

SOBRE EL CONCEPTO DE REVOCACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
Universidad de La Rioja

Cómo citar/Citation

Santamaría Arinas, R. S. (2018).

Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo.

Revista de Administración Pública, 207, 177-207.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.07>

Resumen

Este trabajo comienza justificando la necesidad de volver sobre un tema clásico de la parte general de la disciplina, como es la revocación del acto administrativo, para someterlo, si fuera posible, a un método analítico innovador. Se exponen luego diferentes posiciones doctrinales para acabar explicando cómo podría entenderse superado el concepto estricto de revocación. A la vista de los resultados que arroja la aplicación de esa metodología a supuestos revocatorios contemplados en diversas leyes estatales, se resalta a continuación la necesidad de poner límites también al concepto amplio de revocación. Finalmente, se arriesga una propuesta abierta al debate para la posible simplificación de las tipologías revocatorias y para la deseable aproximación de sus respectivos regímenes jurídicos por el legislador.

Palabras clave

Procedimiento administrativo; extinción del acto administrativo; potestad de revisión; revocación.

Abstract

This work begins justifying the need to return to a classic theme of the general part of the Discipline, such as the revocation of the administrative act, to submit it, if possible, to an innovative analytical method. Different doctrinal opinions are later submitted to finish explaining how the strict notion of revocation could be surpassed. In view of the results of the application of this methodology to revocation cases contemplated in several state laws, the need to put limits on the broad concept of revocation is highlighted below. Finally, risks an open proposal for the possible simplification of the revocation typologies and for the desirable approximation of their respective regulations by the legislator.

Keywords

Administrative procedure; extinction of the administrative act; power of review; revocation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PREMISAS METODOLÓGICAS: 1. Antecedentes. 2. La eficacia de otros títulos jurídico-públicos. 3. El concepto estricto de revocación del acto administrativo. III. HACIA LA SUPERACIÓN DEL CONCEPTO ESTRICTO DE REVOCACIÓN: 1. Plano objetivo: ¿es el acto administrativo irrevocable por naturaleza? 2. Plano subjetivo: ¿existe una específica potestad revocatoria? 3. Plano material: la consideración del acto revocatorio. IV. RECONSIDERACIÓN DEL CONCEPTO AMPLIO DE REVOCACIÓN A LA LUZ DEL MÉTODO ANALÍTICO PROPUESTO: 1. Supuestos revocatorios previstos en leyes generales. 2. El caso del artículo 16 RSCL. 3. Supuestos revocatorios previstos en leyes sectoriales. V. PROPUESTAS *LEGE FERENDA*: 1. Límites para la creación de supuestos revocatorios por el legislador. 2. Simplificación y aproximación de tipologías revocatorias. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La revocación ha sido siempre uno de esos grandes temas del derecho administrativo que no solo atañen a las relaciones del ciudadano con la Administración, sino también a las relaciones de esta con los demás poderes públicos. Es, pues, uno de esos temas que nunca pierden actualidad. Al contrario, puede decirse que su estudio siempre tiene interés teórico y relevancia práctica. Esta última aumenta en una sociedad como la actual, tan compleja, que es la sociedad del conocimiento, pero también, al mismo tiempo, la sociedad del riesgo o, si se prefiere, de la incertidumbre. En este contexto general, la desmesurada atención que la regulación del procedimiento administrativo común presta a la producción del acto administrativo contrasta con la poca que viene dispensando a su eficacia en el tiempo y a su eventual extinción.

No quiere decirse que no existan previsiones normativas ni tampoco que estas no hayan sido objeto de abundante interpretación jurisprudencial ni, mucho menos, que tales normas y sentencias hayan quedado al margen del análisis doctrinal. Un repaso de la extensa bibliografía específica sobre la

revocación desde los tiempos de Colmeiro permite comprobar que el debate en torno a ella se recrudece a partir de la década de los cincuenta del siglo xx¹, si bien desde la publicación de la primera monografía sobre esta temática en 1974² han tenido que pasar más de cuarenta años hasta la aparición de la segunda³. Entre ambas, se han sucedido aportaciones doctrinales que no parecen haber influido ni en las reformas legales de 1992, 1999 y 2015 ni en la praxis de los tribunales que, por lo demás, se vienen enfrentando con innumerables conflictos en este campo⁴. Lo que tienen en común es que en ellos, por una u otra razón, y a veces de forma brusca, alguna Administración «deja sin efecto» actos administrativos de los más diversos tipos.

Tal vez muchos de esos conflictos ni siquiera se hubieran llegado a suscitarse si se contara con una dogmática verdaderamente consolidada de la revocación. Pero, por desgracia, se carece de ella y esa carencia dificulta la comunicación entre el legislador, la jurisprudencia, la doctrina y el resto de los operadores jurídicos. En efecto, al igual que sus precedentes, el vigente art. 109.1 LPAC constituye un punto de partida obligado pero equívoco, poco fiable⁵. Los tribunales imparten justicia con un acusado casuismo, con soluciones diversas, tal vez demasiado dispares, tanto en términos jurídicos como

¹ Por comprensibles limitaciones de espacio, no podrán reseñarse aquí todas las interesantes aportaciones de esa época. Quede constancia, no obstante, de la opinión de A. Guaita Martorell (1952), «Revocación de actos declaratorios de derechos en materia de personal», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, págs. 267 y ss., para quien «el concepto de revocación es ampliamente discutido por la doctrina, y se ensancha o restringe su significado según el criterio sustentado por los autores».

² J. M. Sala Arquer (1974), *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Madrid: IEA.

³ F. Iglesias González (2017), *La revocación de los actos administrativos favorables*, Valencia: Tirant lo Blanch.

⁴ Para la realización de este estudio se han manejado cientos de sentencias del Tribunal Supremo, aunque solo una pequeña parte podrá tener reflejo en el texto, que dará preferencia a las más recientes.

⁵ Lo confirman los esforzados estudios existentes sobre la cuestión. Pueden verse en este sentido los resultados verdaderamente frustrantes a los que, con anterioridad a la reforma de 1999, habían llegado auténticos especialistas como M. J. Montoro Chiner (1994), «La revocación de los actos administrativos en la Ley 30/1992», *RAAP*, 17 y (1995), «La revocación de los actos administrativos», *Ponències del Seminari de Dret local*, 6ª ed., Barcelona, págs. 107 y ss. y M. Cuchillo i Foix (1994), «La revisión de oficio y la revocación en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común», *Administración pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch; (1995), «Algunas consideraciones sobre la revisión

económicos. Y la doctrina, por su parte, cuando no cae en la resignación, muestra divergencias que obedecen a un clamoroso desencuentro en puntos esenciales. Hay coincidencia en el diagnóstico, pues nadie pone en duda que el problema existe y es muy grave⁶. Sin embargo, no lo hay en la terapia, donde los expertos parecen enfrentarse a un rompecabezas irresoluble.

En el fondo, este desconcierto se debe a problemas conceptuales. Una parte de la doctrina asume un concepto estricto de revocación que se limitaría a la extinción por la Administración de sus actos exclusivamente por razones de oportunidad. Otro sector doctrinal y, desde luego, el legislador, así como los tribunales, manejan, sin embargo, un concepto amplio de revocación que tampoco está exento de problemas. Así las cosas, sigue resultando obligado afrontar el debate conceptual. Pero serviría de poco hacerlo manteniendo parámetros metodológicos que no han dado fruto hasta el momento.

Porque, en efecto, la reflexión teórica ha seguido varias líneas diferentes que, pese a jugar también en planos diferentes, a menudo se han venido superponiendo⁷. Y eso que tempranamente se había advertido la necesidad de distinguir entre el «ser» —cualidad del acto— y el «poder» —atribución de un sujeto que podría no ser la Administración sino el juez⁸—. La recomendación de no confundir ambos enfoques y sus respectivas exigencias teóricas debe ser rigurosamente atendida y de ahí que se proponga volver sobre el debate conceptual con un método renovador que sugiere separar hasta donde sea posible tres planos de análisis: en el plano objetivo se estudia si el acto administrativo es revocable o no; en el plano subjetivo se aclara si la Administración puede revocar o no y, a la vista de los resultados hasta ahí alcanzados, en el plano material se centra la atención en las características de los distintos tipos de actos revocatorios.

La eventual utilidad de este método radica en que la observación de estos últimos obliga a no dejar sin respuesta ninguna de las tres preguntas que suscita todo supuesto revocatorio y que son el porqué (causa), el cómo

de oficio y la revocación como instituciones integrantes del sistema de revisión de los actos administrativos», *Procedimiento administrativo*, Santiago de Compostela: EGAP.

⁶ «La dogmática jurídica recuerda a la torre de Babel», según J. C. Laguna de Paz (2006), *La autorización administrativa*, Cizur Menor: Civitas, pág. 329. Una década después, en parecido sentido, véase A. Menéndez Rexach (2017), «Prólogo», en Iglesias González (2017: 12).

⁷ Así, por ejemplo, J. González Pérez (1950), «La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española», *RAP*, 1, págs. 149 y ss. Y J. A. García-Trevijano Fos (1991), *Los actos administrativos*, Madrid: Civitas, 2ª ed., pág. 446.

⁸ De algún modo ya presente en R. Fernández de Velasco (1929), *El acto administrativo*, Madrid.

(procedimiento) y el para qué (efectos, tanto jurídicos como económicos). Y siempre respetando la regla lógica según la cual las respuestas que se obtengan *lege data*, por insatisfactorias que fueren, deben distinguirse claramente de las propuestas de mejora que pudieran sugerirse *lege ferenda*.

