

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

Es labor del jurista, en palabras del autor del prólogo de este libro, Ángel MENÉNDEZ REXACH, la correcta identificación de los conceptos y su utilización con rigor en la formulación de proposiciones jurídicas, tarea de gran relevancia en la práctica tanto en el ámbito de la legislación positiva como de la jurisprudencia y que el autor de esta obra lleva a cabo de forma brillante en lo que respecta, en concreto, a la revocación por la Administración pública de los actos administrativos favorables.

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ comienza esta obra con una aproximación histórica al principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, realizando posteriormente un análisis de la noción de revocación utilizada en la legislación y la jurisprudencia, definiendo los contornos de la competencia, la justificación, los requisitos y los límites, y finalizando con un estudio de la vinculación de la revocación a la protección de la garantía patrimonial de los ciudadanos.

En el primer capítulo, el autor analiza la relación entre la revocación de actos administrativos y la instauración del recurso contencioso. Durante el siglo XIX, la tendencia general era que la Administración no podía revisar por sí misma actos administrativos que “vulnerasen” derechos de los ciudadanos, sino que debía acudir a la Administración contenciosa. A partir de la segunda mitad del siglo, comienzan a encontrarse normas que concretan estos principios, como el Real decreto de 21 de mayo de 1853, garante absoluto de la protección de los derechos adquiridos, o la Ley de 13 de septiembre de 1888, que identifica los conceptos de nulidad y perjuicio de derecho o lesividad.

Sin embargo, la Ley de la jurisdicción de 1956 da un vuelco en cuanto al alcance del procedimiento de lesividad, estableciendo la necesidad de que la Administración acuda a la jurisdicción contenciosa para retirar actos administrativos en supuestos de anulabilidad, fuesen actos declarativos de derechos o no. A pesar de ello, la Ley de procedimiento administrativo de 1958 no se erigió en complemento necesario para esa formulación, dejando a un lado la regulación de la revocación de los actos válidos. El resultado final de esta carencia fue, en palabras del autor, el mantenimiento del concepto de la irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos y la afirmación jurisprudencial de que solo se podían revocar-revisar los actos administrativos mediante alguno de los mecanismos previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo (que no contemplaba ningún mecanismo para revocar los actos válidos declarativos de derechos). Finalmente, a partir de los años noventa del siglo XX, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se va a centrar prevalentemente en el análisis pormenorizado de los supuestos concurrentes en cada revocación.

Con la llegada de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, la regulación de la revocación no ha variado en su alcance con respecto a la Ley 30/1992, limitándose únicamente a los actos no favorables. Frente al mutismo de la normativa estatal, es la normativa sectorial la que se ha visto forzada a regular la revocación de actos favorables, algo causado, según el autor, por su mayor proximidad a las necesidades de la Administración.

Finaliza el autor este capítulo afirmando que, tras toda la evolución histórica mencionada, en el momento actual no existe norma en nuestro ordenamiento jurídico que ampare el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos. Es más, sostiene que rige el principio de revocabilidad de actos administrativos, incluidos los que reconozcan situaciones favorables, con independencia de que tal revocación sea indemnizable, como se comentará más adelante.

El segundo capítulo lleva por título “El concepto de revocación en la legislación y en la jurisprudencia”, y en él se analiza cuál ha sido la trascendencia y el recorrido de esta noción en ambos ámbitos, algo completamente necesario para entender el contenido de este.

Así, IGLESIAS GONZÁLEZ, como no podría ser de otra forma, realiza con gran precisión un muestreo de la legislación en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2016, proponiendo, tras su análisis, cuatro posibles acepciones del concepto de revocación que clasifica como reacciones o consecuencias a determinados eventos: como reacción frente al incumplimiento de los requisitos u obligaciones exigidas por la norma o el acto administrativo; como reacción sancionadora frente al incumplimiento por parte del ciudadano de las condiciones impuestas por el acto o bien por la comisión de determinadas actuaciones relacionadas con su vida jurídica; como reacción frente a la variación objetiva de las condiciones en que se desenvuelve el acto que, de haber existido previamente, habrían justificado su denegación y, por último, como consecuencia del cambio de apreciación de las exigencias del interés público que motivaron el acto.

En cuanto a la revocación por incumplimiento, distingue el autor dos tipos: el incumplimiento sobrevenido o posterior de los requisitos exigidos durante la vida del acto, citando numerosos ejemplos contenidos en la normativa sectorial, y el incumplimiento de las condiciones impuestas por el acto administrativo, identificándolas como modos, no como condiciones suspensivas o resolutorias. Ambas tienen en común que existe un incumplimiento por parte

del titular del acto administrativo favorable, que puede no ser el único. Finalmente, el autor realiza un breve juicio sobre las especialidades de la revocación por incumplimiento en materia de subvenciones, aportando diferentes opiniones y concluyendo que el reintegro de aquellas es una auténtica revocación, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por su titular.

Por lo que se refiere a la revocación-sanción, se identifica como reacción frente al incumplimiento por un particular de las condiciones impuestas en un acto o la comisión de determinadas actuaciones relacionadas con su vida jurídica. Muy relevante consideramos la afirmación que hace el autor para poder deslindarla del tipo anterior. Afirma que, para poder distinguir correctamente este tipo de revocaciones, es necesario que la normativa les asigne carácter sancionador, con lo que ello conlleva con respecto a los principios especiales del procedimiento sancionador.

Con respecto a la revocación por variación objetiva de las circunstancias, se configura como reacción frente a la modificación de las condiciones en las que se desenvuelve el acto, condiciones que, si existiesen en el momento de su resolución, habrían motivado su denegación. Se trata de nuevos hechos o circunstancias que, sin que concurra necesariamente un incumplimiento, provocan un cambio externo a la Administración. Especialmente notable nos resulta la crítica realizada por el autor al sector de la doctrina que considera este tipo de revocación asimilable a la anulación por ineficacia sobrevenida o a la caducidad, manteniendo que en ningún caso cabe esa identificación, dado que se trata de actos válidos en su origen.

