

LA REFORMA DEL ARTICULO 105.1 LPC Y LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Por

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS (1)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1.1. *El tenor literal del artículo 105.1 LPC.* 1.2. *La necesidad de una interpretación sistemática de este precepto.*—II. LOS ASPECTOS FORMALES PROPIOS DE ESTA VÍA DE REVISIÓN: II.1. *La necesidad de integración de las reglas de procedimiento.* II.2. *El expediente revocatorio del artículo 105.1 LPC:* II.2.1. *La inexistencia de acción del interesado.* II.2.2. *El órgano competente: indeterminación relativa.* II.2.3. *Las dificultades añadidas en la Administración local.* II.2.4. *Instrucción: la innecesariedad de dictamen consultivo.* II.2.5. *Resolución: necesidad de motivación.*—III. PRECISIONES SOBRE EL SUPUESTO DE HECHO: ACTOS REVOCABLES POR ESTA VÍA: III.1. *El artículo 105.1 LPC sólo puede aplicarse para revisar actos desfavorables puros.* III.2. *El artículo 105.1 LPC puede aplicarse para revisar actos desfavorables puros anulables.* III.3. *El artículo 105.1 LPC no puede aplicarse para revisar actos desfavorables puros válidos.*—IV. LOS LÍMITES ESPECÍFICOS DE ESTA FORMA DE REVOCACIÓN: IV.1. *El ocaso definitivo del dogma de la libre revocabilidad de los actos de gravamen.* IV.2. *El interés público: ¿causa o límite de la revocación?*—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. *El tenor literal del artículo 105.1 LPC*

En su redacción originaria, el artículo 105.1 LPC decía lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico.»

Conviene advertir que ésta fue una de las novedades introducidas por la LPC de 1992. Una novedad, por lo demás, discutida y verdaderamente problemática, como tendremos ocasión de ir comprobando. Desde este punto de vista, era lógico que este precepto resultara afectado por la reforma porque una de las genéricas finalidades atribuidas a la Ley 4/1999, de

(1) Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco. Este trabajo forma parte de un Proyecto de Investigación más amplio cuyo desarrollo está siendo posible gracias a una ayuda del Instituto Vasco de Administración Pública. El origen de este artículo se encuentra en la ponencia que presenté a las *Jornadas sobre la modificación de la Ley 30/92 por la Ley 4/99*, organizadas por dicho Instituto y celebradas los días 23 y 24 de marzo de 1999 en el Palacio Europa de Vitoria-Gasteiz.

13 de enero, de modificación de la LPC, era precisamente la de atender las críticas formuladas por la doctrina. Pues bien, la crítica al artículo 105.1 LPC había sido tanta y tan autorizada que cabía esperar una revisión en profundidad de este precepto (2). Y, sin embargo, no ha sido así. La reforma ha respetado sustancialmente la redacción del artículo 105.1 LPC, que ahora dice lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.»

En principio, las innovaciones pretenden inscribirse en la orientación general que preside la reforma del Título VII LPC «con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración». En concreto, y siempre según la Exposición de Motivos, se ha tratado sólo de reforzar sus límites tradicionales (3). Pero aun en el caso de que este objetivo se hubiera conseguido, de ahí no debería deducirse automáticamente que las garantías de los ciudadanos hayan salido reforzadas frente a cualquier tipo de revocación. Y ello porque, desde nuestras premisas, parece claro que la reforma del artículo 105.1 LPC es tanto o más interesante por lo que dice como por lo que esconde.

En línea con lo expuesto, cabría señalar dos planos diferentes de reflexión. Por una parte, hay que abordar una serie de cuestiones eminentemente prácticas; esto es, cuándo y cómo pueden las Administraciones públicas aplicar este precepto. Pero, por otra, cabría plantearse también algunas cuestiones de carácter teórico que no han sido abordadas por el legislador. Las primeras nos llevan a analizar el artículo 105.1 LPC como una modalidad de la revisión de oficio (4). Las segundas nos obligarían a

(2) Una de las primeras críticas fue la de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Un punto de vista sobre la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común de 1992*, núm. 130 de esta REVISTA (1993), pág. 219. Desde otra perspectiva, puede verse también J. M. BOQUERA OLIVER, «Revisión del acto administrativo» y «Revocación del acto administrativo», en *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, tomo IV, págs. 6009 y ss. Entre las más recientes, R. BOCANEGRA SIERRA, *La anulación de oficio de los actos administrativos*, Oviedo, 1998, pág. 67.

(3) Existe ya un primer comentario monográfico que, desde otros presupuestos metodológicos, valora positivamente la reforma por entender que «mejora ostensiblemente la redacción del citado artículo 105.1». Me refiero al trabajo de I. SANZ RUBIALES, *Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad*, núm. 148 de esta REVISTA (1999), págs. 359 y ss.

(4) Así, por ejemplo, J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «Revisión de oficio de actos administrativos. Reclamación previa a la vía civil y laboral (Arts. 102 a 106 y 120 a 126)», en *Administración y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/92*, Praxis, Barcelona, 1993; R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La revisión de oficio», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 282 y ss. Con posterioridad a la reforma, P. FONT DE MORA, «La revisión de oficio», en P. SALA SÁNCHEZ y otros, *Comentarios a la reforma del procedimiento administrativo (Análisis de la Ley 4/1999)*, Tirant lo Blanch,

profundizar en el discutido concepto de «revocación» para saber si es género o especie y, probablemente, a superar la clásica distinción entre revocación por motivos de legalidad y revocación por motivos de oportunidad (5). Aunque aquí lleguemos a apuntar algunas líneas de análisis, lamentablemente, y dada su complejidad, debemos dejar las cuestiones teóricas para otra —espero que no lejana— ocasión (6).

I.2. *La necesidad de una interpretación sistemática de este precepto*

En una aproximación práctica, una mera interpretación literal del artículo 105.1 LPC aboca a resultados insatisfactorios. Además, tampoco sería correcto prescindir de un enfoque sistemático (7). La LPA de 1958 pretendió sistematizar las diferentes formas de revisión de oficio distinguiendo entre declaración de nulidad, anulación, revocación y rectificación. Así, al menos, podía leerse en su Exposición de Motivos, aunque luego esta promesa no se cumpliera del todo en su articulado (8). Con las consabidas modulaciones, la LPC de 1992 mantuvo esa pretensión y dio cuerpo a esa «revocación» que en la tramitación parlamentaria de la LPA había quedado sin expresa regulación. La reforma de 1999 sigue en la misma línea: se supone que todos los preceptos incluidos en el Capítulo I del Título VII conforman un sistema. Es verdad que a veces el criterio sistemático se os-

Valencia, 1999; J. GONZÁLEZ PÉREZ, F. GONZÁLEZ NAVARRO y J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1999; T. COBO OLIVERA, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas (Análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero)*, 1999.

(5) La obra clave al respecto, de la que sería obligado partir, es el libro de J. M. SALA AROGER, *La revocación de los actos administrativos en el derecho español*, IEA, Madrid, 1974. Las aproximaciones más recientes se deben a M. CUCHILLOI FOIX, «La revisión de oficio y la revocación en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común», en *Administración pública y procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994; «Algunas consideraciones sobre la revisión de oficio y la revocación como instituciones integrantes del sistema de revisión de los actos administrativos», en *Procedimiento administrativo*, EGAP, Santiago de Compostela, 1995, y «Nulidad y revocación de licencias por motivos relacionados con la protección del medio ambiente», en *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 491 y ss.; y M. J. MONTORO CHINER, *La revocación de los actos administrativos en la Ley 30/1992*, «RAAP», núm. 17 (1994); «La revocación de los actos administrativos», en *Ponencias del Seminari de Dret local*, 6.ª ed., Barcelona, 1995, págs. 107 y ss.

(6) Para lo cual resulta muy sugerente la reciente aportación de J. PONCE SOLÉ, «La revocació de llicències en el Reglament d'obres, activitats i serveis», en *Dret local*, Madrid, 1996, págs. 165 y ss.

(7) Lo advierte también E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen*, «REDA», núm. 91 (1996), págs. 415 y ss.

(8) Al no prosperar el artículo 116 del Proyecto de Ley, que decía lo siguiente: «La Administración podrá dejar sin efecto sus propios actos declarativos de derechos, previa indemnización determinada con arreglo al procedimiento de expropiación forzosa.» La referencia a la revocación, sin embargo, se mantuvo tanto en la Exposición de Motivos como en el artículo 112 LPA. Este incidente legislativo no pasó desapercibido para los comentaristas de la época. Por todos, L. LAVILLA ALSINA, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, núm. 34 de esta REVISTA (1961), págs. 53 y ss.

curece: por ejemplo, para explicar qué hace aquí la rectificación del artículo 105.2 LPC (9). Por cierto que, hecha por el Dictamen del Consejo de Estado (en adelante, DCE) 5356/97, de 22 de enero de 1998, la advertencia de que «la “rectificación de errores” no puede, sin incurrir en grave incorrección técnica, mantenerse bajo la rúbrica “revocación de actos”», el legislador ha sustituido el rótulo genérico del artículo 105 LPC para englobar ahora «revocación de actos y rectificación de errores». Pero, al margen de esto último, parece necesario insistir en la voluntad del legislador de conformar un sistema de revisión de oficio fundamentalmente en torno a los artículos 102, 103 y 105.1 LPC (10).