II. PREMISAS METODOLÓGICAS

1. ANTECEDENTES

Cuando en una norma aparece la palabra revocación, ¿qué significado se le ha de atribuir? Planteada la cuestión en estos términos, hay que partir de los criterios de interpretación que establece el art. 3 CC. Así, la consideración del «significado propio de las palabras» lleva a las acepciones que recoge el *Diccionario* de la Real Academia Española de la Lengua. Como era de esperar, las definiciones del sustantivo revocación (genéricamente, «acción y efecto de revocar») no resultan concluyentes. Pero, desde el punto de vista sintáctico, las del verbo revocar (cuya etimología remite al latín donde *re-vocare* —de *vox-vocis*: voz— significaría, literalmente, volver a llamar), aportan elementos estructurales útiles para orientarse en un campo semántico plagado de supuestos de aparente sinonimia que conectan siempre en derecho con la noción de seguridad jurídica.

La consideración de los «antecedentes históricos», así como del «contexto y la realidad social», permite observar la relatividad de ese principio de seguridad jurídica tanto en el espacio como en el tiempo e, incluso, dentro de las diferentes ramas de un ordenamiento jurídico dado⁹. En efecto, una primera aproximación a los precedentes sitúa al investigador ante dos interesantes aportaciones que podrían complementarse hasta reconstruir la historia de la revocación en derecho público. Se trata, por una parte, del precario romano¹⁰, y, por otra, del privilegio medieval¹¹. Pero la evolución se oscurece a partir del siglo XIX debido a la confluencia de dos principales factores: el primero es la proliferación de nuevos títulos jurídico-públicos con la consiguiente

⁹ En derecho privado, E. Roca Trías (1995), «Revocación», *Enciclopedia Jurídica básica*, Madrid: Civitas, tomo IV, págs. 6011 y ss.

¹⁰ Que sobre ilustres precedentes estudió E. Desdentado Daroca (1999), *El precario administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario*, Pamplona: Aranzadi.

¹¹ Que ya había tenido en cuenta Sala Arquer (1974: 111-124).

dificultad para distinguir entre norma, acto y contrato¹². El segundo factor tiene que ver con las exigencias del principio de separación de poderes —y, en particular, del ejecutivo y del judicial— en el naciente Estado de derecho liberal con la distinción entre lo contencioso y lo gubernativo como telón de fondo¹³. Pero también y sobre todo se oscurece por la confusión derivada de la superposición de ambos planos¹⁴.

En efecto, ya en el siglo xx no han faltado teorías que han negado espacio para la revocación en derecho administrativo desde postulados contrapuestos. Así, hay quienes afirmaron que el acto administrativo es irrevocable por naturaleza. Para ello se invocó la doctrina de la cosa juzgada administrativa¹⁵, que venía a equiparar el acto administrativo con la sentencia judicial y que puede entenderse superada¹⁶. Desde otro ángulo, también se sostuvo que la Administración no puede revocar sus actos. Esta tesis pretendía apoyarse en el principio *venire contra factum proprium non valet*¹⁷; dogma este de origen procesal que no resulta aplicable en el campo administrativo por versar sobre conductas y no sobre actos¹⁸.

¹² Y, en particular, entre autorizaciones y concesiones. Los postulados tradicionales en F. Villar Palasí (1950), «Naturaleza y regulación de la concesión minera», *RAP*, 1, págs. 90 y ss. Sobre la crisis de esta distinción, R. Fernández Acevedo (2007), *Las concesiones administrativas de dominio público*, Cizur Menor: Thomson-Civitas, págs. 126-143.

¹³ Por todos, J. A. Santamaría Pastor (1973), *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX*, (1812-1845), Sevilla y (1975), «Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa», *RAP*, 77, págs. 81 y ss. También R. Parada Vázquez (1988), *La Administración y los jueces*, Madrid, donde puede seguirse cómodamente el célebre debate mantenido al respecto con Nieto a finales de los sesenta.

¹⁴ R. Bocanegra Sierra (1977), *La revisión de oficio de los actos administrativos*, Madrid: IEAL, pág. 278.

¹⁵ Por ejemplo, en Gascón y Marín y Royo Villanova, pero también en J. L. Villar Palasí (1951), «La eficacia de la concesión y la cláusula «sin perjuicio de tercero»», *RAP*, 5, págs. 147 y ss., para desdeñar este argumento un año más tarde en «La doctrina del acto confirmatorio», *RAP*, 8 (1952), págs. 13 y ss.

¹⁶ Ya en el marco constitucional, J. Barcelona Llop (1995), *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Santander, págs. 180 y ss.

¹⁷ L. López Rodó (1952), «Presupuestos subjetivos para la aplicación del principio que prohíbe ir contra los propios actos», *RAP*, págs. 11 y ss.

¹⁸ En tal sentido, J. E. Soriano García (2010), «*Non venire contra factum proprium* (un préstamo civilista devuelto a su lugar de origen en la teoría de las fuentes del Derecho)», en J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid: La Ley, págs. 427 y ss. Aunque ahí constata su «práctica desaparición» en la jurisprudencia contencioso-administrativa, se sigue invocando mediante transcrip-

Por último, en el marco del Estado social, y a diferencia de lo que ocurre como regla general en derecho privado, la seguridad jurídica deja de ser un valor absoluto en derecho público. A este respecto, baste reparar en que el art. 9 CE reconoce también el valor de la transformación social. Además, tanto el principio democrático como el mandato de eficacia oponen reparos al dogma de la intangibilidad absoluta del acto administrativo. De hecho, y como reacción extrema, se llega a buscar el fundamento jurídico de la revocación en la teoría de los poderes negativos con la que la revocación no sería más que el reverso del poder de emisión del acto¹⁹. Endeble construcción cuya crítica lleva a conformarse con un fundamento puramente sociológico según el cual la seguridad jurídica debe ceder ante la satisfacción de los intereses generales²⁰. En todo caso, esta disputa pone de manifiesto que no existe un poder revocatorio originario. En virtud del principio de legalidad, corresponde únicamente al legislador su atribución y la determinación de sus límites buscando, en definitiva, un equilibrio entre seguridad y eficacia de la Administración.

2. LA EFICACIA DE OTROS TÍTULOS JURÍDICO-PÚBLICOS

Este punto de equilibrio está relativamente asentado en el tratamiento que se dispensa a la eficacia en el tiempo de otros títulos jurídico-públicos como las sentencias, las normas y los contratos.

- En el caso de las sentencias, como es sabido, gozan de la máxima rigidez en el sentido de que no son revisables por voluntad de quien las dictó.
- En cuanto a las normas, hay diferentes soluciones y grados de rigidez, como prueban los procedimientos de reforma de la Constitución y los Estatutos de autonomía o el fenómeno del desplazamiento de disposi-

ción de sentencias de los años ochenta; así, por ejemplo, en la STS de 5 de febrero de 2014. Más recientemente, sobre la inoperancia de ambas doctrinas, Iglesias González (2017:194).

¹⁹ Aunque de inspiración alemana, la formulación más cercana está en Resta, que mereció la crítica de R. Alessi (1956), *La revoca degli atti amministrativi*, Milán, 2ª ed., págs. 78 y ss.

²⁰ E. Forsthoft (1958), *Tratado de Derecho administrativo* (traducción española, IEP), pág. 360. H. A. Olgún Juárez (1961), *Extinción de los actos administrativos. Revocación, invalidación y decaimiento*, Santiago de Chile.

ciones autonómicas por normas estatales sobrevenidas. Pero, en general, la extinción de leyes y reglamentos se explica con los mecanismos de la anulación y de la derogación²¹. A la anulación de estos últimos por la propia Administración puede llegarse a través del recurso indirecto, pero también, desde 1999 ya sin ningún género de duda²², a través de la revisión de oficio (con intervención, eso sí, de la Administración consultiva). A su derogación, sin embargo, no se llega a través de una potestad específica, pues la facultad derogatoria se engloba en la potestad reglamentaria²³ que también tiene sus propios límites y requisitos cada vez más exigentes (reforzados hoy en los arts. 127 y ss. LPAC) y, entre ellos, la tradicional intervención de la Administración consultiva.

- Para los contratos administrativos, en fin, se habilita un cuadro de posibilidades más ramificado. Por de pronto, pueden ser objeto de suspensión, modificación y extinción. A su vez, esta última puede producirse como consecuencia de su cumplimiento, de su anulación o de su resolución. Y el caso es que el tratamiento legal adopta un enfoque tridimensional que atiende específicamente a las causas, al procedimiento y a los efectos tanto de la anulación como de la resolución (que, por cierto, también incorpora la intervención de la Administración consultiva al menos en supuestos como el de oposición de los interesados). Regla esta última que cabe generalizar a la «extinción» de cualquier tipo de «concesión», aunque no esté sometida a la LCSP, en virtud del art. 22.12 LOCE.

Pues bien, estas referencias dogmáticas no se han aprovechado en el caso de los actos administrativos pero, tras décadas de inercia normativa, tampoco se ha encontrado una alternativa mejor.

²¹ Clarificando el empleo de las palabras revocación y abolición en relación con las normas véase la espléndida monografía de L. M. Díez Picazo (1990), *La derogación de las leyes*, Madrid: Civitas, pág. 274. Asimilando, sin embargo, «revocación o, más precisamente, derogación» de un reglamento puede verse todavía la STS de 23 de marzo de 2018.

²² G. Doménech Pascual (2002), *La invalidez de los reglamentos*, Valencia: Tirant lo Blanch.

