

ESTUDIO SOBRE LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS¹

*Antonio Fortes Martín**

RESUMEN

En este estudio abordamos la interesante y a la vez problemática cuestión relativa a la revocación de los actos administrativos. El desarrollo que el fenómeno de la revocación ha tenido en el Derecho administrativo español es un buen acicate para su reflexión ahora en el Derecho administrativo chileno a partir de su reciente regulación en el artículo 61 de la Ley 19.880. Para ello, en primer lugar aproximamos al lector a la teoría de la revocación de los actos administrativos con el propósito de desentrañar su concepto y fundamento y poder deslindar así la misma de otros modos de extinción de los actos administrativos. A continuación, analizamos la especial problemática de la revocación de actos administrativos favorables o declarativos de derechos, con especial interés en la afección sufrida en la posición jurídica del ciudadano, lo que nos obliga finalmente a precisar algunos de los límites tangibles de la revocación destacando, de entre todos ellos, el principio de la confianza legítima.

REVOCACIÓN – ACTOS ADMINISTRATIVOS – CONFIANZA LEGÍTIMA

Study of the revocation of administrative acts

ABSTRACT

This paper refers to the interesting and also problematic matter of the revocation of administrative acts. The development that the revocation phenomenon has had in Spanish administrative law represents an incentive to think of it in the context of Chilean administrative law, now that it has been incorporated in article 61 of Law N° 19.880. The author begins with a description of the theory of the revocation of administrative acts, with the purpose of examining the concept and its basis and of distinguishing revocation from other causes of extinction of administrative acts. He then analyses the specific problem of revocation of favourable administrative acts or of acts that declare rights. Regarding these kinds of administrative acts, the author examines with special interest the harming effects their revocation may have on the legal position of citizens. This possibility makes the author to declare the existence of some limits that revocatory acts must respect, among which the author emphasizes the principle of legitimate reliance.

REVOCATION – ADMINISTRATIVE ACTS – LEGITIMATE RELIANCE

¹ Las abreviaturas que el lector encontrará utilizadas a lo largo de este trabajo son las que a continuación se indican: Ar= Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi; LJCA= Ley 29/98, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LRJPAC= Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; RD= Real Decreto; RSCL= Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955; TJCE= Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; TS= Tribunal Supremo; TSJ= Tribunal Superior de Justicia.

* Doctor en Derecho, Profesor Ayudante de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid, 126 Getafe 28903 Madrid, España. Correo electrónico: antonio.fortes@uc3m.es Artículo recibido el 16 de enero de 2006 y aceptado para su publicación por el Comité Editorial el 30 de mayo de 2006.

I. INTRODUCCIÓN

La revocación de los actos administrativos ha sido y en la actualidad sigue constituyendo uno de los auténticos nudos gordianos de la disciplina iusadministrativista. No es, por tanto, una cuestión azarosa que la revocación de actos haya suscitado y concitado a la vez el interés de la doctrina, precisamente por el cúmulo de problemas que plantea y que no siempre han encontrado una adecuada y satisfactoria solución ante la afección sufrida por el ciudadano. Así, las principales dificultades se centran fundamentalmente a la hora de reconocer o admitir supuestos de revocación en el caso de actos favorables o declarativos de derechos. A esta situación nos conduce la actual regulación normativa que encontramos en el artículo 105.1 de la Ley española 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 61 de la Ley chilena 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Los debates doctrinales relativos a la admisión, y en su caso extensión de la potestad revocatoria de la Administración, tradicionalmente se han sustentado en el hecho de que, a salvo los supuestos en los que se trata de rectificar simplemente errores materiales o aritméticos, a la Administración sólo le está permitido volver sobre sus propios actos declarativos de derechos a través de un concreto y específico cauce procedimental, a saber, el denominado recurso o proceso de lesividad, y ello ante el reconocimiento de un principio capital, cual es el de inmutabilidad o irrevocabilidad de los actos. Precisamente este principio de irrevocabilidad, predicado con fundamento de los actos declarativos de derechos y considerado como un “principio de carácter básico o fundamental en el régimen administrativo”, tal y como tiene declarado la sólida jurisprudencia del TS,² es el que centra buena parte de los problemas a los que nos referiremos en las páginas siguientes. Y ello porque su virtualidad parece tambalearse por la pervivencia de supuestos de naturaleza singular como acredita indubitadamente el artículo 16 RSCL. En efecto, la problemática vigencia de este precepto del Decreto preconstitucional de servicios de las Corporaciones locales en el Ordenamiento español ha obligado a que la aparente intangibilidad del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos sea objeto de una especial interpretación no siempre y por entero pacífica.³ Sólo así puede explicarse que los Tribunales sigan admitiendo, al día de hoy, la vigencia y validez del artículo 16 RSCL. Ese reconocimiento judicial es el que

² Vid. entre otras la Sentencia de 15 de mayo de 1971 (Ar. 2250) donde se afirma que constituye un “axioma de Derecho administrativo la imposibilidad en que se halla la Administración para anular o revocar, en términos generales, sus decisiones engendradoras de derechos a favor de personas determinadas”. En definitiva, es “un principio básico en nuestro Ordenamiento positivo la intangibilidad de los actos administrativos que originen derechos”.

³ Vid. Entrena Cuesta, R. “El servicio de taxis”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 27, septiembre-diciembre 1958, p. 60.

obliga en definitiva a “templar”, en feliz expresión empleada por el TS,⁴ la rigurosa aplicación del mencionado principio de irrevocabilidad y en modo alguno a obviar las facultades revocatorias de la Administración.

Estos y otros tantos problemas son los que nos mueven ahora a abordar este estudio reflexivo en las páginas siguientes. Con ello el propósito no es otro que ofrecer al operador jurídico chileno la experiencia del Derecho administrativo español sobre este concreto particular y disponer así de un sólido referente que le pueda servir de pauta interpretativa de conducta para superar los posibles retos y dificultades a los que conduzca el ejercicio por parte de la Administración de sus potestades revocatorias en el marco de la regulación normativa chilena de 2003.

II. LA TEORÍA DE LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA REVOCACIÓN

A. *Consideraciones previas*

El fenómeno de la revocación de los actos administrativos no puede alcanzarse a comprender con plenas garantías si no es haciendo una reflexión previa sobre la llamada revisión de oficio. Tanto la Ley española como la Ley chilena de procedimiento administrativo dedican un único precepto en todo su articulado a la revocación de actos administrativos sin que ninguna de las dos disposiciones normativas dispongan, sin embargo, una regulación jurídica *in extenso* de la potestad revocatoria de la Administración.⁵ Y esos preceptos, el artículo 105.1 de la Ley española y el artículo 61 de la Ley chilena, aparecen dispuestos a su vez en un capítulo relativo a la revisión de oficio.

La sistematicidad coincidente de ambas normas nos indica una realidad a todas luces evidente y que el propio lenguaje nos confirma, como a continuación comprobaremos. La revisión de oficio puede llegar a ser entendida como el *genus*, el género común⁶ del que podemos diferenciar posteriormente dos especies o variedades, a

⁴ Vid. Sentencia del TS de 22 de febrero de 1977 (Ar. 773).

⁵ Sostiene González Pérez, J. “La Ley chilena de procedimiento administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 162, septiembre-diciembre 2003, pp. 361 y 368, respecto a la Ley de procedimiento administrativo de 1958, lo que es igualmente aplicable a la actual Ley de procedimiento administrativo española y con ella también a la Ley chilena, que en su momento la Ley de procedimiento administrativo “no se limitó a regular el procedimiento administrativo en sentido estricto, sino que reguló el régimen jurídico de la actuación administrativa general”. De ahí que, a nuestro juicio, la actuación de la Administración que en un concreto caso pretenda la revocación de un acto previamente dictado por ella, deba disciplinarse, de forma general y en el juego relacional potestad-garantía, con el alcance y efectos que prevé la propia Ley procedimental común a todas las Administraciones Públicas.