Y, siendo esto así, sin perjuicio de compartir ciertos elementos comunes —que se verán—, estas tres piezas deberían encajar herméticamente. Ese encaje, sin embargo, no era fácil antes ni lo es tampoco después de una reforma que ha afectado en mayor o menor medida a las tres vías de revisión. Baste recordar ahora que cada una de ellas condiciona el procedimiento a seguir para poder operar válidamente la revisión en cada caso. El artículo 102 LPC se aplica a la revisión de actos —y ahora ya, sin ninguna duda, también de reglamentos— nulos de pleno derecho. El artículo 103 LPC se aplica para la revisión —en realidad ya sólo para la declaración de lesividad— de actos anulables favorables. Pero, frente a ellos, el artículo 105.1 LPC ofrece notables particularidades. De hecho, tanto la determinación de sus reglas procedimentales como la mera identificación del supuesto de hecho habilitante de su aplicación siguen constituyendo en sí mismas dos problemas que merecen un análisis por separado.

II. LOS ASPECTOS FORMALES PROPIOS DE ESTA VÍA DE REVISIÓN

II.1. *La necesidad de integración de las reglas de procedimiento*

Es de reconocer que, en comparación con los otros dos preceptos, el artículo 105.1 LPC ofrece la vía de revisión menos formalizada. De hecho, dado que la mención «en cualquier momento» —por sí misma problemática (11)— más parece establecer un presupuesto que un trámite procedi-

(9) Sobre el artículo 105.2 LPC, que no ha sido objeto de modificación, I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho en la jurisprudencia*, «REDA», núm. 90 (1996), págs. 299 y ss.

(10) Lo reconoce también, pese a «la radical diversidad sustancial de las instituciones agrupadas», R. BOCANEGRA SIERRA (*op. cit.*, pág. 48), donde habla de «un buen número de figuras diversas entre sí, cuya conexión es puramente marginal, sistematizadas bajo el denominador común de la actuación de poderes de oficio de la Administración sobre sus propios actos».

(11) Sobre este plazo, el DCE 5356/97, de 22 de enero de 1998, había indicado lo siguiente: «El hecho de que se trate de actos de gravamen o desfavorables no justifica suficientemente que, a diferencia de los actos favorables, la posibilidad de la Administración de revocar tales actos no quede sometida a plazo alguno y pueda ejercitarse en cualquier momento. Sería preferible, en aras de la seguridad jurídica y de la estabilidad de las situaciones jurídicas, incluir expresamente en la Ley el límite de los cuatro años. Aunque el ejercicio de la facultad de revocación está también sometido a lo establecido en el artículo

mental, puede decirse que el artículo 105.1 LPC omite cualquier referencia a estas cuestiones. Se trata, pues, de aclarar qué alcance jurídico hemos de otorgar a esta omisión.

La primera hipótesis a considerar sería la de que se estuviera posibilitando la revocación de plano (12). Pero, a mi modo de ver, esta opción debe ser descartada de inmediato. La necesidad de un procedimiento, por rudimentario que sea, para la adopción de decisiones por la Administración es una exigencia constitucional —art. 105.c) CE—. Con ella se sirve al equilibrio característico del Derecho administrativo puesto que, configurado el procedimiento como garantía para los administrados, no deja de ser también un presupuesto del acierto de las decisiones administrativas, siempre subordinadas a la satisfacción de los intereses generales y, en última instancia, el soporte sobre el que opera el indispensable control judicial de la actuación de la Administración —arts. 103.1 y 106 CE en relación con el art. 24 CE (13)—. En tales circunstancias, debe estimarse que, en realidad, estamos ante una laguna normativa que es preciso integrar.

Con esta finalidad, podría partirse de la distinción que opera GONZÁLEZ NAVARRO entre procedimientos formalizados y procedimientos no formalizados; distinción conforme a la cual, en este último caso, es el propio instructor del expediente el que elige, entre los genéricamente contemplados en la ley de procedimiento común, los concretos trámites a seguir «atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía» (14). Sin embargo, como ha notado FANLO LORAS, también cabe afirmar la existencia de procedimientos semiformalizados, incluyendo precisamente entre ellos el de revisión de oficio (15). En última instancia, por tanto, la discrecionalidad del instructor en la integración de esta laguna podría verse drásticamente reducida en cada caso.

En efecto, para identificar algunos trámites necesarios cabe acudir, como mínimo, a dos fuentes complementarias de integración (16). Por una

106 LPC, de modo que una de las circunstancias que habrá que ponderarse en su aplicación —tendiendo al fundamento de la misma— será "el tiempo transcurrido", para impedir su ejercicio intempestivo, refuerza, como se ha dicho, la seguridad jurídica el establecer un plazo determinado para su ejercicio.»

(12) Parece dárlo a entender R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 67 y *passim*.

(13) Dimensión esta última que conecta con el debate sobre el control de la discrecionalidad de la Administración en el contexto constitucional. Sobre el actual estado de la cuestión, por todos, M. BACIGALUPO SAGGESE, *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Marcial Pons, Madrid, 1997. Como se verá, las resonancias de este debate estarán muy presentes a lo largo de todo este trabajo.

(14) F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, EUNSA, Pamplona, 1988, pág. 178.

(15) A. FANLO LORAS, «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 214 y ss.

(16) Sin contar ahora con la posibilidad de que tampoco debería descartarse teóricamente la incidencia de otros principios procesales como, por ejemplo, el de *contrarius actus*. La aplicación de este principio a nuestro caso podría llevar a sostener que si la producción del acto a revisar contó con determinadas formalidades *ratione materiae*, su revocación tampoco debería prescindir de ellas.

parte, como es lógico, servirán las reglas generales del procedimiento administrativo común. Pero, por otra, y como consecuencia del criterio sistemático adoptado, habrá que considerar también las reglas específicas que pudieran ser aplicables a todos los procedimientos de revisión de oficio. La combinación de ambas fuentes de integración puede proyectarse en varios frentes que luego iremos analizando. Pero, a su vez, esa proyección debe atemperarse manejando también un tercer factor que posibilite introducir las matizaciones impuestas por la propia institución regulada en el precepto que estamos comentando. En este sentido, la interpretación sistemática también permite comprobar que determinadas omisiones no son propiamente lagunas normativas, sino reglas negativas más o menos conscientes que no podrían integrarse del modo expuesto sin alterar en mayor o menor medida la voluntad del legislador.

II.2. *El expediente revocatorio del artículo 105.1 LPC*

Pues bien, la aplicación ponderada de los tres factores de integración que se acaban de identificar debería permitir la reconstrucción teórica del expediente ideal de revocación requerido por el artículo 105.1 LPC. Aunque dicha reconstrucción no siempre ofrezca resultados indiscutibles, de un modo u otro, sobresalen, a mi modo de ver, los siguientes elementos:

II.2.1. *La inexistencia de acción del interesado.*

Todo parece indicar que con el nuevo artículo 105.1 LPC no es posible la iniciación del expediente a instancia del interesado (17). En realidad, la doctrina científica aparecía dividida al interpretar esta cuestión (18). Por su parte, el Consejo de Estado, en numerosos dictámenes en los que partía de un contraste con la «acción de nulidad» del artículo 102 LPC, había afirmado que el artículo 105 LPC no otorga acción a los particulares (19).

(17) En este sentido, P. FONT DE MORA, *op. cit.*, pág. 427, dice que «la revocación sólo puede ser instada de oficio por la propia Administración y no por los particulares».

(18) La posición más matizada era la de E. GARCÍA-TREVIANO (*op. cit.*, pág. 435), para quien sí hay acción del interesado, aunque lo duda en el caso de infracciones simples. A favor, M. CUCHILLO I FOIX, «La revisión...», pág. 425. En contra, L. QUEROL CARCELLER, «La revisión de oficio de los actos administrativos en la Ley 30/92», en *Consejo General del Poder Judicial, Mixto*, 1996, pág. 163.

(19) En este sentido, el ya citado DCE 2385/97, de 19 de junio de 1997 (66/97), recoge un planteamiento muy repetido: «La LPC no reconoce el mismo alcance a la solicitud del interesado en los supuestos de nulidad de pleno derecho de actos declarativos de derechos y en los de revocación de actos de gravamen por causa de simple infracción del ordenamiento.» Tras referirse a la acción de nulidad, añade: «No obstante, esta doctrina no puede aplicarse indiferenciadamente a supuestos diversos de aquel para la que fue elaborada... ello conllevaría una forma de reabrir plazos fenecidos... La carga de oponerse... guarda estrecha relación con el principio de seguridad jurídica y con la firmeza de los actos administrativos.» Alude luego al carácter extraordinario del artículo 118.3 LPC —que regula el recurso de revisión— y recuerda que «este precepto sólo atribuye a los adminis-

De ello parecía desprenderse que el particular que instara la revocación no tenía derecho a que se iniciara y tramitara el expediente.