²³ Así ya en González Pérez (1958), «El proceso de lesividad», *RAP*, 25, págs. 127 y ss. De igual modo, J. L. González-Berenguer Urrutia (1968), «Sobre la ineficacia del acto administrativo declaratorio de derechos», *REVL*, 157, págs. 23 y ss. Y también L. Lavilla Alsina (1961), «La revisión de oficio de los actos administrativos», *RAP*, 34, pág. 73.

3. EL CONCEPTO ESTRICTO DE REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En efecto, un somero repaso de los manuales de la disciplina pone de manifiesto importantes desavenencias sobre la propia noción de acto administrativo y sus clases, la sistematización de su eficacia en el tiempo, la terminología relativa a su extinción y, por supuesto, sobre el concepto y alcance de la revocación. Respecto de esta última, ya se ha adelantado que sigue en circulación la noción estricta que presenta la revocación como eliminación del acto administrativo por razones de oportunidad. La teorización más esforzada de este concepto se debe a la tesis que publica Sala Arquer en 1974. En ella reivindicaba una específica potestad revocatoria que, es importante notar, el ordenamiento jurídico entonces vigente no reconocía. Tal potestad tendría un ámbito de aplicación muy limitado, en disputa con numerosas potestades afines. Encontraría su fundamento en una determinada concepción de la derogación como facultad autónoma y supuestamente libérrima (ya superada)²⁴. Y, sobre todo, en su reducido ámbito gozaría de una ilimitada «subjetividad». Esto era así porque para Sala Arquer, la «oportunidad» se identificaba con la «buena administración» que en aquel momento pretendía configurarse como un concepto político y no jurídico. Concepto político que, claro está, escaparía al control del derecho. Esto es muy importante porque, en aquella teoría, haría inútil la previa intervención de la Administración consultiva e imposible la posterior fiscalización judicial de los motivos de fondo de la revocación practicada²⁵.

Podría decirse que el concepto estricto de revocación presupone una estructura lineal en la que el acto revocable y el acto revocatorio aparecen indefectiblemente conectados mediante una específica potestad: la potestad revocatoria. Resulta, sin embargo, que la caracterización de esta específica potestad revocatoria se ha venido limitando a señalar su fundamento —las consabidas razones de oportunidad—, dando por supuesto que con ello es suficiente para su distinción con otras potestades afines como las de anulación, resolución, sanción o expropiación. Es, por tanto, un concepto que se basa en un único criterio, que es la oposición entre legalidad y oportunidad. Una oposición que sentencias y manuales, no sin excepciones, siguen aceptando pese a la evolución posterior del debate sobre el control de la discrecionalidad administrativa

²⁴ Equiparación luego desautorizada por Díez Picazo (1990: 275-284), hasta el punto de indicar que derogación y revocación son «institutos radicalmente diversos [...] entre los que no cabe razonamiento analógico alguno».

²⁵ No se debe pasar por alto que en aquel contexto histórico el significado de los actos políticos no era exactamente el mismo que tienen hoy [art. 2.a) LJ].

incluso tras la Constitución. Pese a todo, esta concepción estricta no sirve para facilitar la búsqueda del punto de equilibrio hoy requerido.

En contraste, el concepto amplio de revocación atiende más al efecto extintivo que a la acción revocatoria que lo produce, pero no acierta a explicar las vinculaciones entre todas esas posibles modalidades de revocación. Se impone, en consecuencia, primero, una crítica del concepto estricto de revocación y, segundo, la reconsideración del concepto amplio conforme, en ambos casos, a las pautas metodológicas anunciadas.

III. HACIA LA SUPERACIÓN DEL CONCEPTO ESTRICTO DE REVOCACIÓN

1. PLANO OBJETIVO: ¿ES EL ACTO ADMINISTRATIVO IRREVOCABLE POR NATURALEZA?

El plano objetivo permite replantear el debate sobre la aptitud del acto administrativo en sí mismo considerado para ser o no revocado. Aquí se suelen manejar argumentos de corte lógico-jurídico, como el paralelismo con la sentencia judicial y el negocio jurídico o la presunción de legalidad de los actos administrativos²⁶. Así, junto a una amplia gama de posturas intermedias, hay partidarios de la irrevocabilidad natural de los actos administrativos pero también quienes, aun admitiendo la intangibilidad del acto administrativo para su autor, sostienen su revocabilidad porque la revocación, dicen, no va contra el acto sino contra sus efectos.

Con todo, cabe cierto escepticismo respecto de la posibilidad de afirmar que el acto administrativo es revocable o irrevocable por naturaleza. Más bien habrá que asumir que hay actos revocables frente a otros que no lo son y que esa cualidad no proviene tanto de su inclusión en una determinada categoría como de la propia subsistencia en el tiempo de los elementos esenciales que configuran cada acto administrativo dado. Dicho de otro modo; los actos administrativos son irrevocables salvo que concurra una causa que justifique su revocación. Y, en fin, al igual que sucede en el derecho privado, no hay por qué suponer que solo exista una única *causa revocandi* en derecho administrativo²⁷. De este modo, junto a las razones de oportunidad, podrían también

²⁶ Es el plano en el que se sitúa preferentemente Boquera Oliver.

²⁷ A. Murillo Vilar (2007), *La revocación de las donaciones en el Derecho romano y en la tradición romanística española*, Universidad de Burgos, advirtiendo que «la diversidad de causas origina una diversidad de efectos».

considerarse como tales otros vicios que afecten al acto o a la relación jurídica por él creada: ilegalidad —originaria o sobrevenida—, error, incumplimiento, precariedad, etc. En última instancia, pues, el enfoque del asunto desde este plano conduce al atento estudio de las causas de la revocación.

En efecto; nunca se ha demostrado la irrevocabilidad ontológica del acto administrativo²⁸. Tampoco existen criterios fiables para sostener que determinadas clases de actos administrativos sean revocables y otros no. Es cierto que siguen en circulación los dogmas de la libre revocación de actos de gravamen y de la irrevocabilidad de los actos favorables, pero su consistencia es más aparente que real²⁹. En cuanto al primero, se entendió recogido, ciertamente, en el art. 105.1 LPC, pero en términos que no agradaron a la mejor doctrina³⁰; de hecho, la STC 34/1994, de 31 de enero, ya apuntaba indicios de un posible delito de prevaricación en la revocación de una sanción impuesta a cazador furtivo³¹. Y, en cuanto al segundo, se funda en una teoría de los

²⁸ C. García Oviedo y E. Martínez Useros (1968), *Derecho Administrativo*, 9ª ed., págs. 107 y ss.

²⁹ Una buena síntesis sobre su origen, evolución, significado institucional y límites ofrece M. Almeida Cerredá (2011), «El principio de irrevocabilidad de los actos favorables», en J. A. Santamaría Pastor (coord.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid: La Ley, págs. 1103-1135.

³⁰ Porque «una cosa es inducir de ciertos regímenes casuísticos una tendencia a una regla y otra proclamar ésta preceptivamente»; E. García de Enterría (1993), «Un nuevo punto de vista sobre la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común de 1992», *RAP*, 130, pág. 219. E. García-Trevijano (1996), «Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen», *REDA*, 91, pág. 421, advirtió 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». Es ahora el interés general el que reclama límites y garantías y, en última instancia, su desconocimiento no solo hace planear la sombra de la desviación de poder sobre la validez del acto revocatorio, sino que puede incluso comportar la responsabilidad penal de la autoridad correspondiente.

³¹ Sobre alguno de los problemas derivados de este entendimiento ilustra la STS de 23 de febrero de 2010 (caducidad de procedimiento sancionador ya resuelto). En ella se rechaza el alegato de que «la Administración sólo tiene limitadas sus potestades de revisión de los actos administrativos en el supuesto de que éstos sean favorables al particular; y no cuando, como en el caso, son desfavorables o de gravamen». En cambio, acoge que «las potestades de la Administración para la revisión de sus propios actos deben ejercerse a través de los procedimientos legalmente previstos para ello», que «revisar un acto administrativo por otro medio no es, como afirma la sentencia impugnada ejercicio de la autotutela de la Administración, pues ésta no tiene más

derechos adquiridos que resulta superada en el momento en que se distingue entre las exigencias de subsistencia del acto³², por un lado, y de la conversión de derechos (expropiación), por otro. Y todo ello agravado por la crisis de la propia clasificación ante la proliferación de los denominados actos mixtos y actos de doble efecto³³; crisis que, a su vez, se acentúa por la creciente multilateralidad de las relaciones jurídico-administrativas. En definitiva, este análisis revela tendencias que no apuntan tanto a la irrevocabilidad esencial del acto administrativo como a la necesidad de garantías jurídicas y económicas para su extinción.

Dentro de este mismo plano objetivo, aunque ya desde otro punto de vista, también se ha sostenido que el acto administrativo es irrevocable por naturaleza aunque sí es revocable la relación jurídica que de él deriva³⁴. Esta teoría ofrece elementos interesantes puesto que descubre un cierto grado de rigidez que emparenta con el principio de conservación de los actos y da relevancia técnica al principio de irretroactividad³⁵. Sin embargo, no deja de resultar un tanto artificiosa y, al distinguir entre la destrucción del acto y el cese de sus efectos, desplaza el problema hacia el ámbito de la expropiación forzosa. En este sentido, Sala Arquer daba a entender que la «oportunidad» era equivalente a la utilidad pública, con lo que revocación en sentido estricto y expropiación de derechos se confunden.

potestades que las contempladas en la ley» y que «no cabe la anulación implícita de una resolución expresa mediante la declaración de caducidad del procedimiento en que aquélla fue dictada». Además, «permitir la revisión de oficio de actos administrativos por otros medios no sólo abriría la puerta a posibles abusos, sino que privaría al particular de las garantías que le brindan los arts. 102 y ss LPC».

