

A revogación de actos administrativos favorables

La revocación de actos administrativos favorables

The revocation of favorable administrative acts

54
Regap

IGLESIAS GONZÁLEZ, F.

Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, 259 pp.

Regap



RECENSIONES

É labor do xurista, en palabras do autor do prólogo deste libro, Ángel MENÉNDEZ REXACH, a correcta identificación dos conceptos e a súa utilización con rigor na formulación de proposicións xurídicas, tarefa de gran relevancia na práctica tanto no ámbito da lexislación positiva como da xurisprudencia e que o autor desta obra leva a cabo de forma brillante no que respecta, en concreto, á revogación pola Administración pública dos actos administrativos favorables.

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ comeza esta obra cunha aproximación histórica ao principio de irrevogabilidade dos actos declarativos de dereitos, realizando posteriormente unha análise da noción de revogación utilizada na lexislación e a xurisprudencia, definindo os contornos da competencia, a xustificación, os requisitos e os límites, e finalizando cun estudo da vinculación da revogación á protección da garantía patrimonial dos cidadáns.

No primeiro capítulo, o autor analiza a relación entre a revogación de actos administrativos e a instauración do recurso contencioso. Durante o século XIX, a tendencia xeral era que a Administración non podía revisar por si mesma actos administrativos que “vulnerasen” dereitos dos cidadáns, senón que debía acudir á Administración contenciosa. A partir da segunda metade do século, comezan a atoparse normas que concretan estes principios, como o Real decreto do 21 de maio de 1853, garante absoluto da protección dos dereitos adquiridos, ou a Lei do 13 de setembro de 1888, que identifica os conceptos de nulidade e prexuízo de dereito ou lesividade.

Non obstante, a Lei da xurisdición de 1956 dá un xiro en canto ao alcance do procedemento de lesividade, establecendo a necesidade de que a Administración acuda á xurisdición contenciosa para retirar actos administrativos en supostos de anulabilidade, fosen actos declarativos de dereitos ou non. Malia iso, a Lei de procedemento administrativo de 1958 non se erixiu en complemento necesario para esa formulación, deixando a un lado a regulación da revogación dos actos válidos. O resultado final desta carencia foi, en palabras do autor, o mantemento do concepto da irrevogabilidade dos actos declarativos de dereitos e a afirmación xurisprudencial de que só se podían revogar-revisar os actos administrativos mediante algún dos mecanismos previstos na lexislación reguladora do procedemento administrativo (que non previa ningún mecanismo para revogar os actos válidos declarativos de dereitos). Finalmente, a partir dos anos noventa do século XX, a xurisprudencia do Tribunal Supremo vaise centrar principalmente na análise pormenorizada dos supostos concorrentes en cada revogación.

Coa chegada da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, a regulación da revogación non variou no seu alcance con respecto á Lei 30/1992, limitándose unicamente aos actos non favorables. Fronte ao mutismo da normativa estatal, é a normativa sectorial a que se viu forzada a regular a revogación de actos favorables, algo causado, segundo o autor, pola súa maior proximidade ás necesidades da Administración.

Finaliza o autor este capítulo afirmando que, tras toda a evolución histórica mencionada, no momento actual non existe norma no noso ordenamento xurídico que ampare o principio de irrevogabilidade dos actos declarativos de dereitos. É máis, sostén que rexe o principio de revogabilidade dos actos administrativos, incluídos os que recoñezan situacións favorables, con independencia de que tal revogación sexa indemnizable, como se comentará máis adiante.

O segundo capítulo leva por título “O concepto de revogación na lexislación e na xurisprudencia”, e nel analízase cal foi a transcendencia e o percorrido desta noción nos dous ámbitos, algo completamente necesario para entender o contido deste.