Con la reforma podría entenderse que el particular ni siquiera puede «excitar el celo de la Administración», de modo que las peticiones o denuncias en este sentido podrían ser sistemáticamente inadmitidas. A esta conclusión se llega repasando la tramitación parlamentaria de la Ley 4/1999, en la que la única enmienda presentada contra el artículo 105.1 LPC —que incluía precisamente, entre otras cosas, la expresión «de oficio o a instancia de parte»— fue desestimada a las primeras de cambio (20). Me parece evidente, sin embargo, que la *voluntas legislatoris* no debería utilizarse para conculcar el derecho de petición reconocido en el artículo 29 CE (21). Lo que sí es cierto es que esta vía no podría ya beneficiarse indirectamente de la «acción de anulabilidad» del artículo 103 LPC porque, al remitir todos los supuestos anteriormente contemplados al recurso de lesividad, tal acción, siempre discutida, ha desaparecido (22).

trados el derecho a que sus solicitudes de revisión de oficio se sustancien y resuelvan en los supuestos del artículo 102 (actos nulos de pleno derecho) y en los del artículo 105.2 (rectificación...). En los restantes supuestos, por tanto, y en particular en los del artículo 105.1 LPC (revocación de actos de gravamen) *los administrados no tienen reconocido el derecho a obtener la revocación por ellos solicitada*, aunque la Administración sí tiene la posibilidad de acordarla cuando concurren los requisitos establecidos para ello y siempre dentro de los límites establecidos por el artículo 106». Esta doctrina se recoge también en los DCE 78/97 y 80/97, entre otros. Pero, partiendo de ella, el DCE 4596/97, de 6 de noviembre de 1997 (77/97), llega a decir expresamente que «en consecuencia, puede afirmarse que *la interesada carece de acción para obtener la revocación de este acto de gravamen*». Y, en este mismo sentido, pero ya con alcance general, el DCE 5507/97, de 27 de noviembre de 1997 (132/97), establece que «*el ordenamiento jurídico no concede acción a los particulares para obtener de la Administración dicha revocación*».

(20) La enmienda núm. 55, cuyo primer firmante es el Grupo Federal de IU, proponía la siguiente redacción: «Las Administraciones Públicas, de oficio o a instancia de parte, podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico» («BOCG-Congreso de los Diputados», Serie A, núm. 109-11, de 5 de junio de 1998). El Informe de la Ponencia desestima la enmienda núm. 55 («BOCG-Congreso de los Diputados», Serie A, núm. 109-13, de 30 de septiembre de 1998). En el Dictamen de la Comisión, el portavoz parlamentario del grupo enmendante omite cualquier referencia a esta enmienda. Tampoco se identifica como tal en la votación, que, en cualquier caso, rechaza todas («BOCG-Congreso de los Diputados», Serie A, núm. 109-14, de 7 de octubre de 1998). En la aprobación por el Pleno del Congreso el portavoz sí cita la enmienda núm. 55 (pág. 10012), pero no la comenta ni la incluye específicamente en la votación («BOCG-Congreso de los Diputados», Serie A, núm. 109-15, de 16 de octubre de 1998). Ya en el Senado, las enmiendas aparecen publicadas en «BOCG-Senado», Serie II, núm. 106 (b), de 5 de noviembre de 1998, pero no afectan al artículo 105.1 LPC.

(21) Para un estudio en profundidad sobre la cuestión apuntada, B. COLOM, *El derecho de petición*, Madrid, 1997.

(22) Para R. BOCANEGRA (*op. cit.*, págs. 51 y ss.), «la acción de nulidad» del artículo 102 LPC es un procedimiento intermedio entre la vía de recurso y la revisión de oficio que, sobre sus precedentes italianos, encuentra plena justificación en la teoría de la invalidez pues traduce la imprescriptibilidad y el carácter público de los vicios de nulidad de pleno derecho. Por el contrario, la «acción de anulabilidad» del anterior artículo 103 LPC, que se ha querido explicar apelando al artículo 24 CE en relación con la fugacidad de plazos de interposición de recursos administrativos, le parecía una «solución no convincente». Tras la reforma, P. FONT DE MORA ha dicho que, a diferencia del régimen anterior, el procedimiento del nuevo artículo 103 LPC «sólo se puede iniciar de oficio por las Administraciones públicas y no a instancia de los interesados» (*op. cit.*, pág. 420).

II.2.2. *El órgano competente: indeterminación relativa.*

Por otra parte, aun cuando la iniciación se produzca siempre de oficio, es necesario todavía aclarar la competencia del órgano llamado en cada caso a instruir y resolver el expediente. En este sentido, a falta de normas especiales que afrontaran directamente la cuestión que nos ocupa, podría entrar en juego la regla general del artículo 12.3 LPC, que atribuye dicha facultad «a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio» o, en su caso, «al superior jerárquico común». Pero, conforme a la interpretación sistemática adoptada, tampoco hay que descartar la posibilidad de aplicar reglas propias de la revisión de oficio para la determinación del órgano competente también a los efectos del artículo 105.1 LPC. Este planteamiento abierto permite regímenes jurídicos diferenciados en cada una de las Administraciones públicas.

En el caso de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, tendríamos así una remisión a la Disposición Adicional 16.^a LOFAGE, que, en realidad, se refiere únicamente a la revisión de oficio de los «actos nulos o anulables». Su acoplamiento con el artículo 105.1 LPC depende, pues, del alcance material que se dé a este precepto; problema sobre el que hemos de volver más adelante (23). Sea como fuere, sépase que la LOFAGE se basa a estos efectos en el principio de jerarquía (24). En cuanto al resto de las Administraciones públicas, si bien es claro que en el ámbito autonómico la LPC no podía ser más detallada, quizás sí hubiera sido deseable alguna consideración básica sobre la titularidad y ejercicio de esta potestad tanto en la Administración institucional como en la corporativa (25). Pero, sin ninguna duda, es en la Administración local donde encontramos las peculiaridades más relevantes.

(23) Pero puede añadirse ahora que el DCE 5356/97, de 22 de enero de 1998, ya apuntó una solución que no fue atendida por el legislador: «Debiera (en alguna disposición adicional) decirse que la revisión de oficio de actos administrativos dictados por los Ministros compete a éstos, salvo en el caso de declaración de nulidad de pleno derecho en que corresponderá al Consejo de Ministros. Con ello se ajustaría la disposición adicional decimosexta de la LOFAGE a las innovaciones ahora proyectadas, a la vez que se conjuraría el riesgo de una interpretación de aquella disposición que, con notoria desproporción, se extendiera a los casos de revocación e, incluso de rectificación (en cuanto modalidades de revisión de oficio), por interpretación de lo que la LOFAGE establece (con específica limitación a los actos nulos y anulables).»

(24) Así, el Consejo de Ministros es el órgano competente para la revisión de oficio de sus propios actos y de los dictados por los Ministros; los Ministros lo son respecto de los dictados por los Secretarios de Estado y por los órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado; y los Secretarios de Estado lo son respecto de los dictados por los órganos directivos de ellos dependientes. Por su parte, el órgano competente para revisar de oficio los actos de los Organismos públicos estatales es el órgano de adscripción o su máximo órgano rector, según el caso.

(25) En este sentido puede verse el DCE 2385/97, de 19 de junio de 1997 (66/97), sobre Correos, que tras la DA 11.^a LOFAGE pasa a ser Entidad Pública Empresarial. Para la Universidad, pueden verse los ya citados DCE 5393/97, de 18 de diciembre de 1997 (79/97), y 3789/97, de 31 de julio de 1997 (87/97). Sobre la Administración Corporativa y, en particular, Colegios de Abogados, puede verse FONT DE MORA, *op. cit.*, pág. 394.

II.2.3. *Las dificultades añadidas en la Administración local.*

En efecto, para empezar, el artículo 4.1.g) LBRL atribuye «la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos» a los municipios, provincias e islas, y el artículo 4.2 LBRL contempla la posibilidad de extender dicha facultad, a través de la legislación autonómica, al resto de las entidades locales. Por su parte, para determinar «los términos» y «el alcance» del ejercicio de esta potestad, el artículo 53 LBRL remite a «la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común». Finalmente, en la regulación de las relaciones interadministrativas, los artículos 65 y 67 LBRL contemplan sendos «requerimientos» de anulación de acuerdos locales que «infringen el ordenamiento jurídico» o «atenten gravemente al interés general de España», respectivamente.

Pues bien, comenzando por esto último, ni la reforma de la LPC ni la reforma de la LBRL han aclarado un punto que, con carácter general, venía suscitando controversia (26). Me refiero al juego de esos «requerimientos de anulación» que pueden practicar tanto la Administración estatal como la autonómica frente a los acuerdos presuntamente ilegales de las entidades locales. El problema es que, incluso de mediar requerimiento, las Administraciones requeridas no podrían anular válidamente sus actos administrativos sin más trámite (27). ¿Qué procedimiento aplicar entonces? Parece razonable defender que dicho requerimiento no es más que una modalidad de iniciación de un procedimiento de revisión de oficio que complementa las previstas con carácter general en el artículos 69.1 LPC (28). Pero, en tal caso, los plazos que ahora se contemplan en los artículos 65 y 67 LBRL —un mes y cinco días, respectivamente— tal vez no deberían referirse a una resolución jurídicamente inviable, sino, en su caso, a la mera apertura del expediente de revisión requerido. O a la declaración de lesividad porque —y esto no debe pasar desapercibido— la entidad local ya no puede volver sobre sus propios actos anulables favorables. Ante estas limitaciones prácticas, parece ganar cuerpo otra alternativa que, en principio, parecería un tanto forzada: la equiparación del requerimiento a un inespecífico recurso administrativo. Se ampliarían así las facultades locales de anulación y quedaría al mismo tiempo garantizada, al menos, la audiencia de los afectados por el acto en cuestión (29). De todos modos, la cuestión es verdaderamente rica en matices y aquí sólo puede quedar apuntada.