³² En su formulación originaria puede verse, por ejemplo, Fernández de Velasco (1929).

³³ García-Trevijano (2006). Yendo aún más lejos, R. Bocanegra Sierra (1998), *La anulación de oficio de los actos administrativos*, Oviedo, pág. 117, alude a «la imposibilidad de considerar a los actos declarativos de derechos como una categoría especial de actos administrativos». En la jurisprudencia, por ejemplo, la STS de 9 de febrero de 2010 considera que la modificación del censo electoral de cierta cofradía de pescadores es un acto de doble efecto que tiene que revisarse por la vía del art. 102 LPC y no del 105.1 LPC.

³⁴ Alessi (1956). En España, una posición cercana a esta parece mantener V. Baca Oneto (2006), *La invalidez de los contratos públicos*, Madrid: Civitas; al que sigue Laguna de Paz (2006: 242, 327 y 330), quien por eso rechaza la teoría de la invalidez sobrevenida.

³⁵ J. L. De la Vallina Velarde (1964), *La retroactividad del acto administrativo*, Madrid, pág. 66. Acaba proclamando la retroactividad de los actos de anulación, pero no, siguiendo a Alessi, de los actos de revocación.

Por último, en este mismo plano aún hay que considerar la hipótesis de que la revocabilidad del acto administrativo dependa del juego de las cláusulas accesorias eventualmente incorporadas en él³⁶. Pero el caso es que dentro de la propia teoría negocial del acto administrativo se discuten las relaciones entre los diversos tipos de cláusulas accesorias y la revocación³⁷. Así, el término no daría lugar a revocación sino a caducidad *ipso iure*; la condición resolutoria tampoco depararía revocación, sino declaración de caducidad, y hay dudas sobre la consecuencia anudada al incumplimiento del modo. En definitiva, solo las reservas conducirían a la revocación en sentido estricto³⁸. Sobre este planteamiento se volverá más adelante.

2. PLANO SUBJETIVO: ¿EXISTE UNA ESPECÍFICA POTESTAD REVOCATORIA?

Cuestión diferente es quién y cómo puede revocar. En este sentido, ya se ha hecho referencia al fundamento —pragmático, político o sociológico— que lleva a atribuir a la Administración, entre sus prerrogativas, la de revocar sus propios actos. Por lo que concierne al ordenamiento español, los partidarios del concepto estricto de revocación reivindicaban una específica potestad revocatoria que operaría únicamente sobre actos válidos y por razones de oportunidad. Pero el caso es que, una vez afirmada la existencia de esa específica «revocación-acción», se deberían explicitar todos los elementos característicos de su régimen jurídico (competencia, procedimiento y efectos jurídicos y económicos). Esto es algo que, sin embargo, nunca se ha hecho de una forma completa. Y el caso es que resulta muy importante hacerlo para poder comparar debidamente la específica potestad revocatoria con el resto de potestades afines atendiendo no solo a sus fundamentos respectivos, sino también a estas consideraciones técnicas.

Ciertamente, en este plano subjetivo, los mayores esfuerzos se han dedicado a diferenciar entre la potestad revocatoria en sentido estricto y la potestad anulatoria o revisión de oficio. Los criterios utilizados han sido de lo más variado, pero ahora interesa otra vertiente del problema que enlaza con la separación de poderes («*nulla anullatio sine iudicio*» versus «*nulla revocatio sine*

³⁶ Téngase en cuenta que quienes más brillantemente han desarrollado esta teoría parten de un concepto estricto de revocación; por todos, F. Velasco Caballero (1996), *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Madrid: Tecnos.

³⁷ A. Gallego Anabitarte (1996), «Apostillas: accesoriedad y extinción del acto administrativo», Prólogo al libro de Velasco Caballero.

³⁸ Para una revisión actualizada de este debate y, en particular, de la controvertida cláusula de precario, Laguna de Paz (2006: 212-240).

iudicio) y, andando el tiempo, con el control de la discrecionalidad administrativa. En efecto, dado que dictar un acto no es lo mismo que revisarlo, lo que se discute es si esto último no debería ser una función exclusiva de jueces y tribunales. En este sentido, en derecho español se han sostenido las cuatro opciones lógicas posibles:

- La Administración no debería poder ni revocar ni anular³⁹.
- La Administración debería poder revocar y anular⁴⁰.
- La Administración debería poder revocar pero no anular⁴¹.
- La Administración debería poder anular pero no revocar⁴².

Sin poder entrar aquí en sus matices, esta polémica se centra en el significado del recurso de lesividad desde los orígenes del contencioso-administrativo. Lo que inicialmente se debate es el alcance respectivo de los motivos de lesión y de ilegalidad. Las razones de oportunidad son, en principio, ajenas; se superponen, por influencia italiana, ya casi en la década de los sesenta. Es a partir de entonces cuando gana cuerpo la oposición entre legalidad y oportunidad. Pero, con el tiempo, esta contradicción se cuestiona en el contexto del debate sobre el control de la discrecionalidad hasta el punto de considerarse «un falso dilema»⁴³, puesto que, en el marco constitucional, «no existe diferencia entre legalidad y oportunidad»⁴⁴. También se han apuntado posibles vías para juridificar supuestos vicios de oportunidad⁴⁵. Entre ellas se abre paso una de particular interés, pues se basa en los elementos esenciales del acto administrativo y, más precisamente, en su causa, entendida como adecuación permanente al fin para el que fue dictado. De manera que la desaparición de

³⁹ Resumiendo las tesis defendidas en numerosos trabajos anteriores, J. M. Boquera Oliver (1995), «Revisión del acto administrativo» y «Revocación del acto administrativo», *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid: Civitas, tomo IV, págs. 6009 y ss.

⁴⁰ Sala Arquer (1974).

⁴¹ S. Ortolá Navarro (1966), «La tensión poder-legalidad en las Corporaciones locales. (Un aspecto crucial: la revisión de oficio)», *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, tomo IV, págs. 69 y ss; donde el fundamento político de la revocación llega a su formulación más descarnada.

⁴² J. L. Villar Palasí y J. L. Villar Ezcurra (1993), *Principios de Derecho administrativo*, Madrid, 3ª ed., pág. 160.

⁴³ T. R. Fernández Rodríguez (1991), «Arbitrariedad y discrecionalidad», en *Libro Homenaje a García de Enterría*, Madrid, pág. 89.

⁴⁴ C. Chinchilla Marín (1999), *La desviación de poder*, Madrid: Civitas, 2ª ed., pág. 227.

⁴⁵ Por ejemplo, M. J. Alonso Mas (1998), *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 361 y ss.

la causa no afecta solo a la eficacia del acto sino también a su validez. Si esto es así, el presunto vicio de oportunidad se transforma en vicio de legalidad bien que sobrevenida⁴⁶.

En consecuencia, la diferencia de la revocación con la revisión de oficio va a buscarse en otros criterios como el que opone la eficacia *ex nunc* de la primera frente a la eficacia *ex tunc* de la declaración de nulidad⁴⁷. Pero esto abre otro escenario de problemas que ya se han dejado entrever: la potestad revocatoria en sentido estricto se juega su identidad con las potestades resolutoria y rescisoria que derivan del juego de las cláusulas accesorias del acto administrativo.

3. PLANO MATERIAL: LA CONSIDERACIÓN DEL ACTO REVOCATORIO

Porque, a la vista de las conclusiones que se obtienen en ambos planos, el concepto amplio de revocación adquiere una nueva dimensión, pudiendo reformularse, a efectos puramente expositivos, como concepto de revocación en sentido material. En efecto, esta visión posibilita un enfoque tridimensional en el que hay que considerar el acto revocatorio como resultado del ejercicio de la potestad correspondiente a la concreta *causa revocandi* presente en cada acto revocado. De este modo, la revocación no tiene por qué caracterizarse necesariamente como potestad administrativa sino que puede considerarse como el efecto de revocar. Esto es, como un acto administrativo en sí mismo considerado que se caracteriza por dejar sin efecto otro anterior, independientemente de la potestad ejercida para lograrlo⁴⁸. Por eso este parece el lugar más indicado para reflexionar sobre las conexiones entre la revocación y otros actos extintivos como la declaración de caducidad y determinadas sanciones que derivan del juego de las cláusulas accesorias del acto administrativo y, a su vez, sobre las de estas —término, condición, modo— con las reservas de revocación en su doble vertiente de reservas de rescate y cláusulas de precario. Y es precisamente la precariedad el rasgo clave que permite no solo una cierta simplificación en las tipologías de actos revocatorios sino incluso un replanteamiento global de las interacciones entre los tres aspectos de la institución, tal y como aquí han quedado caracterizados.

⁴⁶ T. Cano Campos (2004), *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Madrid: Thomson-Civitas.

⁴⁷ Para Sala Arquer, sin embargo, ambas tenían efectos *ex nunc*.

⁴⁸ Conectando así con la acepción léxica de «revocación-efecto» (*supra* II.1). En tal sentido podría aportarse como precursora del concepto de revocación en sentido material la definición que de «revocación» ofrecía García Oviedo en 1943: «[...] declaración hecha por un órgano administrativo de que un acto realizado por él o por un órgano subordinado suyo carece ya de efecto en todo o en parte».