⁶ Aunque hay que advertir al lector que no es ésta una circunstancia completamente admitida y pacífica en el seno de la doctrina, por cuanto también se suele emplear la revisión de oficio como sinónimo de la anulación, o invalidación en Chile, y en todo caso contrapuesta a la revocación.

saber, la revocación de actos administrativos y la anulación de actos administrativos, en este último caso a su vez por causa de nulidad o de anulabilidad. La acción de revisar, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en la segunda de sus dos acepciones, implica “someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”. Sobre esa misma base, el término revocar alude, en primer lugar, y desde un estricto punto de vista etimológico, a “volver a llamar”, siendo la acepción del Diccionario que más interesa destacar a nuestros efectos la de “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”, y ello precisamente tras haberlo sometido a nuevo examen, esto es, a revisión. Este sentido literal de la expresión revocar es el que merece, así pues, nuestra atención precisamente cuando detrás de ese significado conceptual se encuentra, como ya pusiera de manifiesto Sala Arquer, el propósito de volver a llamar a un acto administrativo con la intención de retirarlo del Ordenamiento por motivos de interés público, lo que implica previamente haber reconocido la existencia del propio acto y de sus efectos.⁷ Es por ello que la clave de la potestad revocatoria de la Administración se encuentra en la tensión que se origina entre, por un lado, el interés público a la modificación o revocación de la situación existente y, de otro lado, la seguridad jurídica del particular al mantenimiento de su *statu quo* intangible, aspecto este que, tradicionalmente, se ha venido sustentando en el ya mencionado principio de irrevocabilidad de los actos y que de forma más reciente parece encontrar también un importante asidero en la llamada confianza legítima generada por la Administración.

Como fácilmente puede colegirse de lo anterior, las relevantes consecuencias que se derivan de la revocación de un acto administrativo, máxime por las repercusiones que plantea de cara a la seguridad jurídica del destinatario del acto, obligan a que la acción revocatoria deba producirse mediante la ineludible observancia de una serie de requisitos o exigencias. Por ello no cabe el ejercicio de esa potestad por parte de la Administración sin que previamente una norma habilite y determine en forma taxativa los supuestos en que la revocación puede producirse.

Por otra parte, la revocación es aceptada, como ya también hemos indicado, como uno de los modos de extinción de actos administrativos.⁸ Una eliminación del mundo jurídico que tiene lugar “cuando la pervivencia de sus efectos se manifiesta en contradicción con los intereses públicos que la Administración debe tutelar” (Sentencia del TS de 25 de septiembre de 1981 –Ar. 3821–). De ahí que con la revocación claramente subyace, por tanto, la necesidad de sujetar un acto válido, previamente dictado por la Administración, a las exigencias del interés público, y ello por razones de justicia, y no de simple legalidad,⁹ lo que permite distinguir a

⁷ Vid. Sala Arquer, J.M. *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, pp. 183 y 184.

⁸ No obstante, como en el Derecho chileno nos recuerda Silva Cimma, E. *Derecho administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995, p. 152, de entre las distintas formas de extinción de actos en sede administrativa pueden destacarse, junto a la revocación, la invalidación y el mero retiro del acto.

⁹ Vid. Sala Arquer, J.M. *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, *op. cit.*, p. 26.

su vez nítidamente entre supuestos de revocación y casos de anulación o invalidación, como a continuación abundaremos. No obstante, ya puede anticiparse que el fin último de la revocación de todo acto administrativo vendrá determinado por una motivación externa traducida en un interés público; interés público que sirve de fundamento a la revocación y que puede responder o no a las mismas razones de interés público que tuvo en cuenta inicialmente la Administración para dictar el acto cuya revocación ahora pretende.

La aparente claridad del juicio de oportunidad que ha de emprender la Administración a la hora de representar y actualizar el interés público que justifica la revocación del acto administrativo no ha sido, empero, suficientemente nítida como para evitar solapamientos e interpretaciones erróneas entre lo que supone un caso de anulación o invalidación y un supuesto de revocación de actos. Más bien y por el contrario, esta ha sido una cuestión de la que, como certeramente precisa Garrido Falla, se ha resentido tanto la jurisprudencia como la legislación y, por acción de ambas, la propia doctrina iusadministrativista,¹⁰ y ello como consecuencia, en múltiples ocasiones, de su indebido uso indistinto.

Ciertamente anulación y revocación responden, por tanto, a fenómenos y realidades diversas, aunque también, como algún sector doctrinal ha llegado a sostener, amparadas en un mismo género común revisor. Y esa diversidad o diferenciación se alcanza con plenas garantías atendiendo verdaderamente al fundamento de la revocación, como entre nosotros ya remarcará Garrido Falla,¹¹ esto es, basar todo el edificio revocatorio o anulatorio, según proceda, en un criterio objetivo donde los conceptos clave que adquieren todo el protagonismo son los de oportunidad e ilegalidad del acto. De este modo y atendiendo exclusivamente a su sentido primigenio más estricto, cuando la extinción o eliminación del acto se reconduce a simples motivos de oportunidad, incompatibilidad con el interés público, conveniencia administrativa¹² o incluso por causas de mérito,¹³ ese supuesto constituye una indubitada revocación. Mientras que si la eliminación del acto trae causa de su presunta ilegalidad, no queda otro remedio que calificar ese caso como de anulación, o invalidación, tal y como acontece en el Derecho chileno en el artículo 53 de la Ley de procedimiento administrativo.¹⁴ Con esto se hace palmaria la idea siguiente: lo que determina que un acto sea objeto de anulación-invalidación o de revoca-

¹⁰ Vid. Garrido Falla, F. *Tratado de Derecho Administrativo (Parte General)*, Vol I. 14ª ed. Tecnos, Madrid, 2005, p. 702. Vid. también más ampliamente Santamaría Arinas, R. J. "La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos", en *Revista de Administración Pública*, Nº 151, enero-abril 2000, p. 455 y ss.

¹¹ Vid. Garrido Falla, F. *Tratado de Derecho Administrativo, op. cit.*, pp. 703 y 705.

¹² Vid. Parada, R. *Derecho Administrativo I. Parte General*, 15ª ed, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 202.

¹³ Vid. Silva Cimma, E. *Derecho Administrativo chileno y comparado, op. cit.*, p. 153.

¹⁴ Precisamente uno de los límites que impide el ejercicio de las facultades revocatorias de la Administración dispuesto por el artículo 61 de la Ley chilena de procedimiento administrativo es que "la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos". Así puede suceder que, debiendo eliminarse un acto del mundo jurídico, sin embargo, no proceda la revocación, sino la invalidación o anulación del acto cuando lo que se esgrimen son motivos de pura legalidad.

ción no es otra cosa que su ilegalidad o inoportunidad respectivamente, para continuar existiendo, jurídicamente hablando. De este modo y como consecuencia de lo anterior, la revocación aparece única y exclusivamente sustentada en la puesta en juego por parte de la Administración de motivaciones o juicios de oportunidad, en definitiva, de valoraciones subjetivas al decidir cuándo la necesaria satisfacción del interés público obliga a revocar un acto. La expuesta es la tesis que hoy día prevalece en la doctrina administrativista española y chilena a partir de una doble vertiente en el planteamiento general de la revocación de los actos administrativos. En este sentido se suele afirmar comúnmente que la revocación, bien puede venir originada por motivos de legalidad, lo que en verdad y todo sea dicho, más propiamente implica un verdadero supuesto de anulación o invalidación, bien puede producirse por motivos de oportunidad, lo que, a nuestro juicio, constituye el verdadero supuesto de revocación de actos administrativos que merece ahora nuestra atención.