Por último, se trata la revocación por cambio de apreciación en las exigencias de interés público que motivaron el acto, a la que algunos autores denominan “la verdadera revocación”. En este caso, la Administración varía los parámetros jurídicos o normativos en que se desenvuelve el acto administrativo, cambiando su percepción sobre el alcance del interés general. En cuanto a la revocación por cambios normativos, la aprobación de una norma provoca o bien la revocación inmediata de un acto administrativo, o bien genera el otorgamiento de un plazo al beneficiario sujeto a la nueva regulación para que se adapte a la nueva situación, procediendo la revocación si el particular no se acomoda al nuevo régimen jurídico. En cuanto a la revocación por decisión administrativa, es necesaria la obtención de un amparo normativo previo y una modificación objetiva y contrastada de las circunstancias. Por último, existe también la posibilidad de la revocación del acto otorgado bajo reserva de revocación (o cláusula de precario) donde, desde el mismo momento de su nacimiento, se contempla el condicionamiento de la duración del acto a la inexistencia de causa de interés general prevalente que conlleve automáticamente, tras el correspondiente procedimiento administrativo, su revocación.

Asimismo, el autor descarta otros usos del concepto por considerar que se asocian a supuestos que en nuestro ordenamiento responden a otro régimen jurídico, como son la reacción frente a la invalidez o extinción de actos –dado que cuando se revoca un acto ni es inválido ni desaparece del mundo jurídico– o la revocación como caducidad o desistimiento. Además, efectúa un valiosísimo deslinde del concepto de revocación de otros conceptos como la revisión, la caducidad, las condiciones resolutorias o la modificación, proponiendo una acertada definición: “toda extinción de un acto administrativo válido firme realizada por la Administración pública, excluidos los supuestos de caducidad”.

Regap



RECENSIONES

En el tercer capítulo el autor reflexiona sobre la justificación, los requisitos y los límites en la competencia para la revocación de actos administrativos, comenzando por entroncar el concepto con el mecanismo de autotutela de la Administración pública o la posibilidad de eliminar por sí misma los actos administrativos.

Como señala el autor, la doctrina ha abordado en numerosas ocasiones el estudio de la autotutela, relacionándola con los principios de eficacia, el modelo de Estado social o la posición de superioridad de la Administración. Es también un concepto que han recogido, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Consejo de Estado y nuestro Tribunal Constitucional. Para el autor, el principio de eficacia justifica constitucionalmente la competencia administrativa para la revocación como una modalidad de autotutela en conexión directa con el principio de consecución del interés general que debe perseguir la Administración. Por otro lado, IGLESIAS GONZÁLEZ analiza también la cuestión desde la perspectiva del principio de reserva de ley y del principio de seguridad jurídica.

En la tercera parte de este capítulo, el autor analiza la relación de la revocación con la irretroactividad, determinando que las normas revocatorias son irretroactivas y que producen, en todo caso, efectos *ex nunc*, respetando las situaciones jurídicas nacidas anteriormente y afectando solamente a los derechos del titular del acto hacia el futuro.

Es también especialmente destacable el estudio que se efectúa acerca de los límites de la facultad revocatoria, manifestando que la referencia que hace la norma a los principios de equidad y buena fe debe entenderse como una moderación por parte de la Administración de la aplicación de los efectos de la revocación de actos favorables. Así pues, es el principio de protección de confianza legítima, entiende el autor, el que debe desplazar a la aplicación del principio de buena fe en el ámbito de la revocación de actos administrativos, por su vinculación con los problemas relativos a la irretroactividad o los derechos adquiridos.

Por último, se realiza un examen del procedimiento de revocación en el sentido estricto, proponiéndose la utilización de las normas básicas del procedimiento administrativo común como referencia, ante el vacío normativo que hemos anunciado al inicio de esta recensión.

Finalmente, en el último capítulo, titulado “La revocación y la protección de la garantía patrimonial de los ciudadanos”, el autor concluye que la revocación no se debe identificar con el concepto de expropiación, como en reiteradas ocasiones han indicado parte de la doctrina y la jurisprudencia, dado que no toda revocación tiene un contenido patrimonial que permita afirmar el carácter de “privación singular” y tampoco debe identificarse con la responsabilidad patrimonial, dado que esta surge de una situación jurídica no querida por la Administración, mientras que la revocación constituye una actividad consciente.

Concluye IGLESIAS GONZÁLEZ este libro con una pertinente apreciación sobre la necesidad de indemnizar o no a los titulares de actos revocados. Se muestra, por ejemplo, favorable a la indemnización cuando la revocación provoca la finalización abrupta de la vigencia de un acto administrativo que rompe la situación jurídica que la misma Administración revocadora había creado al otorgar el acto. Por otro lado, en el caso de licencias de tracto sucesivo, entiende que no debe ser indemnizado por revocación quien conoce la precariedad del acto administrativo otorgado, dado que tal acto se ha otorgado sometiéndolo a la necesidad de acomodarse continuamente a las nuevas necesidades sociales.

En virtud de lo anteriormente expuesto, consideramos imprescindible la lectura de esta obra por todo aquel que esté interesado en el fenómeno de la revocación de actos administrativos. Es de agradecer que IGLESIAS GONZÁLEZ haya puesto al servicio de los juristas sus amplios conocimientos a través de la monografía comentada. Su necesidad y oportunidad es indiscutible dada la escasez de estudios doctrinales en esta materia tan relevante, tanto desde el punto de vista teórico como práctico.

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

Regap



RECENSIONES