Pues bien, esta perspectiva material puede ayudar a esclarecer la naturaleza jurídica de la revocación. Los partidarios del concepto estricto defienden que se trata de una potestad administrativa. Una potestad específica y diferenciada de otras como la expropiatoria, la revisión de oficio, la (digamos) resolutoria y la sancionatoria (o, si se quiere, rescisoria). Se trataría de una potestad que en todo momento encuentra dificultades para afirmarse y cuyo régimen jurídico nunca se ha descrito por completo. En cambio, y a la vista de cuanto se lleva expuesto, nada impide entender que la revocación es, ante todo, un acto administrativo. Es una declaración de la Administración que, cuando la ley lo permite, extingue la eficacia de un acto suyo anterior. Esto permite independizar el acto revocatorio de una específica y discutible potestad revocatoria en sentido estricto. Dicho de otro modo: el acto revocatorio puede provenir del ejercicio de potestades diversas.

Esto es, precisamente, lo que admite el concepto amplio de revocación que, por cierto, es el tradicional en derecho español, siempre defendido por García de Enterría⁴⁹ y el que recuperan los manuales influyentes más modernos como punto de partida⁵⁰. El concepto amplio de revocación engloba la extinción que se produce como consecuencia de la resolución de recursos (literalmente en la LPA hasta 1992), como consecuencia de la revisión de oficio, como consecuencia de la reserva de revocación en cualquiera de sus variantes (cláusula de precario y cláusula de rescate), pero también como consecuencia de condición resolutoria y del incumplimiento del modo, lo cual supone englobar a su vez «caducidad» y «sanción» en el concepto material de revocación.

Conviene precisar que al concepto material de revocación en sentido amplio no se llega a través de la lógica ni de la ética sino desde la mera observación empírica del tratamiento que le dispensa el legislador. De hecho, esta concepción amplia está presente, bien que dispersa, en numerosas leyes —que, sin embargo, casi nunca ofrecen una regulación completa de los tres planos— y tiene respaldo tanto en la doctrina como en la jurisprudencia⁵¹. De todos modos, esta jurisprudencia muestra los excesos en que puede incurrir su recepción acrítica y lleva a concluir que también el concepto amplio de

⁴⁹ E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (1997), *Curso de Derecho administrativo*, Madrid: Civitas, tomo I, 8ª ed., págs. 642 y ss.

⁵⁰ Entre otros, J. A. Santamaría Pastor (2004), *Principios de Derecho Administrativo General*, Madrid: Iustel, II, págs. 165 y ss. o M. Sánchez Morón (2005), *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid: Tecnos, págs. 551 y ss.

⁵¹ La STC181/1990 va más lejos al incluir también en la revocación el juego de cláusulas suspensivas. En la jurisprudencia del Tribunal Supremo bastaría considerar innumerables sentencias sobre retirada de licencias y permisos de armas para comprobar que llega a llamar revocación incluso a la denegación de prórrogas.

revocación debe someterse al método analítico aquí propuesto. En el siguiente apartado se resumen los resultados de esta operación, que consiste en interpretar conforme al ya anunciado esquema tridimensional los más relevantes supuestos revocatorios contemplados en leyes estatales generales y sectoriales.

IV. RECONSIDERACIÓN DEL CONCEPTO AMPLIO DE REVOCACIÓN A LA LUZ DEL MÉTODO ANALÍTICO PROPUESTO

1. SUPUESTOS REVOCATORIOS PREVISTOS EN LEYES GENERALES

El estudio realizado arranca con el repaso de los precedentes históricos que toman como punto de partida el planteamiento del asunto en la legislación de régimen local desde el art. 369 LRL y su evolución tras el art. 16 RSCL, sobre el que se volverá luego. A continuación repasa los antecedentes parlamentarios de lo que acabaría siendo la regulación del actual procedimiento administrativo común. En este sentido, hay que recordar que la LPA de 1958 se proponía diferenciar «por primera vez» entre anulación y revocación. De la revocación se ocupaba el art. 116 del proyecto de ley, remitiendo, por cierto, a la expropiación. El texto no prosperó, pero la redacción final del art. 112 LPA no se adaptó y mantuvo el vocablo «revocación» al enunciar los límites de la revisión. En la tramitación parlamentaria de la LPC de 1992 se presentó una enmienda del Grupo Popular al que finalmente sería el art. 105.1 LPC. Esta enmienda pretendía imponer una ortodoxia terminológica pero la *voluntas legislatoris* rechazó expresamente el concepto estricto de revocación. Ya en 1999 aquel precepto fue objeto de reforma en aspectos que no cuestionan la solución entonces alcanzada⁵². Y, a pesar de todos los pesares doctrinales, la reforma de 2015 ha dejado las cosas como estaban salvo en algún aspecto ahora marginal.

En efecto, el análisis de su articulado demuestra que la LPC empleaba un concepto de amplio de revocación que hoy se mantiene tras la reforma de 2015. Así, sigue presente en el art. 9.6 LRJSP cuando dice que «la delegación será *revocable* en cualquier momento por el órgano que la haya conferido» (cursivas añadidas). Si en alguna parte se acoge la revocación por razones de oportunidad seguramente es aquí y, sin embargo, a ella se llega en ejercicio de la potestad (reglamentaria) de autoorganización. Está también, aunque implícitamente, en el art. 56 LPAC al tratar del «levantamiento» de medidas provisionales (que se

⁵² R. J. Santamaría Arinas (2000), «La revocación de los actos administrativos y la reforma del artículo 105.1 LPC», *RAP*, 151, págs. 441 y ss.

traduce por revocación en el art. 132.2 LJ y en alguna legislación autonómica⁵³). Previsiones estas que desautorizan la supuesta irrevocabilidad de actos de trámite, pero que, en cualquier caso, contemplan una revocación que no opera por razones de oportunidad, puesto que se rige por la cláusula *rebus sic stantibus* que es un parámetro perfectamente susceptible de control en derecho. Y está también, por supuesto, aunque esto requiere una explicación más detallada, en el título relativo a la «revisión de los actos en vía administrativa» (actual título V LPAC).

En el plano subjetivo, lo que ahí se regula es una única potestad administrativa, la potestad de revisión, que, sin perjuicio de evidentes variantes en cuanto a requisitos, procedimiento y efectos, es la que se ejerce tanto cuando se instruyen recursos administrativos como expedientes incoados por cualquiera de las vías de revisión de oficio. Esta observación sistemática permite vislumbrar que no tiene por qué haber contraposición insalvable entre la noción de revisión (cauce procesal) y la noción material de revocación (como uno de los posibles resultados de esa revisión). Ahora bien, en el plano objetivo, solo se hace expresa referencia a causas de ilegalidad (nulidad y anulabilidad) originaria. Así, en el plano material, el concepto amplio de revocación podría acoger los supuestos de declaración de nulidad y anulación dejando tan solo fuera los de confirmación o rectificación.

En este contexto, ¿qué significado atribuir al concepto de revocación que emplea el actual art. 109.1 LPAC⁵⁴? Solo por deducción podría ser el concepto estricto que permitiría seguir revocando por nulas razones de oportunidad y hay que reconocer que así se viene entendiendo por la jurisprudencia mayoritaria⁵⁵. Sin embargo, hay argumentos de peso para sostener que ahí se está hablando de revocación en sentido amplio y, por tanto, para negar que este precepto sirva para eso⁵⁶. Así se ha argumentado, por remisión al absurdo, que este precepto no serviría para revocar sanciones porque revocar sanciones por

⁵³ Por ejemplo, art. 31 de la Ley vasca 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora.

⁵⁴ La principal novedad de la reforma de 2015 en la redacción de este precepto consiste en que la revocación ya no podrá ejercerse «en cualquier momento», sino «mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción» (en lo que parece una desafortunada traslación del art. 219.2 LGT). Téngase en cuenta, además, que el art. 108 LPAC limita el alcance de la posibilidad de suspensión a los procedimientos de revisión de oficio a que se refieren los arts. 106 y 107 LPAC.

⁵⁵ STS de 11 de noviembre de 2016 y otras anteriores que replican el tópico dogmático sin apenas reflejo en la *ratio decidendi*, pero en las que se apoya J. F. Alenza García (2017), *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson-Reuters-Aranzadi.

⁵⁶ Comentando el art. 105.1 LPC lo reconocía y lamentaba F. González Navarro (1997), *Derecho administrativo español. El acto y el procedimiento administrativo*, Pamplona: EUNSA, págs. 1125 y ss.

razones de oportunidad conduce a instituciones diferentes como la conmutación o el indulto⁵⁷. Pero es que, además, esa formidable potestad revocatoria en sentido estricto, si es que pudiera existir en el actual contexto constitucional, tendría que reconocerse expresamente en la ley y nada hay en el precepto que permita entender que el requisito de habilitación legal se ha cumplido. A la vista de los argumentos semánticos, históricos y jurídicos expuestos, el mero nominalismo no basta para presumir semejante *causa revocandi* que, incluso expresa, sería ilegítima (*infra* V.2).