Esta misma idea precedente de diferenciar ambas realidades no responde a un mero propósito dogmático con tintes clarificadores, sino encuentra también acomodo en la propia regulación normativa. Así, en el caso de la Ley chilena, el ya citado artículo 53 se refiere a la invalidación de los actos contrarios a derecho, sin diferenciar si estos son favorables o de gravamen. En cambio, en la Ley española de procedimiento los supuestos de anulación de actos administrativos favorables se encuentran previstos en el artículo 103 LRJPAC. Este precepto contempla la eliminación del acto administrativo, por causa de nulidad relativa o anulabilidad del artículo 63 LRJPAC y previa declaración de lesividad. Mientras, el artículo 102 LRJPAC contempla la revisión de oficio de actos y disposiciones nulas, esto es, la declaración de nulidad absoluta, radical o de pleno derecho de todos aquellos actos que incurran en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 LRJPAC. Entre ambos preceptos existe, además, una divergencia que en modo alguno puede pasarse por alto, ya que, a diferencia de la regulación contenida en el artículo 103 LRJPAC, el artículo 102 LRJPAC no concreta, sin embargo, si la acción de nulidad de los actos administrativos puede predicarse de los actos favorables o declarativos de derechos, de los actos de gravamen, o por último de ambos tipos de actos.

Por otra parte y por lo que estrictamente corresponde a la revocación de actos administrativos, la misma se prevé únicamente y de forma residual en el artículo 105.1 LRJPAC, en el seno, como ya nos consta, del capítulo relativo a la revisión de oficio,¹⁵ lo que se hace especialmente significativo en la Ley chilena donde el artículo 61 relativo a la revocación se inserta en el párrafo 4º que lleva por título “De la

¹⁵ La ubicación de la revocación dentro del capítulo de la revisión de oficio ha movido a algún sector doctrinal a considerar a la revocación como una modalidad más de revisión de oficio y que se diferenciaría en última instancia de las previstas en los artículos 102 y 103 LRJPAC por referirse exclusivamente a los actos no declarativos de derechos y de gravamen. Vid. Arozamena Sierra, J. “Comentario al Capítulo I del Título VII de la Ley 30/92, de 26 de noviembre (art. 102 al 106) (Revisión de oficio de actos y disposiciones reglamentarias)”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 140, mayo-agosto 1996, pp. 70 y 91. Vid. también Montoro Chiner, M. J. “La revocación de los actos administrativos en la Ley 30/1992”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 17, enero-febrero-marzo 1994, p. 18.

revisión de oficio de la Administración”. Con todo, asistimos por vez primera en una Ley de procedimiento administrativo, primero en el caso español y años más tarde en el Derecho chileno, a la consagración normativa de la potestad revocatoria. Con ese tratamiento explícito, aunque todo sea dicho frugal e insuficiente de la revocación de los actos administrativos, se vienen a paliar los graves problemas de los que adolecía nuestro Ordenamiento jurídico al no haber existido hasta el momento, en la anterior Ley de procedimiento administrativo de 1958, una regulación general de la revocación de los actos administrativos.¹⁶

Si bien es cierto que las más serias dificultades a las que conducía la ausencia de regulación de la revocación quedan ahora finalmente superadas con la normativización de la potestad revocatoria, no obstante, el artículo 105.1 LRJPAC no es por entero clarificador de toda la problemática que subyace en torno a la revocación de actos administrativos. Tal y como en su momento llegara a puntualizar Leguina Villa, la línea divisoria entre la revocación y la anulación debe completarse, además, con la delimitación del carácter favorable o desfavorable del acto a revocar o a anular en su caso.¹⁷ Por ello, la revocación no puede ni debe proyectarse en abstracto sobre un acto administrativo, así sin más, sino resulta indispensable atender a los diferentes efectos que puede producir el acto que se trata de anular o revocar, es decir, si del mismo cabe predicar un efecto desfavorable o si, por el contrario, el mismo goza de la condición de acto favorable o declarativo de derechos. Esa distinción entre actos favorables o de gravamen no es en absoluto baladí, puesto que “tiene unos efectos significativos tanto en la producción de los actos como en orden a su revocación, pues la Ley condiciona estrictamente la revocación por la Administración de los actos favorables o que han reconocido o declarado derechos y facultades a los destinatarios, conforme a unos límites que no afectan a los actos de gravamen” (Sentencia del TSJ de Madrid de 5 de marzo de 1999 –Ar. 2315–).

B. La anulación de actos administrativos o “revocación” por motivos de legalidad

La anulación de los actos administrativos, también denominada impropia-mente “revocación” por motivos de legalidad,¹⁸ encuentra justificación, según ya nos consta, en la existencia de una ilegalidad, un vicio de nulidad o anulabilidad, que

¹⁶ Pese a que el artículo 112 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 hacía una breve referencia a la revocación, ciertamente no recogía un régimen más o menos general del instituto revocatorio. Cabe señalar que en el Proyecto inicial que el Gobierno remitió a las Cortes de la que sería finalmente la Ley de procedimiento administrativo de 1958 se contenía una regulación general de la revocación en su artículo 116, precepto que fue finalmente suprimido en la tramitación posterior de la norma.

¹⁷ Vid. Leguina Villa, J. “Dictamen sobre la aplicación del principio general de interdicción de revocación de actos administrativos declarativos de derechos de terceros. (El caso de la ampliación del abastecimiento de aguas a la ciudad de Irún)”, en *Revista de Administración Pública*, N° 93, septiembre-diciembre 1980, p. 397.

¹⁸ Vid. García de Enterría, E. y Fernández, T.R. *Curso de Derecho Administrativo I*, 11ª ed, Civitas, Madrid, 2002, p. 652.

obliga¹⁹ a extinguir o eliminar dicho acto del Ordenamiento jurídico como consecuencia de la “repugnancia jurídica” entre su estructura inválida y los efectos que produce.²⁰ La Administración no esgrime aquí ningún juicio o motivo de oportunidad, al contrario de lo que acontece con la revocación *stricto sensu*, por lo que, en puridad, el término revocación difícilmente casa con la idea de ilegalidad, y ello pese a que resulta recurrente el empleo de la mal llamada “revocación por motivos de legalidad” para referirse a lo que abiertamente constituye un supuesto de anulación o invalidación de actos.²¹

Constituyendo, así pues, supuestos diferentes, la anulación comparte, sin embargo, con la revocación su desigual proyección sobre el acto que se pretende eliminar, según sea este favorable o desfavorable. Así, la acción de anular o invalidar puede producirse de forma libre por la Administración cuando lo que se trata de extinguir es un acto desfavorable o de gravamen. En cambio, si lo que trata de eliminar por razones de legalidad es un acto favorable o declarativo de derechos, la Administración puede realizar esta operación, pero debiendo observar ya una serie de garantías arbitradas en el artículo 102 LRJPAC. Sobre este concreto particular, no puede pasarse por alto la “modificación sustancial”²² introducida por la Ley 4/99, de 13 de enero en la LRJPAC y que impide que la Administración pueda revisar, hoy día y libremente, sus actos anulables declarativos de derechos. Para ello la Administración debe sujetarse ahora a la exigencia de la previa declaración de lesividad prevista en el artículo 103 LRJPAC²³ para su posterior impugnación ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

En efecto, el precepto citado obliga a que, previamente al propósito de extinguir, por anulación, el acto administrativo, la Administración efectúe una declara-

¹⁹ Como nos recuerda Silva Cimma, E. *Derecho Administrativo chileno y comparado*, *op. cit.*, p. 159, en la medida en que la Administración comprueba que un acto suyo es ilícito o ilegítimo, deberá proceder necesariamente a su invalidación, conducta esta que en modo alguno es una facultad que puede ejercer a su antojo, sino que se cierne sobre aquélla como un deber jurídico que debe acometer de inmediato.

²⁰ Vid. Garrido Falla, F. *Tratado de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 708.

²¹ En efecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define anular como “dar por nulo o dejar sin fuerza una disposición, un contrato, etc.” entendiéndose a su vez por el adjetivo nulo “falto de valor y fuerza para obligar o tener efecto, por ser contrario a las leyes, por carecer de las solemnidades que se requieren en la sustancia o en el modo”. Puede fácilmente colegirse, por tanto, la idea, incluso en estrictos términos lingüísticos, de la ilegalidad que subyace en la acción de anular, en nuestro caso, un acto administrativo.

²² Como ha dado en calificarla De la Quadra-Salcedo, T. “La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos”, en *Documentación Administrativa*, Nº 254-255, mayo-diciembre 1999, pp. 198 y 241.