(26) Como apuntara A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, pág. 482.

(27) Por las razones ya expuestas *supra*, II.1.

(28) Iniciativa propia, orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia. En realidad, en el marco constitucional actual, el «requerimiento» de otras Administraciones no puede reconducirse a ninguna de estas modalidades.

(29) Esta solución vendría también avalada por lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que si bien se abre afirmando que «en los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa», se cierra dejando «a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local».

Al margen de ello, como se ha advertido, los problemas no acaban ahí ya que, en relación con la titularidad de la potestad revocatoria del artículo 105.1 LPC, el artículo 53 LBRL opera, en realidad, una remisión en blanco. Hay que acudir, pues, a las reglas de reparto interno de competencias locales. Pero ni los artículos 21 y 22 LBRL, para el municipio, ni los correlativos 33 y 34 LBRL, para las Diputaciones provinciales, abordan directamente esta cuestión. Tras la reforma llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril, se atribuye expresamente a los presidentes la «iniciativa» para la declaración de lesividad y a los plenos la efectiva «declaración» de tal lesividad. Tratándose de un supuesto tan específico, la solución no parece extensible al caso que nos ocupa. Así las cosas, las opciones que restan son dos: o se acude a la regla de la competencia residual de los presidentes —que atribuye al alcalde el art. 21.1.s) LBRL y al presidente de la Diputación el art. 34.1.ñ) LBRL—, o se entiende que cada órgano ostenta la titularidad de esta potestad revocatoria en las materias propias de su competencia. Como puede comprobarse, el abanico de opciones de integración resulta demasiado amplio como para que no se resienta el principio de seguridad jurídica, que es precisamente el que debiera presidir la regulación de materia tan delicada como la revisión de los actos administrativos (30).

II.2.4. Instrucción: la innecesariedad de dictamen consultivo.

Iniciado un expediente de revocación por la vía del artículo 105.1 LPC, no parece haber ningún inconveniente para que se pueda aplicar también en él lo dispuesto con carácter general en la LPC respecto de la ordenación e instrucción del procedimiento. En este sentido, quizás sería posible añadir reglas como la de separación de las fases de instrucción y resolución (31) y, desde luego, recordar que la doctrina ya había apuntado la necesidad del trámite de audiencia de los interesados (32). Más problemático resulta pronunciarse sobre la necesidad de las formalidades específicas exigidas para los demás procedimientos de revisión. Tales formalidades expresamente consideradas son, fundamentalmente, las que afectan a la posibilidad de suspensión del acto y a la preceptividad de dictamen consultivo.

En el primer caso, y siempre que, evidentemente, el acto en cuestión no haya sido ejecutado, nada parece impedir la aplicación de la regla del artículo 104 LPC respecto de la suspensión de la ejecución del acto objeto

(30) En tensión permanente con el principio de eficacia de las Administraciones públicas. En cierto modo, esa tensión siempre ha estado presente, como advirtiera ya L. LAVIELLA ALSINA, *op. cit.* Tras la Constitución de 1978, el marco a considerar es el definido por los artículos 9.3 y 103 CE. Véase al respecto, desde la Filosofía del Derecho, A. E. PÉREZ LUÑO, *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, y, desde el Derecho administrativo, A. SERRANO DE TRIANA, *La función actual de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional*, «A.A.», núm. 31, págs. 1783 y ss.

(31) Sobre esto último, aunque referidos al artículo 103 LPC, pueden verse los DCE 5393/97, de 18 de diciembre de 1997 (79/97), y 3789/97, de 31 de julio de 1997 (87/97).

(32) Así, entre otros, M. CUCHILLO I FOIX, «La revisión...», pág. 425; R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La revisión...», pág. 318; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *op. cit.*, pág. 432.

de revisión (33). El único argumento en contra sería la ubicación de un precepto respecto del otro. Pero no parece suficientemente sólido si se estima, como venimos explicando, que éste no deja de ser un «procedimiento de revisión de oficio».

En el segundo caso, sólo el artículo 102 LPC exige ya dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente. En general, conforme al artículo 82.1 LPC, la preceptividad de informes requiere previsión normativa expresa. Por lo demás, conforme al artículo 22.10 LOCE, en materia de revisión de oficio sólo es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado «en los supuestos previstos por las Leyes». En consecuencia, es de reconocer que el artículo 105.1 LPC no exige, en principio, dictamen de ningún órgano consultivo (34). De alguna manera, a esto es a lo que en realidad se reduce la flexibilidad procedimental de esta vía; flexibilidad que tiene una explicación, no del todo convincente, en la supuesta admisibilidad de una relajación de garantías frente a la revisión de actos no favorables para el ciudadano (35).

II.2.5. Resolución: necesidad de motivación.

Finalmente, al expediente revocatorio se aplican también las reglas generales sobre finalización del procedimiento administrativo común (36), incluyendo ahora las de la caducidad (37). Al margen de ello, la forma ordinaria de terminación del expediente, en plazo máximo de tres meses por aplicación de las reglas generales del nuevo artículo 42.3 LPC, ha de ser la resolución. Resolución expresa que ha de reunir los requisitos de cualquier acto administrativo y, en particular, también el de motivación (38). En efecto, y enlazando con el triple valor que antes atribuíamos a todo procedimiento (39), la consideración del artículo 105.1 LPC como una forma

(33) En el mismo sentido, I. SANZ RUBIALES, *Revocación...*, págs. 381-382.

(34) Cuestión distinta es que el Consejo de Estado entre a conocer de estos supuestos cuando han sido indebidamente calificados en el expediente que se somete a su consideración. En este sentido pueden verse, entre otros, DCE 2385/97, de 19 de junio de 1997 (66/97), y DCE 4096/97, de 25 de septiembre de 1997 (67/97), sobre los que luego volveremos.

(35) Fundamento cuestionado, no obstante, entre otros, por E. GARCÍA-TREVIJANO, *op. cit.*, pág. 433.

(36) Por todos, A. MENÉNDEZ REXACH, «Procedimientos administrativos: finalización y ejecución», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 246 y ss.

(37) Con anterioridad a la reforma, no estaríamos ante un supuesto de caducidad, sino ante un caso singular de aplicación de la doctrina del acto presunto respecto de procedimientos iniciados de oficio, según F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La caducidad del procedimiento administrativo*, Montecorvo, Madrid, 1998, págs. 266-268.

(38) En general, M. M. FERNANDO PABLO, *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993.

(39) Véase *supra*, II.1 y nota 11. Con anterioridad, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ —en numerosos trabajos que recoge en su libro *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 2.ª ed. ampliada, 1997— ya había señalado con carácter general la importancia de la motivación del acto administrativo desde la perspectiva del control de la discrecionalidad.

más de revisión de oficio conllevaría la aplicación a estos supuestos de lo dispuesto en el artículo 54.1.b) LPC, que, como es sabido, exige la motivación de las resoluciones que ponen fin a, entre otros, los «procedimientos de revisión de oficio de actos administrativos» (40).

En suma, procedimiento no formalizado o semiformalizado no significa en absoluto procedimiento informal. En realidad, el instructor de un expediente tramitado por la vía del artículo 105.1 LPC sólo queda exonerado de la obligación de recabar dictamen consultivo. En todo lo demás, podrían entrar en juego con toda normalidad las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 LPC y, en particular, las relativas a los vicios de competencia y de procedimiento que se contemplan en sus apartados b) y e), con el alcance otorgado a ambos por la jurisprudencia anterior, incluso, a la LPC (41).

III. PRECISIONES SOBRE EL SUPUESTO DE HECHO: ACTOS REVOCABLES POR ESTA VÍA

III.1. *El artículo 105.1 LPC sólo puede aplicarse para revisar actos desfavorables puros*

El ámbito de aplicación de este precepto siempre ha girado en torno a cierta categoría de actos administrativos que en la redacción originaria se había identificado como «no declarativos de derechos y los de gravamen». El aislamiento conceptual de dicha categoría era uno de los principales motivos de las críticas doctrinales que el artículo 105.1 LPC venía sufriendo (42). Pero, en este punto, la reforma se ha limitado a sustituir la denominación tradicional por la de «actos de gravamen o desfavorables». La trascendencia práctica de esta modificación puede estribar en dos dimensiones. Por una parte, se supera la artificial dicotomía entre actos «declarativos» y «constitutivos» de derechos (43). Por otra, se supera también la oposición entre actos que otorgan a los administrados derechos subjetivos perfectos frente a los que les otorgan otras situaciones jurídicas activas; esto es, posiciones de ventaja frente a la Administración que, sin embargo, no pueden configurarse técnicamente como típicos derechos subjetivos (44). Como conse-

(40) I. SANZ RUBIALES parece admitir la necesidad de motivación con el alcance mucho más restringido que deriva del artículo 54.1.c) LPC; esto es, sólo en los casos de separación del precedente administrativo (*Revocación...*, pág. 380).

(41) Así, «haber omitido los requisitos sustanciales de la formación del acto» sería «suficiente para que se produzca la nulidad de pleno derecho», según C. CHINCHILLA MARÍN, «Nulidad y anulabilidad», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 203.

(42) Entre las más recientes, R. BOCANEGRA, *op. cit.*, pág. 117, que alude a «la imposibilidad de considerar a los actos declarativos de derechos como una categoría especial de actos administrativos».

(43) Pues todos ellos son «favorables», para E. GARCÍA-TREVIJANO, *op. cit.*, págs. 427 y ss.