Siendo esto lo esencial, hay que censurar el poco esmero con que el legislador viene construyendo este supuesto de revocación material puesto que, en el plano objetivo, no precisa el tipo de invalidez que permite activarlo y, en el plano formal, omite la menor regla de procedimiento, legando así al intérprete la resolución de numerosos y enmarañados problemas. En todo caso, parece razonable pensar que es el reverso del actual art. 107 LPAC al permitir a la Administración anular actos desfavorables puros anulables sin necesidad de acudir al proceso de lesividad⁵⁸. Y que también requiere un procedimiento más o menos formalizado, pues no cabe admitir que posibilite revocaciones de plano⁵⁹. Este

⁵⁷ I. Sanz Rubiales (1999), «Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad», *RAP*, 148, págs. 359 y ss. En el ámbito de la «libérrima» prerrogativa de gracia, el «Tribunal Supremo ha venido señalando en una jurisprudencia unánime y reiterada, que el alcance del control jurisdiccional contencioso administrativo de los acuerdos de indulto» solo «se extiende a los aspectos reglados del procedimiento» como recoge, por ejemplo, la STS de 17 de marzo de 2014 (indulto tráfico). En realidad, «al no admitir nuestra Constitución poderes inmunes al Derecho (art. 9.1 CE)», como demuestra la STS de 20 de febrero de 2013 (indultos Banesto), el control judicial puede llegar hoy mucho más lejos pero sigue sin poder alcanzar al fondo de «oportunidad» de la decisión.

⁵⁸ Un desarrollo más detallado de estas ideas, con abundantes referencias a la doctrina del Consejo de Estado, puede verse en Santamaría Arinas (2000: 441 y ss). A similares conclusiones llega también A. De Palma del Teso (2002), «La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen», *RAP*, 159, págs. 411 y ss.

⁵⁹ Parecía darlo a entender Bocanegra Sierra (1998: 67 y *passim*), aunque rectifica en (2004) *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid: Civitas, 2ª ed, pág. 223. Quien más lejos ha llegado en la integración de esa laguna formal ha sido S. Muñoz Machado (2011), *Tratado de Derecho administrativo y Derecho Público general IV, La actividad administrativa*, Iustel, pág. 231, donde se apoya en el Consejo de Estado para sostener que «la tramitación a seguir es la misma regulada en el artículo 102 LPC», dando a entender que requiere incluso dictamen consultivo. Sin llegar a tanto, la exigencia de audiencia se considera un mínimo por los comentaristas más modernos: Alenza (2016) e Iglesias (2017).

entendimiento no solo resulta plausible en términos teóricos⁶⁰, sino que incita a un mayor rigor en su aplicación⁶¹ sin merma de su utilidad práctica⁶².

Muy significativo, en fin, resulta también el tratamiento que la LGT dispensa a la revisión en vía administrativa de actos tributarios. En general, consta en su preámbulo, se pretendía una «aproximación» a las vías entonces contempladas por los arts. 102 y 103 LPC, pero también la «superación» de lo que era el art. 105.1 LPC. Y, en efecto, al regular la «revocación de los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones», el art. 219 LGT

⁶⁰ Menéndez Rexach (2017: 12): «[...] el art. 109.1 LPAC es equívoco, pues tanto puede referirse a la anulación de actos (desfavorables, al menos los que no sean nulos de pleno derecho) como a la extinción de los efectos de actos válidos con los límites establecidos en el propio artículo, *por razones que no son precisamente de oportunidad, como suele decirse, sino de legalidad*, como mantiene el autor de este libro, con plena corrección, a mi juicio» (cursivas añadidas).

⁶¹ Al respecto es muy interesante —aunque nada convincente, pues altera la comprensión habitual de elementos importantes del precepto— la STS de 5 de febrero de 2014 («revocación» de declaración de necesidad de ocupación de bienes a expropiar en Mutriku), que, por lo demás, insiste en la confusión conceptual ya denunciada por A. Menéndez Rexach (2011), «Extinción de expropiaciones urbanísticas: desistimiento, revocación, liberación, reversión y retasación», *RDU*, 266, págs. 13-48.

⁶² A él remite, para «articular» en España las exigencias de la jurisprudencia comunitaria que comenta, X. Arzo Santisteban (2012), «Una nueva causa de revisión de actos administrativos firmes en virtud del derecho de la Unión Europea. Análisis de las sentencias Kühne & Heitz y Kempter del TJUE», en E. García de Enterría y E. Alonso García (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Cizur Menor: Thomson-Civitas, vol. 2, pág. 3080. Otro caso para la reflexión proporciona la STS de 29 de octubre de 2013 (sanción auditores). Estima el recurso interpuesto por una de las partes y anula la sanción en lo que a ella respecta. Sin embargo, inadmite, por razón de la cuantía, el recurso de casación interpuesto por uno de sus empleados. Y dice «la Sala es consciente de que la dualidad de tratamiento a un recurso de casación y a otro da lugar a un resultado en cierto modo paradójico pues se mantiene, respecto de uno de los demandantes y por el motivo formal ya dicho, el fallo que no consideramos ajustado a Derecho precisamente porque corrobora la validez de una previa decisión administrativa cuando ésta es nula en lo que tiene de apreciación objetiva de la ilicitud de la conducta. *Corresponderá, pues, a la Administración sancionante poner remedio a la situación haciendo uso de los mecanismos de revisión que prevé el ordenamiento jurídico (revocación de actos de gravamen o desfavorables)* sin que, a estos efectos, sea obstáculo la parcial eficacia de cosa juzgada del fallo de instancia» (FJ 8º; cursivas añadidas). En ambos casos se trataría de una revisión obligada que tendría como consecuencia la revocación de actos desfavorables, pero no por razones de oportunidad sino de legalidad.

adopta un enfoque tridimensional: establece causas tasadas que no dejan espacio para supuestas razones de oportunidad, puesto que todas ellas son susceptibles de control en derecho⁶³; impone unas mínimas reglas de procedimiento (aunque prescindiendo de la intervención de la Administración consultiva) y no rehúye indicar alguno de los efectos, al menos jurídico-procesales, de esta modalidad de revocación material a la que se llega en ejercicio de la potestad de revisión⁶⁴.

Como se ve, estos preceptos solo permiten la revocación de actos desfavorables. ¿Cabría deducir de ellos que está prohibida la revocación de actos favorables? Así se dijo, con exceso de optimismo, en el debate parlamentario sobre la reforma de 1999⁶⁵. Según esta tesis, que expresaría la *voluntas legislatoris* del momento, la revocación de actos favorables tendría que conducirse necesariamente a las vías de revisión de los actuales arts. 106 y 107 LPAC. Es más, de ser así, las normas anteriores que contemplaban supuestos revocatorios de actos favorables tendrían que haberse entendido derogadas por la LPC⁶⁶. Y las posteriores, salvo que fueran leyes estatales, incompatibles con esa supuesta prohibición que, sin embargo, en la práctica no ha surtido efecto. De hecho, el ordenamiento jurídico sigue hoy plagado de este tipo de supuestos materialmente revocatorios sin que tampoco la LPAC los ampare.

⁶³ Infracción manifiesta de ley, improcedencia del acto por circunstancias sobrevenidas e indefensión.

⁶⁴ Estas previsiones se completan en los arts. 10 a 12 del Reglamento aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

⁶⁵ En ese sentido, comentando la reforma del art. 103 LPC, el portavoz del grupo Parlamentario Popular, Señor López-Medel Bascones, en la sesión de aprobación del proyecto por el Pleno del Congreso, dijo: «[...] 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, 109-15, de 16 de octubre de 1998, p. 10019; cursivas añadidas).

⁶⁶ Para Montoro Chiner (1994: 29), «la LPC manifiesta su voluntad integradora de la forma de producción de los actos y de su extinción; por lo tanto las modalidades revocatorias existentes en normas anteriores perviven *en tanto no sean incompatibles con ella*, por su especialidad» (cursivas añadidas para resaltar que las normas sectoriales que no superasen ese test de compatibilidad habrían quedado derogadas). Y, desde luego, si se maneja un concepto estricto de revocación, rechazado por la *voluntas legislatoris*, tal conclusión resultaría obligada.

2. EL CASO DEL ARTÍCULO 16 RSCL

Llegados a este punto, pese a su antigüedad y rango, el art. 16 del RSCL de 1955 requiere un atento examen. Vaya por delante que en torno a él surge una auténtica paradoja porque, si bien hay motivos para considerar que este precepto ha sido una de las principales fuentes de problemas prácticos, en él también cabría descubrir la clave de la solución teórica con una interpretación renovada.

Los problemas comienzan ya con la determinación de su ámbito de aplicación reducido, en principio, a licencias locales, pero que con el tiempo se va solapando con previsiones específicas que fueron apareciendo en ciertos sectores (legislación urbanística, RAMINP y RBEL, entre otros). Los problemas siguen en lo tocante a su vigencia⁶⁷, que, sin embargo, no le vienen impidiendo asumir una función expansiva, supletoria incluso, pese a la disparidad de interpretaciones que suscitan sus cuatro célebres supuestos.

Sin embargo, cabe objetar que, en el plano material, todos ellos pueden conducir a un acto materialmente revocatorio; que, en el plano objetivo, ninguno de ellos acoge causas de oportunidad propias de la revocación en sentido estricto y que, en el plano formal, tampoco se prefigura el procedimiento a seguir para dictar en cada caso el acto materialmente revocatorio. Esto último no permite sostener que el art. 16 RSCL admita revocaciones de plano. «Comportamientos de este tipo», dijo la STS de 24 de abril de 1990, son «rayanos en la vía de hecho». Y, desde luego, incurrirían en vicio de nulidad absoluta por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido que, a falta de previsión sectorial, será el común. Se acaba así con el principal atractivo para su invocación indebida porque, en realidad, de lo que se trata es de encajar cada causa *revocandi* en las vías generales de la revisión. Así:

- La anulación por error (de derecho) encierra un problema de ilegalidad originaria que debe afrontarse por las vías de la revisión de oficio (o, en su caso, mediante el recurso administrativo extraordinario de revisión). Lo cual, por cierto, encuentra respaldo unánime en la doctrina y también en alguna legislación autonómica.
- La revocación por cambio de circunstancias encierra un problema de ilegalidad, aunque, en este caso, sobrevenida. Para afrontarlo, cabe

⁶⁷ Como explicó J. M. Baño León (1989), «La discutible vigencia del artículo 16.2 RSCL. Comentario a la STS de 6 de marzo de 1989», *La Ley*, 2, págs. 500 y ss, pese a su probable derogación tácita por la LBRL, la jurisprudencia lo sigue aplicando para «eludir el procedimiento expropiatorio de la LEF».

acudir a procedimientos sectoriales de declaración de caducidad si es que existen, aunque sería más lógico acudir a la revisión de oficio si no fuera porque su regulación actual resulta inadecuada.