²³ Recuérdese que el artículo 102 LRJPAC contempla la revisión de oficio de los actos administrativos que resulten nulos de pleno derecho por incurrir en alguna de las causas de nulidad radical o absoluta del artículo 62 LRJPAC. En ese precepto, por tanto, se dispone una vía de eliminación de actos para los supuestos “más graves” y distinta, por tanto, a los supuestos de simple anulabilidad. Por ello y encontrándonos en el supuesto del artículo 102, la propia Administración o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano autonómico consultivo, puede proceder a extinguir libremente dicho acto.

ción de lesividad para el interés público de aquellos actos favorables y anulables conforme al artículo 63 LRJPAC. El propósito de esa declaración de lesividad no es otro que manifestar el quebranto o el menoscabo para los intereses públicos que produce la pervivencia del acto objeto de anulación con el fin de posibilitar su impugnación posterior ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, tal y como de igual modo dispone el artículo 43 LJCA.²⁴ Queda claramente evidenciado el “inconveniente” para la Administración de eliminar el acto, que no puede efectuar ya libremente, sino que para ello habrá de concretar de modo previo su ilegalidad en la oportuna declaración de lesividad. Con esto se está obligando a la Administración a dirigirse abierta y contundentemente contra sus propios actos previos.

Al final cabe señalar que las facultades de revisión, bien sean propiamente como tales en los casos de nulidad del artículo 102, bien en los supuestos de anulabilidad del artículo 103, encuentran el límite infranqueable y común del artículo 106 LRJPAC. Ocurre, pues, que la revisión de los actos dictados previamente por la Administración, entendida como anulación o invalidación de actos, no será procedente “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 a las leyes”.

C. La revocación de actos administrativos en sentido estricto: problemas que plantea su aplicación sobre los actos favorables o declarativos de derechos

La única alusión, como ya nos consta, que se hace a la revocación de actos administrativos es la genérica formulación contenida en el artículo 105.1 LRJPAC y también en el artículo 61 de la Ley chilena de procedimiento administrativo. Y en el caso al menos del precepto de la Ley española, lo que, a nuestro juicio, igualmente puede acontecer con la regulación chilena, lejos de arrojar más luz sobre la cuestión complica aún más si cabe las cosas.²⁵

²⁴ El artículo 28.3 de la anterior Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 se refería a los casos en los que la Administración autora de un acto no podía revocarlo o anularlo “por sí misma”. Este precepto confirmaba, por tanto, la tesis de que el acto fuera sometido a revisión jurisdiccional para ser anulado no ya por la Administración, sino por los Tribunales. Por lo que respecta al Derecho chileno cabe decir que, a raíz de las primeras Jornadas chileno-uruguayas de Derecho celebradas en Montevideo en 1958, se recomendó reservar las denominaciones revocación e invalidación —esta última para extinguir un acto como consecuencia de su ilegalidad— para aquellos supuestos en que la eliminación de los actos se produce por la propia Administración. Mientras que la nulidad es un concepto reservado para aquellas situaciones en que la eliminación del acto es acordada por un pronunciamiento judicial y no por la propia Administración autora del acto. Vid. Pantoja Bauzá, R. *Actividad jurídica de la Administración del Estado*. Apuntes de clase. Facultad de Derecho. Universidad de Chile, 2000-2003, y Soto Kloss, E. “Invalidación de los actos administrativos”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, 1989, pp. 476 y 477.

²⁵ Ciertamente son claras las voces que en el seno de la doctrina han manifestado su contrariedad por los problemas que plantea la escueta regulación contenida en el artículo 105.1 LRJPAC y que incluso ha llegado a calificarse de poco o nada satisfactoria. Vid. Cuchillo Foix, M. “La revisión de

El artículo 105.1 LRJPAC reconoce a la Administración la posibilidad de 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”. Más escuetamente, el artículo 61 de la Ley chilena contempla que “los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado”, si bien esa revocación no procederá, entre otros extremos, “cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente”.

Con este tenor literal no debe pasarse por alto que el artículo 105 LRJPAC únicamente considera explícitamente la revocación de los actos de gravamen o desfavorables, obviando cualquier mención a los actos favorables o declarativos de derechos, lo que tampoco ha impedido que un sector minoritario de la doctrina muestre su rechazo a la amplitud con que esa facultad de revocación puede esgrimirse por la Administración, incluso y aún tratándose de actos desfavorables o de gravamen. Mientras que en el caso de la Ley chilena de procedimiento, no cabe duda que la revocación puede predicarse de los actos desfavorables o de gravamen e, incluso, de los actos favorables o declarativos de derechos por cuanto la revocación sólo está vetada cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente. Esta puntualización a los “derechos adquiridos legítimamente” sin duda abre la puerta al reconocimiento de supuestos en los que eventualmente se adquieran en forma ilegítima derechos, lo que por otra parte perfectamente podría justificar o permitir la acción revocatoria o en su caso revisora de la Administración.

Si bien la referencia a la revocación lo es en exclusiva a los actos desfavorables o de gravamen, cabe destacar que en la redacción actual del precepto desaparece la mención que se recogía en la redacción anterior a la modificación operada por la Ley 4/99, de 13 de enero, relativa a los actos no declarativos de derechos. Este imperceptible cambio de perspectiva para referirse en cualquier caso a la misma idea puede provocar empero algún que otro problema de alcance en cuanto a la proyección de la facultad revocatoria. En este sentido y siguiendo a De la Quadra-Salcedo²⁶ cabe plantear la posibilidad de que un acto no sea ni de gravamen ni desfavora-

oficio y la revocación en la LRJPAC”, en Tornos Mas, J. (coord.) *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/92, de 26 de noviembre*. Bosch, Barcelona, 1994, p. 418, y Parada, R. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 2ª ed. Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 374. Resulta, pues, que la falta de plenitud normativa de la potestad revocatoria de la Administración obliga, como certeramente ha precisado Montoro Chiner, M^a.J. “La revocación de los actos administrativos” *op. cit.*, p. 12, a que el operador jurídico asuma la tarea que el propio legislador no ha cumplido. Este panorama, que lo encontramos en la redacción originaria del artículo 105.1, no varía tras la modificación operada en el mismo por la Ley 4/99, de modo que el artículo 105.1 continúa siendo, según expresa Santamaría Arinas, R.J. “La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos” *op. cit.*, p. 442, “tanto o más interesante por lo que dice como por lo que esconde”.

²⁶ Vid. De la Quadra-Salcedo, T. “La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos”, *op. cit.*, p. 259.

ble ni, a mayor abundamiento, contenga tampoco declaración de derechos alguna, con lo que *a priori* quedaría a salvo de una posible revocación. Esta situación hipotética se nos antoja, como previamente ha confirmado el autor citado, ilógica máxime cuando por ello este tipo de actos pudiera quedar a salvo de las facultades revocatorias de la Administración en los términos en que la misma aparece expresada en el artículo 105.1 LRJPAC.

Si, como vamos comprobando, la revocación es problemática en sí misma, aun refiriéndose inicialmente a actos desfavorables, de gravamen, o no declarativos de derechos, no puede obviarse tampoco el problema que aún hoy día pervive y al que ya se refiriera entre nosotros algún sector doctrinal.²⁷ En efecto, aunque la revocación presenta como premisa normativa previa detectar la presencia de un acto declarativo o no declarativo de derechos considerando, por ende, los efectos de su potencial revocación en función de los efectos que a su vez produce en su destinatario, el artículo 105.1 LRJPAC desconoce en un primer momento las repercusiones que ese mismo acto puede tener en terceras personas. En verdad, no resulta descabellado pensar que un acto desfavorable o de gravamen para la persona a la que directamente se dirige pueda, sin embargo, gozar de un carácter favorable para terceros o para la colectividad. Este extremo, en modo alguno baladí por la conformación dual de los actos que los convierte al mismo tiempo, dada su naturaleza mixta, en favorables para unos y en desfavorables para otros, obliga a depurar la realidad del caso en concreto mediante los supuestos que el propio artículo 105.1 LRJPAC incorpora como límites que prohíben llevar a cabo la revocación, aún tratándose en apariencia de actos desfavorables o de gravamen. Nos referimos a que la revocación sea contraria al principio de igualdad o al interés público, lo que se evidencia como circunstancia especialmente relevante en sectores de la realidad social en los que precisamente se ponen de manifiesto con frecuencia intereses públicos o colectivos, tal y como ocurre, por ejemplo, con la protección ambiental.