(44) R. BOCANEGRA alude también a ello, *op. cit.*, pág. 118. La teoría general de estas

cuencia de esta alteración conceptual, podríamos encontrarnos con una primera reducción del ámbito de aplicación del artículo 105.1 LPC ya que no sería ahora —si es que alguna vez lo fue— la vía adecuada para revisar tampoco actos declarativos ni constitutivos de esas otras situaciones jurídicas activas del administrado (45).

En todo caso, no puede decirse que con la nueva denominación de actos desfavorables en el sentido expuesto se atiendan debidamente todas las demandas doctrinales. Y ello porque en realidad lo que se había venido cuestionando con mucho mayor alcance era la «consideración de la producción lineal de los efectos de los actos administrativos» (46). Así, para saber si un acto es favorable o desfavorable se había dicho que el criterio «no debe referirse a los actos sino a sus efectos» (47). Pero en la aplicación de este criterio se había venido reparando en la posibilidad de que un mismo acto administrativo puede tener efectos favorables para su destinatario y desfavorables para terceros —y podríamos hablar entonces de «*actos de doble efecto*», donde cabría incluir determinadas órdenes de ejecución—, e incluso que un mismo acto administrativo puede tener efectos favorables y desfavorables para el propio destinatario —y hablaríamos entonces de «*actos mixtos*», cuyo ejemplo típico sería la subvención— (48). Lo cierto es que el legislador no se ha hecho eco de estas precisiones y seguimos careciendo de reglas expresas para solventar los problemas que pudieran plantearse (49). En este sentido, parece perfectamente válida la solución propuesta con anterioridad por la doctrina y que cabe resumir en la siguiente idea: ante la duda, se recomienda siempre estimarlo favorable porque da más garantías (50). Con ello asistimos a un nuevo y decisivo recorte del ámbito objetivo del artículo 105.1 LPC, que debería reservarse exclusivamente para actos desfavorables puros (51).

situaciones, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, tomo II, 4.ª ed., 1993, págs. 28 y ss., y, con algunas variantes, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 876.

(45) En realidad, el mismo resultado podía alcanzarse antes en la práctica. En este sentido, puede verse el DCE 5393/97, de 18 de diciembre de 1997 (79/97): «La circunstancia de haberse reconocido unos *derechos condicionados* no determina la posibilidad de revocar libremente la resolución ahora cuestionada, ya que tal distinción no se contempla en el artículo 105.1 LPC, donde se precisa para la revocación que los actos no sean declarativos de derechos, *sin reparar en el supuesto de reconocimiento condicional de derechos.*» Se trataba de una certificación académica cuya falsedad se ha comprobado posteriormente: se da el artículo 62.1.f) LPC, se desprende la concurrencia de los presupuestos requeridos en el artículo 102 LPC y, en fin, la procedencia de revisar el acto como nulo de pleno derecho.

(46) La expresión entrecorrida es de R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 120.

(47) J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2.ª ed., 1991, págs. 225 y ss.

(48) Así, E. GARCÍA-TREVIJANO, *op. cit.*, pág. 428.

(49) Lo nota también P. FONT DE MORA, *op. cit.*, pág. 427.

(50) Aportación recogida, una vez más, de E. GARCÍA-TREVIJANO, *op. cit.*, pág. 428.

(51) En términos abstractos, ni siquiera las sanciones administrativas serían siempre actos desfavorables puros. Además de lo que se dirá *infra*, IV, pueden verse las consideraciones que realiza I. SANZ RUBIALES sobre la posición de terceros en el expediente sancionatorio y su proyección para un eventual expediente revocatorio (*Revocación...*,

III.2. *El artículo 105.1 LPC puede aplicarse para revisar actos desfavorables puros anulables*

Pero es que incluso en ese ámbito, ya de por sí reducido, se operan además otras restricciones que permiten afirmar que el artículo 105.1 LPC ni siquiera es aplicable a todos los actos desfavorables puros. Tres frentes principales avanzan en esta dirección (52). Por una parte, las exclusiones clásicas de los actos tributarios y de la Seguridad Social operadas por la DA 5.^a.2 y DA 6.^a.1 LPC (53). Por otra, y como novedad, la desaparición de la referencia a los actos presuntos (54). En fin, y fundamentalmente, el discutido alcance de este precepto frente a actos —desfavorables puros— válidos. De todo ello nos interesa especialmente ahora profundizar en esto último.

La cuestión propuesta, que sin duda es la clave para la inserción del artículo 105.1 LPC en el «sistema» legal de revisión de oficio (55), puede plantearse en los términos en que lo hiciera Ernesto GARCÍA-TREVIJANO, para quien «el adecuado entendimiento del alcance de este precepto legal impone delimitar si se refiere a la revocación por motivos de legalidad, a la revocación por motivos de oportunidad o a ambos casos». Como se ve,

pág. 383). A mayor abundamiento, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, abre la posibilidad de iniciar el expediente sancionador «a instancia de parte», que, a diferencia del simple «denunciante», tiene la consideración de «interesado» a todos los efectos (arts. 30 y 35).

(52) Además de otras como la exclusión de los actos de trámite, a la que se refiere en general el DCE 3071/97, de 29 de mayo de 1997 (71/97): «Tanto el artículo 102 como el 103 LPC como antes los artículos 109 y 110 LPA, son procedimientos previstos sólo para la revisión de actos *definitivos* (resoluciones) y que sean declarativos de derechos.»

(53) Para el Estado, lo confirma la DA 16.^a LOFAGE en materia tributaria. Puede verse al respecto el DCE 2228/97, de 12 de junio de 1997 (73/97), aunque, por el planteamiento propio del expediente, no extiende expresamente esta solución al artículo 105.1 LPC. Por lo demás, esta exclusión también tiene las suyas y así, por ejemplo, en el DCE 3338/97, de 9 de octubre de 1997 (249/97), se lee: «no se está aquí ante el ejercicio de la potestad revisora de oficio respecto de actos de naturaleza tributaria. Al querer seguirse el procedimiento del artículo 153 LGT la Administración pública actuante procede de modo incorrecto. *Debe seguir el procedimiento específico para actos de naturaleza presupuestaria* (LGP, LHL y, en su caso, Bases de ejecución aprobadas en el presupuesto municipal conforme al art. 146.1 LHL)». Un comentario de urgencia sobre este aspecto de la reforma ofrece P. FONT DE MORA, *op. cit.*, págs. 430 y ss.

(54) Se sigue en esto el criterio del DCE 5356/97, de 22 de enero de 1998: «Por lo que se refiere a la inclusión de los actos presuntos, si se tiene en cuenta que el silencio negativo, es decir, desestimatorio, no produce un acto administrativo presunto, sino sólo una ficción, a efectos de facilitar al administrado la impugnabilidad del acto, y que sólo caben actos presuntos estimatorios, *parece difícil que un acto de gravamen o desfavorable y de sentido único (el acto favorable para uno y desfavorable para otro no está comprendido en el supuesto normativo que ahora se considera) sea presunto y por consiguiente, susceptible de revocación por esta vía*. En los casos de silencio desestimatorio, como señala el artículo 43.4.b), la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.» Con anterioridad, sobre esta misma cuestión, J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «Revisión», págs. 640 y ss. Puede verse también la STS de 18 de febrero de 1998 (2089).

(55) De ahí las críticas de M. CUCHILLO I FOIX, «Algunos...», pág. 448.

también aquí, el planteamiento no puede ser más abierto. Pero es que tiene que ser necesariamente así si, como resulta obligado, se quieren recoger todas las opiniones doctrinales expresadas sobre este punto. Una pluralidad de opiniones doctrinales en verdad divergentes que se debe fundamentalmente a la falta de acuerdo sobre el significado exacto del concepto de revocación en Derecho administrativo (56).

Así, quienes defienden un *concepto estricto de revocación* —en el sentido de «*retirada por la Administración de un acto suyo anterior por motivos de oportunidad*» (57)— se ven impulsados a argumentar que el legislador ha utilizado conscientemente el vocablo «revocar» en el artículo 105.1 frente a las expresiones «anulación» y «declaración de nulidad» que se contenían en los artículos 102 y 103 LPC. El argumento conceptual debería llevar a la tesis de que el artículo 105.1 LPC cubre sólo supuestos de revocación por motivos de oportunidad (58). Sin embargo, son también muy autorizadas las voces que defienden que el artículo 105.1 LPC puede aplicarse tanto por motivos de oportunidad como por motivos de legalidad (59). Pero, consciente o inconscientemente, esta línea supone una superación del tradicional concepto estricto de revocación (60).

Y, sin embargo, desde un reconocimiento explícito de un *concepto am-*

(56) Los problemas conceptuales aparecen ya detectados por J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española*, núm. 1 de esta REVISTA (1950), págs. 149 y ss. En esa misma época puede verse también A. GUAITA MARTORELL, *Revocación de actos declaratorios de derechos en materia de personal*, «RGLJ», 1952, págs. 267 y ss., donde afirmaba que «el concepto de revocación es ampliamente discutido por la doctrina, y se ensancha o restringe su significado según el criterio sustentado por los autores». Casi cincuenta años después, F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español*, Pamplona, 1997, pág. 1161, da cuenta de «la asendereada peripecia del vocablo revocación en Derecho administrativo español».

