. 4 (1974), pág. 1249.

(3) OGAYAR: *Creación judicial del Derecho*, Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1975, pág. 43.

(4) CASTÁN: *La formulación judicial del Derecho (Jurisprudencia y arbitrio de equidad)*, 2.ª edición, Madrid, 1934, págs. 104 y ss.

de la Ley de Procedimiento Administrativo. Es la propia ley quien consagra la equidad como uno de los límites de las potestades de la Administración. Estas no podrán ser ejercitadas cuando este ejercicio sea contrario a la equidad, «por el tiempo transcurrido u otras circunstancias».

Normalmente, la contraposición entre Derecho escrito y equidad se corresponde con la antítesis entre el principio de seguridad y el de adaptación (5). Mas si vinculamos la idea de equidad a los principios generales del Derecho, la equidad puede aparecer como límite a unas potestades cuyo ejercicio ilimitado en el tiempo puede ser contrario a principio tan elemental del Ordenamiento como el de la seguridad jurídica. Si por el tiempo transcurrido desde que se dictó el acto, su revisión atenta contra el principio de seguridad, la anulación o revocación serán improcedentes (6).

Precisamente, la doctrina suele invocar la norma contenida en el artículo 112 como un correctivo de algo tan ilimitado como la imprescriptibilidad de la acción de nulidad. Y el supuesto de hecho más frecuente de aquélla, en que nuestra jurisprudencia administrativa aplica el citado artículo 112, es el del transcurso del tiempo.

4. El artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al sancionar la equidad como límite de las «facultades de anulación y revocación», obliga a atemperar las amplias potestades que reconoce al órgano administrativo (7).

Precisamente por la imprecisión que rodea a la idea de equidad ofrece especial interés el examen de las sentencias en que se acude a la misma como límite de las facultades anulatorias. En el presente comentario se intenta ofrecer unas ideas generales de esta doctrina jurisprudencial.

II. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA EQUITAD

El artículo 112 está incluido en el título V de la Ley de Procedimiento Administrativo, dedicado a la «Revisión de los actos administrativos». Y dentro de este título, en su capítulo I, que regula la *revisión de oficio*, a diferencia del capítulo II, que regula los *recursos administrativos*.

Parece, por tanto, que la equidad que establece dicho artículo como límite a las «facultades de anulación y revocación», se refiere únicamente a las facultades de revisión de oficio, no a la revisión en vía de recurso, administrativo o jurisdiccional (contencioso-administrativo).

Sin embargo, la doctrina jurisprudencial ha venido aplicando el precepto a todos los supuestos de anulación o revocación. Es más, de las pocas sentencias del Tribunal Supremo en que se aduce el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo como fundamento de sus fallos, la mayoría lo son en supuestos de revisión jurisdiccional, bien en procesos de lesividad o incluso en procesos ordinarios.

A tenor de la doctrina jurisprudencial, pues, puede invocarse la equidad, como límite de la posible anulación o declaración de nulidad, en los siguientes supuestos:

(5) Así, CASTÁN: *La formulación judicial del Derecho*, cit., pág. 131.

(6) En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR: *La nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos*, Madrid, 1972, pág. 407, dice: «La acción de nulidad puede ejercitarse en cualquier momento, lo que no significa que sea rígidamente imprescriptible o eterna, dado el límite genérico contenido en la cláusula general del artículo 112; cláusula cuyo uso, por descontado, ha de administrarse con enorme prudencia para no desvirtuar todo el sistema revocatorio, pero que constituye un límite general a los casos de ejercicio abusivo de la acción de nulidad. Lo que el artículo 109 ha querido evitar son las brutales consecuencias de la técnica de los plazos de caducidad, en cuya virtud los mayores disparates cometidos por la Administración pueden convertirse en actuaciones perfectamente legales por el transcurso de dieciséis días hábiles o treinta y un días naturales. Ahora bien, dónde comienzan los límites a la eficacia de la acción es algo que sólo ante un caso concreto puede decidirse y siempre de manera inevitablemente subjetiva».

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1975, pág. 443; MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho administrativo*, 1974, pág. 366.

1.º Procedimientos de revisión de oficio regulados en los artículos 109 a 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Así lo demuestra el hecho de que el artículo 112 cierra este capítulo. Lo que supone su aplicación a:

a) Los procedimientos de revocación no sujetos a límites formales de revisión. El artículo 112 se refiere a las facultades de «anulación y *revocación*». En este último supuesto es límite también el «derecho de los particulares», límite que no se da en los procedimientos formales de revisión, previstos por la ley precisamente para revisar actos declarativos de derechos subjetivos.

b) Procedimientos formales de revisión, es decir, procedimientos para declarar la nulidad (art. 109) y para anular actos por infracción manifiesta de la ley (art. 110). Una sentencia de 29 de abril de 1974 acepta el siguiente considerando de la apelada: «Que no es ajena a nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo ni a la doctrina jurisprudencial—así, sentencia de 22 de abril de 1971—la precedente invocación de la equidad, que ha de conducir a la más recta justicia, toda vez que cuando la Ley de Procedimiento Administrativo regula la revisión de oficio de los actos en vía administrativa, determina en su artículo 112 que ‘las facultades de anulación y de revocación no podrán ser ejercidas cuando... por el tiempo transcurrido u otras circunstancias su ejercicio resultase contrario a la equidad...’, siendo de notar que el precepto se refiere incluso a facultades anulatorias que versen sobre actos nulos de pleno Derecho, los cuales, pese a ello, la Ley mantendría excepcionalmente en atención a superiores y muy calificadas razones de seguridad jurídica y equidad, lo que lleva a entender que si se trata de actos sólo anulables..., la aludida doctrina habría de ser aún de más clara aplicación.»