En otro orden de cosas y volviendo sobre la acotación de las facultades revocatorias únicamente y *a priori* respecto de los actos de gravamen o desfavorables, precisamente el ámbito de aplicación de la revocación sobre este concreto tipo de actos propicia, además, una reflexión no por obvia menos importante. La aparente exclusión, por ausencia de mención, de los actos favorables o declarativos de derechos provoca la proyección implícita sobre los mismos del ya citado principio de irrevocabilidad o inmutabilidad. En un principio y conforme a esta tesis, tal y como se han pronunciado entre otros Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach,²⁸ y salvo que el acto adoleciera de un vicio de ilegalidad, no puede reconocerse otra cosa que la posición de intangibilidad para el destinatario de ese acto favorable o declarativo de derechos. Ello es así, porque, amén del reconocimiento o no en el sujeto de

²⁷ En este sentido, vid. Bocanegra Sierra, R. *La revisión de oficio de los actos administrativos*. Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1977, pp. 255-257.

²⁸ Vid. Gallego Anabitarte, A. y Menéndez Rexach, A. *Acto y procedimiento administrativo*. *Lecciones de Derecho Administrativo 2*. Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 68.

derechos adquiridos, la confianza legítima generada por la Administración impide cualquier tipo de acción revocatoria.

La admisibilidad de la revocación de un acto favorable o declarativo de derechos, conforme a lo apuntado con anterioridad, pasa de manera necesaria por la superación de una serie de límites que si bien no explícitamente pueden deducirse del tenor del artículo 105.1 LRJPAC. Ya de entrada, y en primer término, es precisa una norma con rango de Ley que expresamente contemple la revocación de un acto favorable o declarativo de derechos y ello porque, insistiendo sobre lo mismo, es preciso una norma de igual rango formal la que, *a contrario sensu*, consagra implícitamente la irrevocabilidad de ese tipo de actos. Este supuesto goza, además, de la máxima relevancia, ya que lejos de la situación propiciada por la abundante normativa sectorial, que admite supuestos revocatorios de actos favorables o declarativos de derechos, existen, sin embargo, otros casos en los que no se supera ese primer límite relativo a la igualación del rango formal de la Ley que impide apriorísticamente la revocación. Por cierto, esto acontece con normas reglamentarias como el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, en concreto su artículo 16, en el que se prevé la revocación de actos declarativos de derechos, en concreto de licencias municipales, en clara y flagrante contravención de la regla dispuesta por una norma jerárquicamente superior.

Pese a que el límite de una Ley formal constituye un punto de partida de inexcusable observancia para valorar el alcance de la revocación en determinados supuestos, como tendremos ocasión de comprobar con el artículo 16 RSCL, no es en sí mismo un obstáculo insalvable para que la revocación también sea posible cuando la misma se encuentra prevista no ya en una norma de igual rango, sino en el mismo acto a revocar. En este sentido debe atenderse muy especialmente a lo que por la doctrina administrativista²⁹ se han dado en denominar “reservas de revocación”. La revocación se genera y se proyecta internamente desde y hacia el acto mismo en la medida en que el propio acto a revocar incorpora una cláusula en la que expresamente se contempla su revocación por parte de la Administración.

En estos casos de reservas de revocación, no obstante, subyace la necesidad de determinar a ciencia cierta si es realmente el acto favorable –autorización o concesión– quien reconoce esa facultad revocatoria a la Administración que en su momento dictó ese acto y que incorporó esa cláusula como “mecanismo interno de seguridad”, o más bien y por el contrario, si la normativa sectorial aplicable es la que prevé una posibilidad tal de revocación mediante la incorporación de condicionamientos de esa índole en el acto autorizatorio o concesional.

Por otra parte, produciéndose la revocación del acto favorable por una u otra vía, la acción revocatoria debe llevar aparejado el reconocimiento de la indemnización procedente en la persona que sufre los rigores de la revocación. La indemniza-

²⁹ Por todos García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, pp. 667 y 668.

ción opera así como un instrumento garantista y resarcitorio por la lesión patrimonial sufrida, incluso en aquellas posturas doctrinales que estiman que verdaderamente, y en lugar de un supuesto de revocación, se produce una auténtica expropiación de derechos.³⁰

Finalmente, y al igual que comprobamos al tratar de la anulación de los actos, el artículo 106 LRJPAC contempla una serie de límites al ejercicio por parte de la Administración de sus facultades de revisión, extremo este que no aparece dispuesto por la Ley chilena de procedimiento, que sólo contempla límites para la propia acción revocatoria de la Administración. El silencio, como ya se ha apuntado *ut supra*, del artículo 106 LRJPAC respecto a la revocación, a diferencia del artículo 112 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 del que trae causa y que expresamente se refería a los límites existentes tanto para las facultades de anulación como de revocación de actos, provocó inicialmente algunas dudas sobre su posible traslación también a las facultades revocatorias conforme a lo dispuesto en el artículo 105.1 LRJPAC. En última instancia, y como no podía ser de otra manera, es aceptado en el común de la doctrina que los límites previstos en el artículo 106 para la revisión de oficio de actos administrativos también resultan aplicables en el caso de la revocación y ello, porque la alusión terminológica que se hace en ese precepto a la revisión no debe interpretarse conceptualmente de un modo restrictivo tan sólo para los casos de anulación o invalidación.

III. EN ESPECIAL LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES O DECLARATIVOS DE DERECHOS: LA VIRTUALIDAD DEL ARTÍCULO 16 RSCL

A. *La delimitación de supuestos revocatorios a partir del contenido del artículo 16 RSCL: experiencias y enseñanzas*

La importancia y problemática del artículo 16 RSCL viene acrecentada, además, por su discutida vigencia, pese al respaldo conferido por la jurisprudencia del TS,³¹ por recoger en un mismo precepto hasta cuatro supuestos en los que una

³⁰ Sobre la hipótesis de encajar la revocación por motivos de oportunidad de actos favorables o declarativos de derechos en el amplio concepto de expropiación que se contiene en el artículo 1 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, vid. más extensamente Sala Arquer, J.M. *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español op. cit.*, p. 258 y ss. De otro lado, Villar Palasí, J.L. *La intervención administrativa en la industria*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pp. 430 y 437 expresamente se refiere para los supuestos del artículo 16 RSCL a la "indemnización expropiatoria". En cualquier caso no hay que olvidar, como advierten García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Curso de Derecho Administrativo I op. cit.*, p. 665, que para que la revocación se pudiera canalizar por la vía expropiatoria debe existir una previa habilitación legal para la necesaria declaración de utilidad pública o de interés social.

³¹ Pese a la compleja y conflictiva convivencia del artículo 16 RSCL dentro de la teoría jurídica de la revocación, el propio TS viene destacando sin ambages que el artículo 16 RSCL es un "precepto

licencia previamente otorgada como acto favorable o declarativo de derechos puede quedar, sin embargo, sin efecto alguno como consecuencia de la acción revocatoria emprendida por la Administración.³² Empero, de los distintos supuestos a los que se refiere el artículo 16 RSCL no todos ellos, como comprobaremos acto seguido, responden a un verdadero supuesto de revocación fundado en auténticos motivos de oportunidad.

1. La anulación de la licencia administrativa por error en su otorgamiento: la indebida o ilegítima adquisición de facultades o derechos

El deslinde de los supuestos revocatorios que emprendemos inicialmente con el caso de la anulación o invalidación de la licencia por haber mediado error en su otorgamiento nos desvela una circunstancia que en modo alguno, como podrá comprobarse, responde a la casualidad. Nos referimos al empleo por el apartado 3 del artículo 16 RSCL de la voz “anulación” cuando se afirma que las licencias serán anuladas caso de haber sido otorgadas erróneamente. La sospecha inicial que el matiz lingüístico nos aporta va a quedar confirmada posteriormente en tanto que este supuesto no responde en esencia a un verdadero supuesto de revocación, pese a que, como ya nos consta, comúnmente se viene hablando también de la revocación por motivos de legalidad.