(57) En esta línea, J. M. SALA AROUER, *op. cit.*, *in totum*, y, con posterioridad, aunque no sin vacilaciones, la mayoría de la doctrina actual. Pueden verse, al respecto, F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo. I. Parte General*, Tecnos, Madrid, 12.ª ed., 1994, págs. 517 y ss.; J. L. VILLAR PALASÍ y J. L. VILLAR EZCURRA, *Principios de Derecho administrativo, II*, Madrid, 3.ª ed., 1993, págs. 160 y ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo. Parte general*, Marcial Pons, Madrid, 6.ª ed., 1994, págs. 221 y ss.; R. ENTREÑA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 215 y ss.; R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho administrativo*, Trivium, Madrid, 15.ª ed., 1993, págs. 345 y 397; L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 4.ª ed., 1993, págs. 343 y 413; L. PAREJO y otros, *Manual de Derecho administrativo*, Ariel, 4.ª ed., 1994, págs. 590 y ss.; L. MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1996, págs. 251 y ss.

(58) A esta conclusión llegan, por ejemplo, R. BOCANEGRA, *op. cit.*, pág. 76; L. QUEROL, *op. cit.*, pág. 162; M. PONCE ARIANES, *La nueva regulación de la revisión de oficio*, Universidad de Cádiz, 2.ª ed., 1996, pág. 89, y M. J. MONTORO CHINER, «La revocación...», pág. 20, si bien esta última reconoce que su tesis no es unánimemente aceptada y, en conclusiones, añade también supuestos de «invalidéz no enmarcable en el artículo 103 LPC». Indirectamente, además, M. BELADÍEZ ROJO, *Los vicios...*, pág. 176. Véase también ahora I. SANZ RUBIALES, *Revocación...*, pág. 361.

(59) Por ejemplo, J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «Revisión...», pág. 644; R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La revisión...», pág. 316; E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *op. cit.*, págs. 423 y ss.; L. COSCULLUELA MONTANER, *op. cit.*, pág. 413. Con posterioridad a la reforma habría que incluir aquí también a P. FONT DE MORA, *op. cit.*, pág. 426.

(60) También para el Consejo de Estado la revocación por motivos de oportunidad y la revocación por motivos de ilegalidad parecen ser clases de un concepto de revocación en sentido amplio. Se notará luego en algunos dictámenes que citaremos.

plio de revocación —en el sentido de «*retirada definitiva por la Administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario*»—, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ venían defendiendo, prácticamente en solitario, que el artículo 105.1 LPC sólo era aplicable por motivos de legalidad y, más precisamente, sólo en supuestos de anulabilidad (61). Pues bien, este debate, que era verdaderamente sustancial, no ha sido abordado por la reforma (62). Hay que seguir recurriendo, por tanto, a criterios hermenéuticos para fijar posiciones que, a mi modo de ver, llevan a concluir que el artículo 105.1 LPC sólo permite revisar y revocar actos desfavorables puros por motivos de ilegalidad.

Pero incluso aquí hay que introducir algunas precisiones. En verdad, ésta no es la vía adecuada para revisar actos desfavorables nulos de pleno derecho (63); porque estos supuestos deben reconducirse al procedimiento previsto en el artículo 102 LPC (64). En definitiva, esta vía únicamente permite revisar y revocar actos desfavorables puros que incurran en vicios de anulabilidad, por contraste con el régimen de los demás actos administrativos anulables favorables previsto en el artículo 103 LPC, que remite al proceso de lesividad ante la jurisdicción contencioso administrativa (65).

(61) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, tomo I, 8.ª ed., 1997, págs. 642 y ss.

(62) M. J. MONTORO CHINER («La revocación...», pág. 12) ya había denunciado que surge así una «tarea que el legislador ha legado al intérprete, al no haberla asumido él mismo».

(63) En contra, entre otros, J. M. SALA ARQUER, «La revisión de oficio de los actos administrativos», en J. C. FERNÁNDEZ DE AGUIRRE (dir.), *Valoración de la Ley 30/1992 tras cinco años de vigencia*, CGPJ, 1997, pág. 296.

(64) Comentando la reforma del artículo 102 LPC, el DCE 5356/97, de 22 de enero de 1998, dice: «el primer apartado se remite a los supuestos previstos en el artículo 62 en su integridad. No se ciñe de modo exclusivo a los actos declarativos de derechos o favorables (tampoco lo hace el artículo vigente, ni lo hacía el 109 de la Ley de 1958), lo que, teniendo en cuenta la invalidez e ineficacia radicales que genera el vicio de nulidad y la garantía que supone el procedimiento de revisión, por un lado, y la dificultad que en muchas ocasiones entraña la determinación del sentido final de un acto, debería conducir a que, superando la construcción elaborada por la ausencia de una previsión normativa sobre la revocación en la Ley de 1958 y mantenida con patentes contraindicaciones bajo la vigencia de la Ley 30/1992, el artículo 102 fuera aplicable a los actos que incurran en alguna causa de nulidad, fueran o no declarativos de derechos, de modo que, para la revisión de los actos nulos de gravamen o no favorables, operaran las garantías establecidas, en atención a las exigencias del orden jurídico, y los interesados no se vieran desprovistos de la denominada "acción de nulidad", precisamente en relación con los actos onerosos o desfavorables». Y más adelante, ya sobre la reforma del artículo 105.1 LPC, añade: «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.» Con esto se rectifica la posición que el Consejo había expresado anteriormente, por ejemplo, en el DCE 4596/97, de 6 de noviembre de 1997 (77/97).

(65) Sobre el proceso jurisdiccional de lesividad, véanse ahora los artículos 19.2, 43, 45.4 y 46.5 de la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

III.3. *El artículo 105.1 LPC no puede aplicarse para revisar actos desfavorables puros válidos*

En línea con lo anterior, se sostiene además que el artículo 105.1 LPC no permite revisar ni revocar ningún tipo de acto administrativo válido. A esta tesis puede llegarse desde una aproximación crítica a la operatividad de las razones de oportunidad. Crítica que, a su vez, puede afrontarse al menos desde dos perspectivas diferentes. Por una parte, parece haber llegado el momento de plantearse crudamente si, en el actual contexto constitucional, no habría que superar el «falso dilema» que contrapone legalidad y oportunidad, al menos en las relaciones de las Administraciones públicas con los administrados (66). Naturalmente, si los supuestos vicios de oportunidad fueran reconducibles en todo caso al terreno del Derecho, la cuestión, por lo que se refiere al artículo 105.1 LPC, quedaría resuelta en el sentido expuesto. Por otra, y sin necesidad de llegar a ese extremo, parece haber llegado también el momento de aceptar —por imperativo de la legislación y la jurisprudencia— un concepto amplio de revocación que comprende muy diferentes formas e incluye, si se quiere, esa discutiblemente denominada «revocación por motivos de oportunidad», que así pasaría de ser género a especie (67). Este giro conceptual no está exento tampoco de consecuencias prácticas.

El desarrollo de la primera de esas líneas está estrechamente ligado con la necesidad de una profundización teórica sobre la institución revocatoria que ya ha quedado apuntada (68). Por esa razón, no puede abordarse ahora. En todo caso, se ha señalado su íntima conexión con los problemas del control de la discrecionalidad de la Administración. Y ahí sí puede avanzarse algo en la tarea aquí propuesta. En efecto, conforme a las exigencias del principio de legalidad en la actuación administrativa, una potestad revocatoria con semejante contenido debería estar expresamente reconocida en una norma con rango de ley. Este de la previa habilitación legal era, por cierto, uno de los rasgos característicos del concepto estricto de revocación enunciado en su día por SALA ARQUER (69). Pero lo cierto es que nada hay en el tenor literal del artículo 105.1 LPC que permita dar por

(66) La expresión entrecorrida es de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario*, «REDA», núm. 80 (1993), pág. 151.

(67) Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la revocación es género y no especie. Un género capaz de albergar en su seno muy diferentes clases de revocación: tanto la que responde a motivos de oportunidad como a vicios de legalidad; tanto la de origen legal como la de origen negocial e, incluso, la denominada revocación-sanción. El Tribunal Constitucional ha empleado la palabra revocación en sentido amplio, por ejemplo, en ATC 907/1987, de 15 de julio; STC 61/1990, de 29 de marzo, y STC 181/1990, de 15 de noviembre. En cuanto al Tribunal Supremo, particularmente interesante, por la cantidad de sentencias y por la extensión semántica con la que emplean el concepto de revocación, es la jurisprudencia recaída sobre otorgamiento, renovación y retirada de licencias, permisos y tarjetas de armas. Entre otras, pueden verse las SSTs de 29 de enero de 1991 (474), 28 de enero de 1994 (428), 28 de marzo de 1994 (2255) y 15 de enero de 1996 (136).

(68) *Supra*, I.1.

(69) J. M. SALA ARQUER, *La revocación...*, pág. 27.

superadas las exigencias del principio de vinculación positiva de la Administración a la ley. Sólo, pues, forzando, y mucho, las reglas de la interpretación jurídica puede sostenerse que el artículo 105.1 LPC atribuya a las Administraciones públicas una potestad tan extraordinaria como la de revocar sus actos por supuestas razones de oportunidad.