Así, IGLESIAS GONZÁLEZ, como non podería ser doutra forma, realiza con gran precisión unha mostraxe da lexislación no período comprendido entre os anos 1996 e 2016, propondo, tras a súa análise, catro posibles acepcións do concepto de revogación que clasifica como reaccións ou consecuencias a determinados eventos: como reacción fronte ao incumprimento dos requisitos ou obrigas exixidas pola norma ou o acto administrativo; como reacción sancionadora fronte ao incumprimento por parte do cidadán das condicións impostas polo acto ou ben pola comisión de determinadas actuacións relacionadas coa súa vida xurídica; como reacción fronte á variación obxectiva das condicións en que se desenvolve o acto que, de ter existido previamente, xustificarian a súa denegación e, por último, como consecuencia do cambio de apreciación das exixencias do interese público que motivaron o acto.

En canto á revogación por incumprimento, distingue o autor dous tipos: o incumprimento sobrevido ou posterior dos requisitos exixidos durante a vida do acto, citando numerosos exemplos contidos na normativa sectorial, e o incumprimento das condicións impostas polo acto administrativo, identificándoas como modos, non como condicións suspensivas ou resolutorias. Ambas as dúas teñen en común que existe un incumprimento por parte do titular do acto administrativo favorable, que pode non ser o único. Finalmente, o autor realiza un breve xuízo sobre as especialidades da revogación por incumprimento en materia de

subvencións, achegando diferentes opinións e concluíndo que o reintegro daquelas é unha auténtica revogación, como consecuencia do incumprimento das obrigas polo seu titular.

Polo que se refire á revogación-sanción, identifícase como reacción fronte ao incumprimento por un particular das condicións impostas nun acto ou a comisión de determinadas actuacións relacionadas coa súa vida xurídica. Moi relevante consideramos a afirmación que fai o autor para poder deslindala do tipo anterior. Afirma que, para poder distinguir correctamente este tipo de revogacións, cómpre que a normativa lles asigne carácter sancionador, co que iso implica con respecto aos principios especiais do procedemento sancionador.

Con respecto á revogación por variación obxectiva das circunstancias, configúrase como reacción fronte á modificación das condicións en que se desenvolve o acto, condicións que, de existiren no momento da súa resolución, terían motivado a súa denegación. Trátase de novos feitos ou circunstancias que, sen que conorra necesariamente un incumprimento, provocan un cambio externo á Administración. Especialmente notable resúltanos a crítica realizada polo autor ao sector da doutrina que considera este tipo de revogación asimilable á anulación por ineficacia sobrevida ou á caducidade, mantendo que en ningún caso cabe esa identificación, xa que se trata de actos válidos na súa orixe.

Por último, trátase a revogación por cambio de apreciación nas exixencias de interese público que motivaron o acto, á que algúns autores denominan “a verdadeira revogación”. Neste caso, a Administración varía os parámetros xurídicos ou normativos en que se desenvolve o acto administrativo, cambiando a súa percepción sobre o alcance do interese xeral. Polo que se refire á revogación por cambios normativos, a aprobación dunha norma provoca ou ben a revogación inmediata dun acto administrativo, ou ben xera o outorgamento dun prazo ao beneficiario suxeito á nova regulación para que se adapte á nova situación, procedendo a revogación se o particular non se acomoda ao novo réxime xurídico. No que respecta á revogación por decisión administrativa, é necesaria a obtención dun amparo normativo previo e unha modificación obxectiva e contrastada das circunstancias. Por último, existe tamén a posibilidade da revogación do acto outorgado baixo reserva de revogación (ou cláusula de precario) onde, desde o mesmo momento do seu nacemento, se considera o condicionamento da duración do acto á inexistencia de causa de interese xeral prevalente que leve consigo automaticamente, tras o correspondente procedemento administrativo, a súa revogación.

Así mesmo, o autor descarta outros usos do concepto por considerar que se asocian a supostos que no noso ordenamento responden a outro réxime xurídico, como son a reacción fronte á invalidez ou extinción de actos –dado que cando se revoga un acto nin é inválido nin desaparece do mundo xurídico– ou a revogación como caducidade ou desistencia. Ademais, efectúa un valiosísimo deslinde do concepto de revogación doutros conceptos como a revisión, a caducidade, as condicións resolutorias ou a modificación, propondo unha acertada definición: “toda extinción dun acto administrativo válido firme realizada pola Administración pública, excluídos os supostos de caducidade”.