Ocurre que aquí la Administración no valora la oportunidad o conveniencia de revocar el acto para acomodarlo a las nuevas exigencias imperantes del interés general, criterio éste que, como hemos tenido oportunidad de conocer en la parte inicial de este trabajo, es el auténtico *leitmotiv* de la revocación en el seno de nuestra disciplina. Concretamente y por lo que ahora nos interesa, la decisión de la Administración de anular, que no revocar, el acto administrativo trae causa, no ya de la eliminación del acto porque a juicio de la Corporación municipal resulte inoportuna su vigencia, sino, más bien, por la necesidad de acomodar ese acto a las exigen-

cuya prevalencia como normativa especialísima dentro de su peculiar esfera administrativa resulta incuestionable” (Sentencia del TS de 8 de mayo de 1965 –Ar. 2774–). Nos encontramos, por ende, ante un precepto por sí mismo “suficientemente expresivo” (Sentencia del TS de 7 de junio de 1999 –Ar. 4264–), expresividad esta que es la que conlleva, a juicio del TS, a aceptar que la excepción en él contenida al principio básico de irrevocabilidad ha de reputarse compatible con este mismo principio general (Sentencias del TS de 4 de febrero de 1981 –Ar. 1059– y de 21 de marzo de 1989 –Ar. 2256–). Una compatibilidad que precisamente obliga por ello a reconocer el valor indemnizatorio de la pérdida del derecho objeto de reconocimiento favorable por el acto que pasa a ser revocado, pérdida fundada en última instancia en la prevalencia del interés público sobre el privado (Sentencia del TS de 7 de noviembre de 1985 –Ar. 6500–).

³² En este sentido el precepto citado contiene las siguientes posibilidades: i) la licencia quedará sin efecto si se incumplen las condiciones a que estuvieren subordinadas; ii) la revocación tendrá lugar cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la licencia o sobrevengan otras que, de haber existido al tiempo de su otorgamiento, habrían justificado su denegación; iii) la revocación también podrá producirse cuando se adopten por la Administración nuevos criterios de apreciación, y iv) las licencias serán anuladas cuando hubieran sido otorgadas erróneamente.

cias de legalidad que imperan en el Ordenamiento jurídico. En efecto, el acto administrativo se anula o invalida y no se revoca, porque adolece de un vicio de legalidad, vicio que no es otro que el error en el que incurre la Administración al dictar el acto y, por él, reconocer y conceder, todo sea dicho indebidamente, facultades y derechos que pasan a adquirirse y formar parte de la esfera jurídica del particular destinatario del acto. Ese error, en cuanto elemento nuclear del vicio de legalidad con el que nos encontramos, ha sido entendido contundentemente por la doctrina jurisprudencial³³ del TS como “un defectuoso o inexacto conocimiento de una realidad objetiva”. Por ello, al constatar la Administración dicho error no le queda más remedio a esta que poner fin a esta situación, y no precisamente mediante la revocación del acto, sino actuando el cauce de modo expreso habilitado al efecto y que es la revisión de oficio de actos propios. Ahora bien, no deja de extrañar la destacable bondad con la que en un sentido general, aunque no pleno y absoluto, la jurisprudencia, dada la especialidad del artículo 16 RSCL, ha decidido “dispensar” a la Administración municipal de la necesidad de recurrir a la previa declaración de lesividad, por lo que podrá adoptar directamente el acuerdo anulatorio.

Con todo, en este concreto supuesto ocurre que un particular, por el otorgamiento erróneo de la licencia administrativa, ha pasado a adquirir en su esfera jurídica un derecho, pero de forma indebida o ilegítima, si bien es cierto que por error de la Administración. Y decimos ilegítima con el consciente propósito de emplear la misma terminología que se utiliza en el artículo 61 de la Ley chilena de procedimiento administrativo. Precisamente, en ese precepto se afirma que la revocación no puede producirse “cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente”, dejando abierta la puerta, como entre nosotros ya ha planteado González Pérez, a aquellos casos en los que esa adquisición del derecho se ha producido en forma ilegítima o indebida.³⁴ Ante esa realidad, la única respuesta jurídica posible, a nuestro juicio, como previamente ha remarcado González Pérez, no puede ser otra que la de entender que el acto es ilegal por haberse reconocido ilegítimamente un derecho, lo que obliga a deshacerse de ese vicio por los cauces formales del procedimiento de anulación o invalidación del acto.

Ya ha podido apreciarse que en ese caso procede la anulación o invalidación del acto, y no su revocación, por evidentes razones de legalidad³⁵ en tanto que ese otorgamiento, todo sea dicho erróneo, vulnera el Ordenamiento jurídico. Y hasta tal punto el vicio de legalidad es serio o grave que ya el TS llegó a considerar

³³ Sentencia del TS de 21 de noviembre de 1969 (Ar. 5059); de 27 de junio de 1973 (Ar. 5209); y de 6 de abril de 1984 (Ar. 1979). Hay que señalar, además, que a los efectos de anulación por causa de error en el otorgamiento de la licencia, el TS ha estimado irrelevante, y, por tanto, superada ya, la doctrina que diferenciaba entre la naturaleza de hecho o de derecho del error. Vid. Sentencias del TS de 6 de julio de 1976 (Ar. 4525); de 28 de noviembre de 1977 (Ar. 4460); y Sentencia de 22 de enero de 1982 (Ar. 293).

³⁴ Vid. González Pérez, J. “La Ley chilena de procedimiento administrativo”, *op. cit.*, p. 386.

³⁵ Así lo reconocen abiertamente García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, p. 665, para las licencias urbanísticas erróneamente otorgadas.

tempranamente que las licencias otorgadas mediando error adolecen de un vicio de nulidad absoluta (Sentencia de 8 de mayo de 1965 –Ar. 2774–); un vicio de nulidad que concretamos igualmente y, a mayor abundamiento, en el vicio de nulidad de pleno derecho al que se refiere el apartado f) del artículo 62.1 LRJPAC. Así, son nulos de pleno derecho “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. La adquisición, añadimos nosotros, indebida o ilegítima de facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su obtención, puede ser la consecuencia última, aunque no necesariamente en todos los supuestos, del otorgamiento previo y erróneo de una licencia.

Por otra parte, la anulación del acto administrativo por error en su otorgamiento obliga a tener en cuenta, además, qué ocurre con la esfera jurídica del particular, sobre todo, porque éste ve mermados sus derechos y facultades previamente reconocidos por la Administración como consecuencia de su adquisición indebida o ilegítima. Ante esta situación y como no podía ser de otra manera, el apartado 3 del artículo 16 RSCL prevé el reconocimiento al particular de la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios sufridos por la necesaria anulación del acto administrativo para acomodarlo a la legalidad, en el entendido de que se trata de una circunstancia totalmente ajena a la voluntad del particular afectado.³⁶

Pese al reconocimiento expreso de indemnización en la forma expuesta, el alcance de la medida anulatoria o invalidatoria sobre la esfera jurídica del particular nos obliga a llegar aún más lejos y a plantear, siquiera hipotéticamente, qué ocurriría si el artículo 16 RSCL silenciara cualquier posibilidad de indemnización para el titular de la licencia, tal y como ocurre con el artículo 61 de la Ley chilena de procedimiento, donde queda abierto el interrogante de la posible revocación del acto que declara o crea un derecho mediante adquisición ilegítima. En ese caso, al tratarse de un verdadero supuesto de anulación por motivos de legalidad, hay que tener en cuenta en un primer momento que el artículo 103 LRJPAC no alude en ninguno de sus apartados al reconocimiento explícito de indemnización. No obstante, y ante la necesidad de preservar la posición jurídica del ciudadano presumiblemente afectado por la anulación del acto, estimamos que ese silencio no puede convertirse en un obstáculo para considerar al final que el particular pueda gozar del derecho al resarcimiento. En este sentido, debe tenerse muy en cuenta que el apartado 4 del artículo 102 LRJPAC señala que la resolución por la que se declare la nulidad podrá establecer las indemnizaciones que procedan al concurrir las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 LRJPAC relativos a la responsabilidad patrimonial de la

³⁶ Por lógica sobra decir que, como acertadamente ha manifestado el TS, el reconocimiento de la indemnización a favor del particular queda supeditado a que el error sea imputable a la conducta de una Administración Pública, de modo que no procede ese derecho de indemnización para aquellos casos en que el administrado, mediante su conducta, “provoque precisamente el error que sirva de causa para la revocación del acuerdo otorgante de la licencia”. Vid. Sentencia del TS de 20 de noviembre de 1979 (Ar. 3793) y de 27 de julio de 1987 (Ar. 7680).