Porque el mero argumento conceptual, ya lo hemos visto, no es de por sí suficiente. Son muchas las ocasiones en las que el legislador utiliza la palabra revocación sin darle ese significado estricto (70). Pero es que, además, si admitiéramos que el artículo 105.1 LPC regula también esas otras formas de revocación, suscitaríamos gravísimos problemas prácticos. En efecto, debería entenderse entonces que el legislador básico ya ha fijado su posición respecto de esas revocaciones, al menos en el sentido de que sólo pueden operar frente a actos desfavorables puros. *A sensu contrario*, por tanto, deberíamos entender que desde el artículo 105.1 LPC se positiviza en parte el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos y queda proscrita la facultad de que la Administración revoque, al menos, actos favorables válidos —no cubiertos por los arts. 102 y 103 LPC (71)—.

Sin embargo, esa posibilidad está expresamente reconocida en multitud de normas especiales, comenzando por el viejo artículo 16 RSCL de 1955 y terminando con leyes tan recientes como la de residuos de 1998, por poner ahora sólo un par de ejemplos separados casi por cincuenta años de proliferación de excepciones al principio de irrevocabilidad. Y el caso es que, al margen de la problemática proyección de esta regla para el futuro, tendríamos que reconocer entonces que se habría operado una derogación en masa de supuestos revocatorios que, al oponerse a lo dispuesto en el artículo 105.1 LPC, se verían irremisiblemente afectados por la Disposición derogatoria tácita de la LPC.

(70) Como muestra del extendido uso que hace el legislador del concepto de revocación en su acepción más amplia pueden citarse los artículos 55.1, 63.4 y 78.1 de la Ley de Costas; el artículo 58.1 y DT 4.ª de la Ley de Puertos; el artículo 93.2 de la Ley de Energía Nuclear; el artículo 20 de la Ley del Gas; el artículo 143.5 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres; los artículos 125.3, 27.3, 36.2 y 63.5 de la Ley de Ordenación del Sector Eléctrico Nacional; el artículo 96 de la Ley General de Sanidad; los artículos 5, 63 y 67.5 del Texto Articulado de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, etc. A todo ello debería añadirse numerosa normativa que contempla verdaderos supuestos revocatorios sin hacer uso expreso de esa palabra: así, en la Ley de Aguas, en las Leyes del Suelo, de Seguridad Ciudadana, etc. Otros usos verdaderamente expansivos encontramos, por ejemplo, en el artículo 3.5 LO 4/1997, de 4 de agosto, de videovigilancia, o en el artículo 12 del RD 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades privadas y centros universitarios. La lista sería interminable si consideramos también los supuestos revocatorios contemplados en normas de rango reglamentario tanto estatal —arts. 16, 17 y 26 RSCL; art. 80.10 RBEL— como autonómico —art. 88 del Reglamento de obras, actividades y servicios de Cataluña; art. 8 y DT 1.ª Decreto de La Rioja 47/1997, de 5 de septiembre, sobre horarios de establecimientos públicos, etc.—.

(71) Así puede deducirse con toda claridad del comentario a la reforma del artículo 103 LPC en la intervención del portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Señor López-Medel Bascones, en la sesión de aprobación del proyecto por el Pleno del Congreso: «a partir de esta ley, la Administración no podrá revisar por sí misma, *no podrá dejar sin efecto, actos favorables al interesado*, sino que tendrá que hacer como los particulares: acudir a los tribunales de justicia, previa declaración de lesividad» («BOCG-Congreso de los Diputados», Serie A, núm. 109-15, de 16 de octubre de 1998, pág. 10019).

La conclusión más prudente, en suma, es sostener, con GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que el artículo 105.1 LPC se limita a recoger una determinada modalidad de revisión de actos administrativos por motivos de ilegalidad. Dicho en otros términos, el artículo 105.1 LPC no regulaba ni regula esas otras formas de revocación en sentido amplio que usualmente se engloban bajo el discutible rótulo de revocación por razones de oportunidad. Podrá entonces censurarse al legislador por haber dejado estas importantes formas de revocación sin la más mínima regulación de carácter básico (72). Y es verdad que ésta es una censura aún más merecida a la vista de los precedentes parlamentarios. Me refiero a que, desde la oposición, el Partido Popular había presentado tanto en el Congreso como en el Senado una enmienda al artículo 103 del inicial proyecto de LPC de 1992 que marcaba una interesante orientación que, sin embargo, se ha descartado luego desde el Gobierno (73). Pero lo cierto es que tanto en lo relativo a la identificación como a la determinación del respectivo régimen jurídico de esos cientos de supuestos revocatorios que versan sobre actos favorables válidos habrá que seguir rastreando el ordenamiento jurídico administrativo en su conjunto. Y, desde luego, que se prolonga así una situación en la que no siempre se alcanzan resultados mínimamente satisfactorios desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

IV. LOS LÍMITES ESPECÍFICOS DE ESTA FORMA DE REVOCACIÓN

IV.1. *El ocaso definitivo del dogma de la libre revocabilidad de los actos de gravamen*

A estas conclusiones se llega sin desconocer que —por razones por lo demás perfectamente comprensibles incluso desde una perspectiva científica— el propio Consejo de Estado se aferra acriticamente a la expresión y admite en el artículo 105.1 LPC la manida revocación por razones de oport-

(72) Como hiciera, por ejemplo, F. GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, págs. 1125 y ss.

(73) El debate de esta enmienda puede seguirse en «DSCD», núm. 489, 1992, pág. 14430, para el Congreso, y en «DPS», núm. 136, de 29 de octubre de 1992, pág. 7428, para el Senado. Su texto era el siguiente:

«1. Los actos administrativos no normativos, expresos o presuntos, declarativos de derecho o con efectos favorables directos o indirectos para interesados determinados, son irrevocables salvo en los supuestos siguientes:

a) Incumplimiento por los interesados de las obligaciones, deberes o cargas derivadas del acto.

b) Ilegalidad sobrevinida de los efectos del acto como consecuencia de un cambio de circunstancias no imputable a los interesados directos ni a la Administración autora del acto.

c) Cambio de apreciación de las exigencias del interés público que motivaron el acto, sea por parte de la ley, sea por parte de la Administración, en cuyo caso la revocación sólo podrá efectuarse previa indemnización a los interesados de los daños y perjuicios que le irrogue.»

tunidad. En realidad, da la impresión de que, frente a un concepto estricto de revocación preconstitucional, el Consejo de Estado pretende acuñar un concepto moderno de revocación en sentido estricto. Pero es que, en términos jurídicos, es tanta la diferencia que separa ambas concepciones que no parece en absoluto recomendable seguir denominándolas de la misma manera. El mejor modo de comprobarlo es cerrar el análisis del precepto poniendo en conexión las exigencias procedimentales arriba identificadas —y, en particular, la necesidad de motivación— con el juego de los límites impuestos por el propio legislador para el ejercicio de la potestad reconocida en el artículo 105.1 LPC.

De cuanto llevamos dicho podemos deducir que si no se admite la iniciativa de los ciudadanos, más allá de la propia flexibilidad del procedimiento, será difícil encontrar estímulos que lleven a la Administración a utilizar la vía del artículo 105.1 LPC. Más aún, puede también decirse que, incluso cuando los haya, será difícil aislar actos desfavorables puros, que son los únicos sometidos a este precepto. Y, en fin, puede añadirse que, incluso en la mejor de las hipótesis —es decir, abierto un expediente de revisión por esta vía—, las posibilidades de proceder válidamente a la efectiva revocación (de una sanción, por ejemplo) son verdaderamente escasas (74). Esto último es debido a la previsión legal de una serie de límites de fondo al ejercicio de cualquier forma de revisión de oficio que se contenían inicialmente en el artículo 112 LPA de 1958, de donde pasaron al artículo 106 LPC de 1992 (75). Pero es que, además, sobre ese marco común, la reforma ha venido a reforzar los límites de la revocación añadiendo condicionantes por dos nuevas vías.

Por una parte, los principios de buena fe y protección de la confianza legítima que se incorporan ahora con carácter general en el artículo 3.1 LPC (76). Por otra, la ampliación de los límites específicos contemplados en el artículo 105.1 LPC. En efecto, si ya con anterioridad se decía que en ningún caso la revocación podría ser «contraria al ordenamiento jurídico» (77), ahora se añade que «no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes», que no «sea contraria al principio de igualdad» y que no sea contraria al «interés público». De este modo se atiende sustancialmente la crítica doctrinal contra la supuesta libre revocabilidad de los actos de gravamen (78).

(74) Similar conclusión extrae, desde otros postulados, I. SANZ RUBIALES tras repasar las «intensas limitaciones que restringen en gran medida la posibilidad de su ejercicio» (*Revocación...*, págs. 376-385).

(75) El artículo 106 LPC, que no ha sido modificado, dice lo siguiente: «Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas 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 las leyes.» Ya antes de la reforma, J. M. BOQUERA OLIVER había dicho que si se apurasen las posibilidades del 106, el 105 sería inútil.

(76) Con anterioridad, sobre estos principios, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, Madrid, 1983, y F. A. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza legítima en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

(77) Limitación que había sido criticada como insuficiente, entre otros, por R. PARADA VÁZQUEZ, *op. cit.*, pág. 221.