No terceiro capítulo o autor reflexiona sobre a xustificación, os requisitos e os límites na competencia para a revogación de actos administrativos, comezando por entroncar o concepto co mecanismo de autotutela da Administración pública ou a posibilidade de eliminar por si mesma os actos administrativos.

Regap



RECENSIONES

Como sinala o autor, a doutrina abordou en numerosas ocasións o estudo da autotutela, relacionándoa cos principios de eficacia, o modelo de Estado social ou a posición de superioridade da Administración. É tamén un concepto que recolleron, por exemplo, a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, o Consello de Estado e o noso Tribunal Constitucional. Para o autor, o principio de eficacia xustifica constitucionalmente a competencia administrativa para a revogación como unha modalidade de autotutela en conexión directa co principio de consecución do interese xeral que debe perseguir a Administración. Por outro lado, IGLESIAS GONZÁLEZ analiza tamén a cuestión desde a perspectiva do principio de reserva de lei e do principio de seguridade xurídica.

Na terceira parte deste capítulo, o autor analiza a relación da revogación coa irretroactividade, determinando que as normas revogatorias son irretroactivas e que producen, en todo caso, efectos *ex nunc*, respectando as situacións xurídicas nadas anteriormente e afectando soamente aos dereitos do titular do acto cara ao futuro.

É tamén especialmente destacable o estudo que se efectúa acerca dos límites da facultade revogatoria, manifestando que a referencia que fai a norma aos principios de equidade e boa fe debe entenderse como unha moderación por parte da Administración da aplicación dos efectos da revogación de actos favorables. Así pois, é o principio de protección de confianza lexítima, entende o autor, o que debe desprazar á aplicación do principio de boa fe no ámbito da revogación de actos administrativos, pola súa vinculación cos problemas relativos á irretroactividade ou os dereitos adquiridos.

Por último, realízase un exame do procedemento de revogación no sentido estrito, propóndose a utilización das normas básicas do procedemento administrativo común como referencia, ante o baleiro normativo que anunciamos ao inicio desta recensión.

Finalmente, no último capítulo, titulado “A revogación e a protección da garantía patrimonial dos cidadáns”, o autor conclúe que a revogación non se debe identificar co concepto de expropiación, como en reiteradas ocasións indicaron parte da doutrina e a xurisprudencia, xa que non toda revogación ten un contido patrimonial que permita afirmar o carácter de “privación singular” e tampouco debe identificarse coa responsabilidade patrimonial, dado que esta xorde dunha situación xurídica non querida pola Administración, mentres que a revogación constitúe unha actividade consciente.

Conclúe IGLESIAS GONZÁLEZ este libro cunha pertinente apreciación sobre a necesidade de indemnizar ou non os titulares de actos revogados. Móstrase, por exemplo, favorable á indemnización cando a revogación provoca a finalización abrupta da vixencia dun acto administrativo que rompe a situación xurídica que a mesma Administración revogadora creara ao outorgar o acto. Por outra banda, no caso de licenzas de tracto sucesivo, entende que non debe ser indemnizado por revogación quen coñece a precariedade do acto administrativo outorgado, xa que tal acto se outorgou someténdoo á necesidade de acomodarse continuamente ás novas necesidades sociais.

En virtude do anteriormente exposto, consideramos imprescindible a lectura desta obra por todo aquel que estea interesado no fenómeno da revogación de actos administrativos. É de agradecer que IGLESIAS GONZÁLEZ puxese ao servizo dos xuristas os seus amplos coñecementos a través da monografía comentada. A súa necesidade e oportunidade é indiscutible

dada a escaseza de estudos doutrinais nesta materia tan relevante, tanto desde o punto de vista teórico como práctico.

Inés González González
Abogada en Ernst & Young Abogados, S.L.P.
ines.gonzalez.glez@gmail.com

regap



RECENSIONES