Administración. Y es precisamente al amparo de los preceptos citados donde consideramos que puede tener cabida el supuesto de la anulación de la licencia otorgada por error. Porque, pese a poder encontrarnos ante un supuesto de anulabilidad o de nulidad absoluta indistintamente, dependiendo de las particularidades que se presenten en cada caso en concreto, nada obsta para que la previsión del artículo 102.4 LRJPAC resulte igualmente aplicable a los supuestos del artículo 103 LRJPAC, tal y como así ha entendido la práctica totalidad de la doctrina.

2. La “revocación-sanción” de la licencia administrativa por el incumplimiento de sus condiciones

El segundo de los supuestos que merecen nuestra atención es el de la revocación del acto administrativo como consecuencia del incumplimiento, por parte de su destinatario, de las condiciones que el mismo lleva aparejado. Una vez más y como sucede con el caso de la anulación por otorgamiento erróneo, el uso y sentido de los vocablos nos pueden dar una primera impresión del alcance de la medida realmente actuada por la Administración. Y en este sentido resulta muy significativo que el apartado 1 del artículo 16 RSCL no emplea el término “revocación” en ningún momento, sino simplemente señala que, como consecuencia del incumplimiento, la licencia necesariamente “quedará sin efecto”.

Fácilmente puede colegirse de todo esto que el hecho de no emplearse de forma expresa el término revocación nos sitúa en la pista cierta de que lo que en el fondo este apartado contempla no es un verdadero supuesto de revocación. En efecto, si el titular de la licencia incumple alguna o todas de las condiciones dispuestas en ese acto administrativo declarativo de derechos, no hay ni puede haber realmente, a nuestro juicio, un supuesto de revocación, porque aquí no opera única y exclusivamente la voluntad de la Administración que, por puras razones de oportunidad o conveniencia, acuerda revocar la licencia para dar satisfacción a las exigencias del interés público. Nada más lejos de la realidad. Más bien ocurre que la decisión de resolver y “dejar sin efecto” la licencia viene motivada por un comportamiento previo e irregular del titular de la licencia quien, ante la inobservancia del condicionado de su título autorizatorio, activa y desencadena la posterior reacción administrativa.

Lejos ahora de apreciar que la extinción de los efectos del acto por incumplimiento de sus condiciones no lleva aparejada, como no podía ser de otra manera, el reconocimiento de indemnización, porque no ha habido un perjuicio que tenga causa en una acción ajena a la voluntad del titular de la licencia, el primero de los cuatro supuestos que contempla el artículo 16 RSCL se ha dado en llamar incluso por nuestra doctrina³⁷ como un supuesto de “revocación-sanción”. Y no sólo la doctrina, sino que también el legislador ha incurrido en lo que, a nuestro juicio, supone un empleo impropio de la revocación con una más que discutida vocación

³⁷ Vid. García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, p. 668.

sancionadora. Más bien y en nuestra modesta opinión, difícilmente la revocación puede asociarse con una medida sancionadora en sí misma. En verdad, ante el incumplimiento de la condiciones de una autorización o licencia, y pese a que *per se* dicho incumplimiento pueda llegar a constituir una infracción, la revocación, que es lo que precisamente nos interesa ahora, no es ni puede ser tal sanción. Más bien y en los supuestos de incumplimiento de condiciones estamos en presencia de un claro ejemplo de caducidad por la ineficacia, de forma sobrevenida, de la que adolece el acto administrativo para continuar amparando una actividad o el ejercicio de un derecho que incumple las condiciones que inicialmente se determinaron en su otorgamiento.³⁸

El acto administrativo, en esos casos, es ineficaz o incluso inválido de forma sobrevenida,³⁹ ha caducado en sus efectos y, por tanto, procede “revocarlo”, entendiendo realmente dicho concepto cuando así es empleado por el legislador como la eliminación o extinción de dicho acto administrativo por no resultar adecuado a partir de ese momento para habilitar una actividad o el ejercicio de un derecho. Esto resulta precisamente porque esas condiciones han variado, de forma voluntaria por el particular, a raíz del incumplimiento en el que el mismo incurre. Todo esto, insistimos, sin perjuicio de que el incumplimiento de las condiciones estipuladas en el acto administrativo provoque, además, la reacción de la Administración imponiendo igualmente la oportuna sanción administrativa, pero que en ningún caso puede confundirse con la medida revocatoria en sí.⁴⁰ Por tanto, ante un mismo supuesto de incumplimiento de las condiciones de un acto administrativo podremos observar una doble consecuencia: la caducidad —que no revocación—, y la imposición en su caso de la sanción correspondiente. Ambas se erigen como dos consecuencias jurídicas que no se excluyen de modo mutuo al no ser la primera de ellas, cierta y propiamente, una sanción administrativa.

³⁸ En efecto, para Albi, F. *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*. Aguilar, Madrid, 1960, p. 681, no hay duda alguna que el incumplimiento de una condición trae como consecuencia ineludible la caducidad de la licencia, caducidad esta por incumplimiento de condiciones que, como a su vez pone de manifiesto Sala Arquer, J.L. *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español. op. cit.*, p. 44, responde a la aplicación tradicional de la caducidad en materia de concesiones administrativas ante la constatación del incumplimiento del concesionario. Debe quedar así, pues, claro que, conforme acreditan Gallego Anabitarte, A. y Menéndez Rexach, A. *Acto y procedimiento administrativo. op. cit.*, pp. 296 y 300, pese a que hay ocasiones en que la legislación sectorial considera el incumplimiento de las condiciones como una infracción administrativa que determina la revocación del título autorizador como efecto accesorio al de la sanción impuesta, en puridad es más correcto referirse a la caducidad que a la revocación del acto administrativo, y ello con independencia de la sanción que igualmente quepa imponer como consecuencia del incumplimiento, ello porque en ese supuesto tampoco la caducidad es una sanción administrativa, sino una consecuencia del incumplimiento de las condiciones de la concesión o autorización previamente otorgada. Vid. Sentencia del TS de 20 de octubre de 1990 (Ar. 8295).

³⁹ Así se ha pronunciado expresamente la jurisprudencia, entre otras, en la Sentencia del TS de 31 de octubre de 1978 (Ar. 4015) y la doctrina, como es el caso de Cosculluela Montaner, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 2005, p. 393.