(78) Encabezada una vez más por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Un nuevo...*, pág. 218, al

En cierto modo, todos estos límites ahora expresamente formulados ya venían siendo manejados para configurar una praxis verdaderamente restrictiva. En este punto debe advertirse que no existe —y por razones obvias (79)— jurisprudencia específica sobre la aplicación de estos límites a la revisión prevista en el artículo 105.1 LPC, aunque podría valer como punto de partida la caracterización genérica de esta potestad como extraordinaria y, consecuentemente, de interpretación estricta, que venía haciendo el Tribunal Supremo bajo la vigencia de la LPA (80). Por su parte, es extraordinariamente importante subrayar que el Consejo de Estado no se conforma con la existencia de un vicio de anulabilidad —que bastaría en vía de recurso— para proceder a la revocación por esta vía, sino que exige también la existencia de un interés público concurrente con la anulación (81). Un interés público, además, que, según BOCANEGRA SIERRA, debería ser «de la misma clase que el perseguido por el acto que se anula» (82).

IV.2. *El interés público: ¿causa o límite de la revocación?*

Tal vez en esa referencia al interés público pudiera alojarse el —dicho sea con todos los respetos— conservadurismo terminológico del Consejo de Estado. En efecto, aunque ya no podría basarse en la tradicional «subjetividad» que era el rasgo distintivo del concepto estricto de revocación en su formulación preconstitucional (83), el nuevo concepto de oportunidad podría estar haciendo referencia al margen de aprecia-

que sigue, entre otros, E. GARCIA-TREVIJANO GARNICA, *op. cit.* Pueden verse también las consideraciones que M. BELADIEZ ROJO expone, desde la perspectiva del principio de conservación de los actos, en *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 163 y ss., y, desde la perspectiva de las licencias y órdenes de ejecución, en *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, núm. 138 de esta REVISTA, pág. 176. En el mismo sentido, sobre revocación y condonación de sanciones, B. LOZANO CUITANDA, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid, 1990, págs. 181 y ss.

(79) Dados los plazos habituales de resolución de los procesos contencioso-administrativos pero, también, las peculiaridades que puede plantear la impugnación de los actos revocatorios adoptados por esta vía, como observara J. A. GARCÍA-TREVIJANO, *op. cit.*, pág. 643.

(80) En este sentido, puede verse, entre otras, la STS de 5 de diciembre de 1995 (Ar. 9936).

(81) Muy expresivo al respecto es el DCE 2385/97, de 19 de junio de 1997 (66/97), cuando afirma que «en los supuestos de revocación de actos de gravamen por causa de infracción del ordenamiento, la Administración debe valorar 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 necesario en todo caso proceder a su revocación. No se aprecia en el acto cuya revocación se pretende vicio alguno de nulidad de pleno derecho, y tampoco ha quedado acreditado en el expediente que en este caso existan suficientes razones de interés público para retirar del mundo jurídico un acto administrativo firme que fue en su día consentido por la interesada».

(82) R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 109.

(83) J. M. SALA ARQUER, *La revocación...*, págs. 20 y ss.

ción de la Administración respecto de los intereses públicos concurrentes en cada caso. Un margen de apreciación ya de por sí limitado si se tiene en cuenta, como enseña GARCÍA DE ENTERRÍA, que también el de interés general es un concepto jurídico indeterminado y que, por tanto, no ya reduce, sino que excluye la discrecionalidad (84). Pero, al margen de esto último, lo que la nueva concepción de la oportunidad plantea viene a ser lo siguiente: el vicio de anulabilidad, ya lo hemos visto, no basta, pero ¿bastaría por sí mismo el interés general para revocar un acto por esta vía? La respuesta que el propio Consejo de Estado da a esta cuestión parece ser negativa. Al menos en el DCE 4096/97, de 25 de septiembre de 1997 (67/97), que, por muchas razones, merece una consideración atenta.

Este interesante Dictamen comienza aconsejando la desestimación del recurso extraordinario de revisión que se había interpuesto (85). Pero, inmediatamente, se plantea, como «cuestión del todo diversa», la de la revocación de la resolución a la luz del artículo 105 LPC. Lo primero que sorprende es que el Dictamen no se detenga en ese punto, a partir del cual ha dejado de ser preceptivo. En cualquier caso, advierte que «el acto administrativo sancionador cuya revocación ha sido propuesta no es contrario al ordenamiento jurídico, por lo que no cabe la revocación por esta causa». Y, en fin, añade, «cuestión distinta es la de su revocación por motivos de oportunidad». Pues bien, tampoco esta barrera detiene al Consejo, que considera que «la Administración no goza de una libérrima facultad para retirar del mundo jurídico, por motivos de oportunidad, los actos de gravamen que haya dictado, sin que concurra un interés público para ello, o cuando la revocación resulte contraria al interés público». Como puede apreciarse, no acaba de quedar claro si el interés público se toma como causa o como límite de la revocación (86). Pero, en definitiva, lo verdaderamente reseñable es que, aunque tal interés concurriera, se aplica un completo elenco de principios que con carácter general cuestionan que estemos realmente ante el ejercicio de una verdadera potestad revocatoria en sentido estricto o por «motivos de oportunidad»:

— «En efecto, el principio de legalidad impide a la Administración actuar sin una habilitación normativa suficiente. La Administración es servidora del ordenamiento, y aunque los titulares de sus órganos no compartan la razón y finalidad perseguida por una norma vigente y válida, incluso aunque parezca inminente su reforma, están obligados a aplicarla en tanto no se produzca su derogación. La potestad sancionadora, precisamente por su naturaleza de potestad, no es de ejercicio facultativo, sino debido para la Administración (art. 127 LPC).»

(84) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado*, «REDA», núm. 89 (1996), págs. 69 y ss.

(85) Sobre las conexiones de esa modalidad de recurso y los procedimientos de revisión de oficio, puede verse el reciente libro de A. M. NIETO-GUERRERO LOZANO, *El recurso administrativo de revisión*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

(86) Menos aún si se compara con el DCE 2385/97, que hemos extractado *supra* en nota 74.

— «Por lo demás, la revocación de la sanción impuesta en aplicación de esta norma no resulta conforme a la *equidad*, e introduce distorsiones en la libre competencia, puesto que quienes cumplieron los mandatos contenidos y asumieron su coste económico... se verían ahora perjudicados frente a los infractores, que tras beneficiarse de su conducta ilícita... recibirán ahora el beneplácito de la Administración.»

— «Por las razones expuestas, la revocación de la sanción impuesta sería también contraria al *principio de proporcionalidad*.» Esta última referencia se funda expresamente en el artículo 131.2 LPC, según el cual «el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas».

En consecuencia, resulta difícil imaginar un supuesto revocatorio aplicado a una sanción que no vulnere la equidad y la proporcionalidad así entendidas (87). A esto es a lo que conduce la contraposición teórica entre legalidad y oportunidad. Una contraposición perturbadora pero, sobre todo, infundada porque, en definitiva, la inadecuación de un acto administrativo al fin para el que fue dictado —que ése es el interés general requerido— constituye en última instancia una cuestión de legalidad. Ilegalidad —normalmente sobrevenida— que, eso sí, no encuentra en la ley vigente cauces específicos de declaración. Pero los desarrollos de esta interesante sugerencia deben quedar para la reflexión teórica prometida. Entretanto, y volviendo a la práctica, puede concluirse, con Ernesto GARCÍA-TREVIJANO, que «la posibilidad de revocar actos de gravamen, con ser más amplia que en el caso de los actos declarativos de derechos, en modo alguno es absolutamente libre». Cuestión muy diferente, claro está, es que las revocaciones indebidamente practicadas por esta vía puedan llegar a quedar habitualmente sin sanción por resultar inviable, tanto procesal como fácticamente, su control judicial efectivo (88). Pero no debe olvidarse que es ahora el interés general el que reclama límites y garantías y, en última instancia, su desconocimiento no sólo hace planear la sombra de la desviación de poder sobre la validez del acto revocatorio, sino que podría incluso comportar la responsabilidad penal de la autoridad correspondiente (89).

(87) Quedan a salvo, lógicamente, otras formas de extinción de sanciones distintas de la revocación. En este sentido, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contempla las posibilidades de «fraccionamiento, suspensión, reducción o sustitución de la sanción» (art. 15), junto con los «supuestos susceptibles de indulto y conmutación de sanciones» (arts. 20 y 21). Un reciente intento de deslindar revocación y condonación de sanciones, en I. SANZ RUBIALES, *Revocación...*, págs. 362-369.

(88) Véase, no obstante, la STS de 22 de febrero de 1996 (1527).

(89) E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *op. cit.*, págs. 421. En el mismo sentido, I. SANZ RUBIALES, *Revocación...*, pág. 383.

V. CONCLUSIÓN

En definitiva, el artículo 105.1 LPC y su reforma merecen un juicio crítico en términos prácticos porque su utilidad es muy limitada tanto desde el punto de vista de la satisfacción de los intereses generales como desde el punto de vista de las garantías de los intereses de los ciudadanos. El punto de equilibrio entre ambos, es decir, el punto de equilibrio entre los polos en tensión de la seguridad jurídica y la eficacia de la actuación administrativa, reclama una regulación básica de aquellos supuestos revocatorios más problemáticos, que son, precisamente, los que siguen sin el más mínimo denominador común normativo. En el orden teórico, en suma, las cosas siguen como estaban: es más patente que nunca la necesidad de una profunda reflexión sobre el fundamento y alcance de la institución revocatoria en Derecho administrativo tanto para poder explicar su presencia en el Derecho positivo como para poder aportar nuevos criterios *lege ferenda* al legislador. Pero esa tarea ni siquiera encuentra en el artículo 105.1 LPC el indispensable punto de partida que consiste en saber a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de revocación. Creo haber demostrado que pretender saberlo no es, desde luego, un mero afán de conceptualismo estéril.