- La revocación por cambio de criterios pasa por ser el prototipo de las manidas razones de oportunidad. Sin embargo, su vinculación con cambios normativos, jurisprudenciales o, en cualquier caso, con la ruptura del precedente administrativo permite configurarlo también como un supuesto de ilegalidad sobrevenida. Para afrontarlo, a las vías ya señaladas cabe añadir las que brindan bien la expropiación forzosa bien la responsabilidad patrimonial de la Administración, puesto que esta revocación siempre conlleva indemnización.
- Por último, la ineficacia por incumplimiento también encierra cuestiones de legalidad que pueden ser originarias o sobrevenidas. Para afrontarlo, además de las vías no indemnizatorias ya expuestas, el ordenamiento jurídico suele ofrecer con frecuencia el procedimiento sancionador (para lo cual será necesario que el incumplimiento esté tipificado como infracción y que la revocación esté tipificada como sanción).

3. SUPUESTOS REVOCATORIOS PREVISTOS EN LEYES SECTORIALES

Esta lectura tiene implicaciones que enlazan con la abundante legislación sectorial que contempla supuestos revocatorios en materias muy diversas. Evidentemente, no es posible recoger aquí todos los detalles que depara su estudio, pero sí cabe dejar constancia de las principales conclusiones alcanzadas.

Así, en primer lugar, resulta que las normas más antiguas no emplean la palabra revocación⁶⁸. Las más modernas hacen gala de un acusado conceptualismo no exento de vacilaciones⁶⁹. Pero cuando hablan de revocación no se ajustan al concepto estricto; lo hacen en un sentido amplio, en realidad amplísimo, con una elasticidad sin aparente límite que permite englobar supuestos como los de revocación de universidades por ley singular o la revocación de actos privados en materia de calidad industrial. De todo ello deriva la

⁶⁸ Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 o de las todavía vigentes leyes de energía nuclear de 1964 (con su inicial y anómala «anulación-sanción») y de minas de 1973.

⁶⁹ Como ejemplifican las reformas operadas desde 2001 en el texto articulado de la Ley de tráfico de 1990 en relación con la «pérdida de vigencia» del permiso de conducción. Al respecto, T. Cano Campos (2011), «¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?», *RAP*, 184, págs. 79-119.

incoherencia del conjunto, pero también de cada sector considerado⁷⁰ cuando no dentro de una misma ley⁷¹.

En un segundo orden de consideraciones, se echa en falta un esfuerzo por depurar las causas de la revocación. A veces se encuentra una acumulación indiscriminada de causas y vías de revisión (que es lo que sucede, por ejemplo, en la Ley de costas). Pero cuando se identifican causas propiamente dichas, nunca aparecen las manidas razones de oportunidad⁷² ni tampoco ninguna otra que funcione de modo exclusivo o excluyente.

Se aprecian, en fin, las más diversas alternativas formales. A veces se habilita la revocación a través del procedimiento sancionador. Otras se diseña un procedimiento *ad hoc* comparativamente menos garantista. O, sencillamente, se opera una remisión en blanco a un procedimiento de revocación o de caducidad que no existe como tal (y no se olvide que ni el art. 16 RSCL ni el 109.1 LPAC permiten colmar esta laguna).

En suma, el riesgo último de toda esta dispersión radica en la posibilidad de evadir las garantías que ofrecen la expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial, el recurso de lesividad, la revisión de oficio o la resolución de contratos administrativos. No es de extrañar que si a la Administración se le ofrecen tantas opciones tienda a elegir la más expeditiva. Ejemplos de ello no faltan en la casuística jurisprudencial (incluso precarios que duran cuarenta años y se liquidan de plano sin mayor miramiento). Pero lo más expeditivo no tiene por qué ser siempre lo más adecuado ni siquiera para la satisfacción de los intereses generales. De hecho, no faltan sentencias del Supremo que reaccionan frente a fraudes de ley de este tipo y anulan revocaciones practicadas de este modo con todo lo que eso supone, también, para las arcas públicas.

¿Qué valoración debe merecer esta situación? Nada habría que objetar si la diversidad normativa estuviera justificada por peculiaridades acreditadas propias de un determinado sector que pudieran admitirse apelando al principio de especialidad. Sin embargo, no parece que el fenómeno descrito responda ni a ese ni a ningún otro criterio racional⁷³. Se diría que el manejo de

⁷⁰ Para comprobarlo basta comparar las diversas fórmulas recogidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en el texto refundido de la Ley de aguas y en la Ley de costas.

⁷¹ Así, por ejemplo, en el caso del régimen de extinción de los títulos demaniales y de los títulos prestacionales en materia de servicios portuarios.

⁷² «No tiene ningún reflejo expreso en la legislación», en palabras de Muñoz Machado (2011: 232).

⁷³ Aunque refiriéndose a la «caducidad», Fernández Acevedo (2007: 393): «[...] debe denunciarse una vez más la absoluta e incomprensible incoherencia que el legislador exhibe a la hora de manejar los conceptos».

unos u otros conceptos depende de la personal pluma de quien en cada caso redacta el borrador del correspondiente anteproyecto. Frente a ese proceder, recobra pleno sentido reclamar, como ya hiciera Sala Arquer, un tratamiento unitario de la revocación que no tiene por qué impedir que las particularidades de cada sector pueden justificar diferencias meditadas. El problema es que está condenado al fracaso pretender imponer al legislador una determinada ortodoxia terminológica. Si ha de respetar algún límite habrá que buscarlo en el derecho, no en el lenguaje. Esta es la base sobre la que se asienta la propuesta abierta que se expone a continuación para la simplificación de las tipologías revocatorias empleadas por el legislador y para la posible aproximación de sus respectivos regímenes jurídicos.

V. PROPUESTAS *LEGE FERENDA*

1. LÍMITES PARA LA CREACIÓN DE SUPUESTOS REVOCATORIOS POR EL LEGISLADOR

La pretensión de poner límites al poder legislativo debe abordarse siempre con absoluta prudencia. Pero, aceptado que sus decisiones también son susceptibles de control jurídico⁷⁴, convendría explorar si, en el marco general de la Constitución y, a su través, del derecho (comunitario) europeo, el legislador debería respetar también ciertos límites específicos cuando configura supuestos materialmente revocatorios⁷⁵. Baste retener, a estos efectos, que el derecho comunitario, con carácter general, no cuestiona la revocabilidad del acto administrativo y, por tanto, no impide al legislador crear supuestos revocatorios, pero sí le exige contemplar garantías tanto económicas como jurídicas⁷⁶. Podría cuestionarse si estas últimas engloban las exigencias del principio de proporcionalidad que, aplicado en este campo, haría de la revocación el último recurso: solo para cuando no haya otra forma de satisfacer los intereses generales perseguidos y con carácter subsidiario respecto de la modificación del acto en cuestión. Y está por ver que unas y otras deriven necesariamente de la discutida vinculación del legislador al principio de protección de la confian-

⁷⁴ Por todos, T. R. Fernández Rodríguez (1998), *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid: Civitas.

⁷⁵ Se está haciendo referencia a un control constitucional de fondo y no al meramente competencial que de uno de los supuestos revocatorios contemplados en la última redacción del art. 55.1 de la Ley de costas opera la STC 6/2016, de 21 de enero (FJ4).

⁷⁶ X. Arzo Santisteban (1998), *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, Oñati: IVAP, pág. 779.

za legítima ya asumida en varios frentes, pero todavía inédita en la dimensión que aquí interesa⁷⁷.

A escala interna, la Constitución, con carácter general, ni reconoce ni rechaza expresamente la revocación. Pero no se olvide que, al definir su ámbito, el legislador no solo está delimitando la capacidad revocatoria del Ejecutivo, sino condicionando al mismo tiempo las posibilidades de control judicial de los actos revocatorios. En cuanto a lo primero, la prohibición que Boquera Oliver creyó ver en la reserva de jurisdicción del art. 117.3 CE se esfuma desde que se abre hueco al principio de autotutela. Pero sí es cierto que esta reserva impone al legislador suma cautela, pues ha de encontrar un delicado equilibrio entre seguridad y eficacia y hacerlo además dentro de la legalidad de manera que no vulnere el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que ostentan los destinatarios de los actos revocatorios (arts. 24 y 106 CE).

Por lo demás, podría invocarse el principio de no discriminación conforme al cual el legislador debe garantizar la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales también en términos económicos (arts. 33 y 106.2 CE)⁷⁸. Y quizá el principio de irretroactividad de las leyes restrictivas de derechos individuales que no podrían contemplar supuestos revocatorios cuyos efectos «incidan en derechos patrimoniales previamente consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario, o en situaciones jurídicas ya agotadas o consumadas»⁷⁹. Existe, en fin, una reserva de ley en esta materia que deriva del art. 105.a) CE: la ley regulará el procedimiento a través

⁷⁷ El debate sobre la aplicación de este principio parece escorado hacia el polo de las garantías económicas donde, a su vez, enlaza con la controvertida responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Puede verse al respecto la copiosa jurisprudencia que sintetiza la STS de 23 de marzo de 2018 (FJ 4º), incluyendo la STC 270/2015, de 17 de diciembre, en relación con la «revocación del régimen de tarifa regulada» (primas a las renovables).