c) Incluso para rectificar errores materiales (art. 111). A un supuesto de rectificación de error material se refiere la sentencia de 27 de febrero de 1968, al decir que no procede la anulación: «1.º Porque no aparece de los autos prueba alguna que permita calificarse error material o de hecho... 2.º Porque su extemporáneo ejercicio contra la seguridad jurídica lesiona intereses de otros Médicos, a quienes afecta la pretendida anteposición en la Escala del recurrente con una disminución de su puesto escalafonal, protegido jurídicamente por su pacífica posesión con el consentimiento o tolerancia del actor, sin que ello sea obstáculo a que la Administración, con un criterio de equidad y en el deseo de no perjudicar al interesado en cuanto la concesión no lesione derechos de sus otros compañeros, le haya reconocido el propugnado tiempo de servicios a efectos de quinquenios, ya que el aumento de retribución no lesiona intereses de los Médicos a quienes afectaría la rectificación escalafonal.»

2.º Procesos administrativos de lesividad. Así, por ejemplo, una sentencia de 22 de abril de 1971 (ponente: Becerril) estima que no procede la lesividad. Dice así: «Lo que, en consecuencia, excluye la posibilidad acceptatoria de la pretensión de anulación..., con el consiguiente trastorno de la seguridad jurídica, tanto más cuanto el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo exige que las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de accionar su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares y a las leyes.»

3.º Procesos administrativos ordinarios. Incluso se ha aplicado en los procesos seguidos ante la Sala Sexta del Tribunal Supremo en materia de expropiación de finas rústicas. Así, las sentencias de 28 de junio de 1969 y 30 de diciembre de 1969.

III. LA EQUITAD COMO LÍMITE DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Alguna sentencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo ha declarado que «la invocación de la equidad es totalmente improcedente, acorde con reiterada jurisprudencia de este Alto Tribunal, que por ser conocida excusa de su cita concreta, sólo se podía acudir a él en caso de duda». Así, sentencia de 3 de octubre de 1974 (ponente: Suárez Man-teola).

Desde el momento que el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo la admite excepcionalmente como límite de la revisión de oficio, interpretando esta revisión con la amplitud que se ha señalado, está fuera de duda su aplicación en este aspecto concreto.

Ahora bien, ¿qué se entiende por equidad? ¿Cómo opera este principio?

El precepto legal dice que aquellas facultades «no podrán ser ejercitadas cuando, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes».

Parece, pues, indudable que la prescripción de acciones operará con independencia de la equidad. Por lo que ésta podrá invocarse cuando «por el tiempo transcurrido u otras circunstancias» la anulación fuese contraria a la equidad.

Pues bien, si acudimos a la doctrina jurisprudencial comprobaremos que normalmente opera la equidad por el tiempo transcurrido.

Algunos fallos pueden servir de ejemplo de esta doctrina:

Sentencia de 30 de noviembre de 1965: «Atendido el tiempo que transcurrió entre la expedición del título definitivo bonificable y su anulación, la buena fe que ha de reconocerse en los actos a quienes fueron transferidos los beneficios inherentes al mismo contrato civilmente idóneo y autorización administrativa firme y las repercusiones arrendaticias y fiscales que tuvo, se impone por razones de equidad abstenerse del pronunciamiento anulatorio.»

Sentencia de la Sala Sexta de 28 de junio de 1969: «La aplicación al supuesto contemplado de lo que dispone el artículo 112 invocado es, sin duda, evidente, puesto que efectivamente las facultades de anulación y revocación, a que se refieren los artículos anteriores a él, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias su ejercicio resultare contrario a la equidad, razones que militan indudablemente en el caso objeto de este recurso, en el que es lo cierto que abonar en el año 1969 el precio de unas fincas, que se ocuparon en 1953 y se justipreciaron con arreglo a valorizaciones aprobadas en 1952, es notoriamente contrario a la equidad, puesto que, como el mismo Instituto y aun el Consejo de Estado reconocen, el valor de la moneda ha sufrido una muy notable depreciación desde entonces, y tal perjuicio para el propietario no puede paliarse, ni menos compensarse, con el abono de los intereses que correspondan, y en prueba de ello es de observar cómo la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, que por ocuparse de la misma materia, aunque en otro ámbito, guarda evidente analogía con el caso de autos, establece que transcurridos dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justiprecio se haga efectivo, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación (art. 58), y más adelante, que los precios máximos y mínimos conservarán su vigencia durante los cinco años siguientes a la fecha de su acuerdo (art. 70), y aún prevé los casos de extraordinaria

alteración del valor de la moneda para acordar la revisión global de dichos precios, razones todas que abonan la tesis aquí sustentada respecto de la aplicabilidad al caso de los preceptos del mentado artículo 112.»

En idéntico sentido, la sentencia de la misma Sala de 30 de diciembre de 1969.

Asimismo, contemplan supuestos en que se considera contraria a la equidad la anulación por el tiempo transcurrido, las sentencias, antes citadas, de 27 de febrero de 1968, 22 de abril de 1971 y 29 de abril de 1974.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