⁷⁸ Con ello conecta Muñoz Machado (2011: 232) al dar una explicación añadida a la «necesidad de previsión legal específica», puesto que, tratándose de operaciones materialmente expropiatorias, lo exige la LEF. Más recientemente, Iglesias González (2017) configura la revocación como un supuesto indemnizatorio con sustantividad propia, distinto de la expropiación y la responsabilidad patrimonial. Sin embargo, en el propio prólogo, Menéndez Rexach advierte que «la propuesta es sugerente, pero discutible».

⁷⁹ STC 270/2015, de 17 de diciembre. Desde otros postulados, Laguna de Paz (2006: 154) ya había sostenido que «la norma que declare la precariedad del uso ha de someterse al juicio de constitucionalidad, que —entre otros aspectos— controlará la justificación, necesidad y proporcionalidad de la decisión legislativa», bien que considerando este control un «improbable lance».

del cual deben producirse los actos (revocatorios) pues, como señaló la STC 341/1993, de 18 de noviembre, «no es admisible la determinación reglamentaria de las condiciones de revocación de los actos administrativos»⁸⁰.

2. SIMPLIFICACIÓN Y APROXIMACIÓN DE TIPOLOGÍAS REVOCATORIAS

Estos parecen ser los ejes de una regulación que, por lo demás, corresponde dictar al Estado. El art. 149.1.18 CE le otorga la competencia para regular el procedimiento administrativo común y la STC 227/1988, de 29 de noviembre, estableció que dentro de él se incluyen los requisitos de validez y eficacia así como los modos de revisión de los actos administrativos. Por tanto, hay que regular el concepto amplio de revocación en la ley de procedimiento administrativo común. A esta conclusión acaso podrían oponerse reparos de carácter práctico, habida cuenta de las dificultades que aparentemente entraña esa tarea. Sin embargo, se sugiere que tales dificultades quizá se podrían afrontar mejor a partir de una reconsideración, simplificación y aproximación de las tipologías revocatorias. Y es que, si bien se mira, el aparente caos del derecho positivo vigente puede recogerse en un cuadro relativamente sencillo:

- Existen supuestos revocatorios de actos inválidos bien por ilegalidad originaria bien por ilegalidad sobrevenida.
- Existen también supuestos revocatorios de actos válidos bien por razones de precariedad bien por incumplimiento.

La simplificación comienza no incluyendo en este esquema la revocación por razones de oportunidad. En realidad, el legislador tampoco lo hace. Se diría que tiene interiorizado que la vieja «oportunidad» de la época franquista no cabe en la Constitución. Sin negar que pueda jugar algún papel en las relaciones inter-administrativas, en las relaciones con los administrados no cabe oponer legalidad y oportunidad. La STC 149/1991, de 4 de julio, ya señaló, desde otro punto de vista, que «un poder omnímodo o puramente discrecio-

⁸⁰ Y menos aún, cabe entender, por creación jurisprudencial. Sin embargo, la STS de 31 de mayo de 2016 llega a admitir la existencia de un supuesto revocatorio por analogía: aunque «la Ley de minas no regula la revocación de la declaración de la condición de mineral de las aguas», aprecia «una similitud jurídica entre la revocación de la declaración de la condición de mineral de las aguas y la caducidad de las autorizaciones de aprovechamiento de las aguas minerales». Solo para esta autorización «se contempla de manera expresa como causa de caducidad del mismo el agotamiento del recurso», pero «es también el que justifica la revocación de la condición de mineral de las aguas».

nal», «una potestad sin límites», es incompatible con la idea misma de reparto del poder político. En esa línea, Santamaría Pastor advirtió que «la revocación basada en motivos de oportunidad es una auténtica invitación a la arbitrariedad». Y, con Muñoz Machado, cabe sostener que una ley que atribuyera a la Administración una potestad infiscalizable en derecho, como sería la revocación por razones de oportunidad, tendría que reputarse inconstitucional por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva⁸¹.

La simplificación puede continuar si se descarta la revocación por causa de incumplimientos. En efecto, aun contra el mejor criterio doctrinal⁸², se viene admitiendo con demasiada naturalidad que las leyes tipifiquen la revocación como sanción. Esto se ha debido a que el parámetro de constitucionalidad era exclusivamente formal (reserva de ley del art. 25 CE). Pero la consideración atenta de otros principios materiales (culpabilidad, proporcionalidad, *non bis in idem*, prescripción) podrían confirmar que la autotutela está aquí «fuera de lugar»⁸³. Al fin y al cabo, los incumplimientos pueden y deben afrontarse con otros medios⁸⁴. Primariamente, mediante la ejecución forzosa. Solo subsidiariamente podrían entrar en juego las otras tipologías revocatorias sin olvidar que la potestad sancionadora puede desplegar una función complementaria mediante actuaciones materiales sobre la situación: clausuras, precintados, inhabilitación, retirada de documentos o efectos...

Tras esta simplificación, la aproximación de regímenes jurídicos resulta hacedera porque, en realidad, las tres tipologías restantes no están tan alejadas entre sí. Como se ha visto, la ilegalidad sobrevenida permite acercar el tratamiento de la revocación de actos inválidos y de la revocación de actos (originariamente) válidos. Coincido así con las autorizadas voces que defienden la utilidad de esta figura y la necesidad de una expresa regulación común y completa de las causas de invalidez (incluso sobrevenida) y de las vías de revisión de los actos administrativos⁸⁵. Y comparto también la «decepción»

⁸¹ S. Muñoz Machado (2004), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid: Thomson-Civitas, I, págs. 509-510. En parecidos términos, últimamente, Iglesias González (2017: 156).

⁸² Contundente al respecto, A. Huergo Lora (2010), «Sanciones rescisorias», en B. Lozano (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, págs. 1000-1011.

⁸³ García de Enterría y Fernández Rodríguez (1997: 513 y ss).

⁸⁴ En parecido sentido, Laguna de Paz (2006:283), que aboga por el deber de adaptación como regla general.

⁸⁵ Cano Campos (2004: 326 y ss.) e, insistiendo en ello tras la reforma, *idem* (2017), «El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse», en F. López Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, Madrid: INAP, pág. 104.

de quienes han lamentado que la reforma de 2015 haya desaprovechado la ocasión de hacerlo replanteando el conjunto del sistema de causas y vías de revisión «desde sus mismos cimientos»⁸⁶.

VI. CONCLUSIONES

Tras el estudio realizado, cabe sostener que la persistente polisemia del concepto de revocación en derecho administrativo carece de fundamento léxico, histórico y jurídico. En realidad, no es una potestad administrativa específica sino uno de los resultados posibles del ejercicio de la potestad de revisión de los actos administrativos. Este hallazgo no supone por sí solo la salida del laberinto, pero podría ayudar a orientarse dentro de él tanto *lege data* como *lege ferenda*.

Lege data, resulta prudente que —para neutralizar, en la medida de lo posible, su potencial perturbador— la interpretación de los supuestos revocatorios existentes se someta, tanto en su aplicación como en su control, a un triple análisis que dé respuesta integrada al porqué, al cómo y al para qué se revoca. No basta con una interpretación literal que se conforme con verificar que la norma emplea la palabra «revocación» o cualquiera de sus sinónimos. Además de identificar con claridad la *causa revocandi* hay que comprobar también si existen previsiones relativas al procedimiento porque, en caso contrario, lo más garantista sería, por defecto, acudir a las vías previstas en la LPAC para la revisión de oficio de los actos administrativos⁸⁷. Si la ilegalidad sobrevenida encaja en alguna de las actuales causas de nulidad, por la vía del art. 106 LPAC y, si no, de versar sobre acto favorable, por la del art. 107 LPAC o, de ser desfavorables, por la del actual art. 1091 LPAC. Dicho en otras palabras:

⁸⁶ J. A. Santamaría Pastor (2016), «El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos», *RVAP*, 105, págs. 247 y 263.

⁸⁷ Muestra de una lectura unilateral de un supuesto revocatorio es la STS de 31 de octubre de 2009. En ella se entiende que la revocación de autorización de apartamentos turísticos no tiene carácter de sanción, sino que «se sustenta en lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1/1999, de ordenación del turismo en la Comunidad de Madrid que habilita a la Administración a la revocación cuando se incumplan las condiciones o desaparezcan las circunstancias que motivaron su inicial otorgamiento». Como se ve, solo se identifica la *causa revocandi* (incumplimiento), pero se desentiende del procedimiento, pese a lo cual, como alegaba la demanda, «no se razona cómo puede la Administración revocar un acto declarativo de derechos al margen de los procedimientos de revisión de oficio» de los actuales arts. 106 y 107 LPAC (cursivas añadidas).

o recurso de lesividad ante la jurisdicción contencioso-administrativa o intervención de la Administración consultiva salvo en caso de actos desfavorables.

Lege ferenda, además de contención del legislador sectorial, sería de desear una futura regulación común que no eluda ninguno de los planos del enfoque tridimensional y se ocupe, hasta donde sea necesario, de las causas de invalidez sobrevinida, de las garantías del procedimiento para hacerlas valer y de los efectos (tanto jurídicos como económicos) del acto revocatorio a que dé lugar. Acto revocatorio que, por lo demás, ha de poder ser siempre susceptible de control jurisdiccional pleno.