⁴⁰ Vid. la Sentencia del TS de 7 de marzo de 1987 (Ar. 1522) que se refiere a que la decisión de la Administración de revocar la licencia municipal no se confunde ni cabe confundirla con una sanción

3. La ineficacia sobrevinida del acto por variación de circunstancias y la revocación por adopción de nuevos criterios de apreciación

El análisis desarrollado hasta el momento del contenido del artículo 16 RSCL permite afirmar con claridad, tal y como se acepta mayoritariamente en la doctrina, que el precepto citado tan sólo recoge dos auténticos casos de revocación, a saber, i) la revocación por variación de circunstancias, bien por desaparición de las existentes, bien por superveniencia de otras nuevas y ii) la revocación por adopción de nuevos criterios de apreciación. Sin embargo, lejos de tratarse de presupuestos fácilmente deslindables entre sí, la realidad práctica demuestra que en ocasiones la delimitación entre uno y otro caso se muestra harto complicada.⁴¹ Esa diferenciación, que no se reduce únicamente a un supuesto de depuración terminológica o incluso académica, presenta una indudable relevancia en la práctica por cuanto de su correcta acotación depende finalmente tanto el alcance de las facultades a escrutar por parte de la Administración⁴² como la posición del titular de la licencia administrativa.⁴³ De este modo, y como ya advirtiera certeramente Sala Arquer,⁴⁴ la jurisprudencia ha optado en la medida de lo posible por reconducir todos los supuestos de revocación a lo que realmente puede y debe considerarse como auténtica revocación, esto es, a la adopción de nuevos criterios de apreciación.⁴⁵ Con ello lo

“pues una y otra materia tienen notables diferencias que las distinguen sustantivamente”. También la Sentencia del TSJ de Valencia de 31 de marzo de 2000 (Ar. 234215) donde se afirma que la medida revocatoria de la autorización “en absoluto tiene un carácter sancionador”. En el mismo sentido vid. Sentencia del TSJ de Cataluña de 16 de enero de 1998 (Ar. 1188). Por último y con menos claridad de la que fuera menester, el Tribunal Constitucional ha manifestado en alguna ocasión que “la revocación de una licencia constituye una actuación administrativa que en ocasiones tiene una dimensión sancionadora y otras no” (STC 181/90, de 15 de noviembre, FJ. 4).

⁴¹ Así, piénsese por un instante en el acaecimiento de un suceso que obliga a una nueva valoración de la realidad por parte de la Administración. Desde un punto de vista práctico sobre los problemas de delimitación de la revocación por variación de circunstancias o por adopción de nuevos criterios de apreciación, vid. por todas la Sentencia del TS de 7 de junio de 1967 (Ar. 2528).

⁴² Cuando ha tenido lugar una variación de circunstancias, el artículo 16.1 RSCL señala que las licencias “deberán ser revocadas”, mientras que cuando se adopten nuevos criterios de apreciación por la Administración, las licencias “podrán serlo”. Por tanto, atendiendo a la propia literalidad del apartado 1 del artículo 16 RSCL parece claro que se quieren diferenciar también las posibilidades de actuación de la Administración, estando obligada a la revocación en el primero de los casos, mientras que en el segundo se trata de una facultad enteramente potestativa.

⁴³ A quien no le debe resultar igual que le revoquen su licencia por variación de circunstancias o porque la Administración haya adoptado nuevos criterios de apreciación, ya que sólo en este último caso se reconoce para el interesado el resarcimiento por los daños y perjuicios causados con la acción revocatoria.

⁴⁴ Vid. Sala Arquer, J.L. *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español. op. cit.*, p. 152.

⁴⁵ No obstante, el hecho de reconocerse indemnización tan sólo en el supuesto de revocación por adopción de nuevos criterios de apreciación es lo que ha movido a parte de la doctrina, como es el caso de Entrena Cuesta, R. “Las licencias en la legislación local”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 107, septiembre-octubre, 1959, p. 676, Boquera Oliver, J. M°. “La revocación de las licencias municipales”,

que se pretende es proteger en última instancia el *status* del afectado por la revocación garantizándole al menos el derecho a la indemnización y apartándole de ese modo de los efectos perversos que provoca la problemática y a la vez compleja revocación por simple variación de circunstancias.⁴⁶ A tal fin el criterio delimitador empleado por la jurisprudencia no es otro que el de la voluntad de la Administración, lo que evidencia a su vez ese juicio de oportunidad en el ánimo interno de la Administración para llevar a cabo la revocación con independencia de la validez del acto administrativo.⁴⁷

IV. POTESTAD REVOCATORIA, ACTOS PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y CONFIANZA LEGÍTIMA DEL DESTINATARIO DEL ACTO: ALGUNOS APUNTES SOBRE LOS LÍMITES TANGIBLES DE LA REVOCACIÓN

La revocación de los actos administrativos nos obliga a adentrarnos aún más si cabe en el verdadero alcance de esta relevante potestad administrativa, máxime cuando, y como consecuencia del reconocimiento de un principio de irrevocabilidad para los actos favorables o declarativos de derechos que cabe predicar implícitamente

en *Revista de Derecho Público*, Nº 58, 1975, p. 164, y más recientemente a Montoro Chiner, M^a J. “La revocación de los actos administrativos en la Ley 30/92”, *op. cit.*, p. 27 y a Sánchez Morón, M. *Derecho administrativo. Parte general*. Tecnos, Madrid, 2005, p. 560, a afirmar que más que una verdadera revocación, en esos casos se produce una expropiación, concretamente la expropiación material del derecho cuyo ejercicio facultaba la licencia con su otorgamiento.

⁴⁶ De hecho, la doctrina iusadministrativista mayoritaria ha considerado que ante una variación de circunstancias concurre un caso de ilegalidad, ilegitimidad o ineficacia sobrevenida por lo que en propiedad corresponde hablar, más que de revocación, de anulación del acto. La base de esta construcción doctrinal, asumida también por el TS, entre otras, en las Sentencias de 7 de junio de 1996 (Ar. 4264) y de 19 de julio de 1996 (Ar. 6202), encuentra su fundamento originario, como desvelara ya Sala Arquer, J.L. *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español. op. cit.*, p. 42, en una vieja doctrina del Consejo de Estado francés conforme a la cual la existencia de las autorizaciones administrativas se encuentra condicionada al mantenimiento de las circunstancias de hecho que permitieron su otorgamiento.

⁴⁷ En definitiva, como gráficamente se recoge en la Sentencia del TS de 3 de julio de 1991 (Ar. 6330), la delimitación de uno y otro supuesto puede alcanzarse con plenas garantías sobre la base del siguiente criterio: “la revocación de la licencia por cambio de criterios de apreciación es una revocación por razones de oportunidad: la licencia otorgada lo fue con arreglo a Derecho; sin embargo, pasado el tiempo, la Administración, revisando su anterior criterio, no considera su mantenimiento conveniente en atención a nuevos criterios de simple oportunidad o conveniencia; por el contrario, la revocación por cambio de circunstancias es un caso de ineficacia sobrevenida; en ella la concesión de la licencia lo fue también conforme a Derecho; sin embargo, una vez que la licencia está en funcionamiento, surgen determinadas circunstancias que resultan incompatibles con el desarrollo de la actividad que la licencia permite y autoriza. Así, pues, mientras que en el primer caso la razón que motiva la revocación es voluntaria (el cambio de criterio), en el segundo la causa de la revocación (cambio de circunstancias) le viene dada a la Administración, motivando la indemnización, precisamente, la voluntariedad de la causa o motivo de la revocación”.

te y explícitamente de la ley española y de la ley chilena, respectivamente, la Administración, *a priori*, no puede ir contra sus propios actos, doctrina esta muy conocida por su aforismo romano *venire contra factum proprium non valet*.⁴⁸

El fundamento y alcance de la potestad revocatoria, en los términos que ya han quedado expuestos, encuentra un importante límite en el principio de seguridad jurídica. Este opera como un “elemento de contención”, por cuanto la revocación sólo es posible y sólo tiene sentido cuando trata de satisfacer el interés público. Por tanto, los motivos de oportunidad que legitiman la potestad revocatoria en modo alguno deben ser entendidos como simples motivos de conveniencia que puedan esgrimirse libremente y al arbitrio de la Administración.

Por otra parte, ya nos consta que los límites a las facultades revisoras de la Administración dispuestos con carácter general en el artículo 106 LRJPAC también operan como obstáculo insalvable para el ejercicio de la potestad revocatoria. Precisamente el ejercicio de la revocación está prohibido cuando el mismo “resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. Las leyes, la equidad, la buena fe y el derecho de los particulares son extremos que paralizan y, por ende, impiden cualquier intento de acción administrativa revocatoria. Sin duda, en los límites expuestos subyace el intento de conciliar el ejercicio de la revocación con la posición jurídica del destinatario inicial del acto. Esto mismo nos obliga a explorar un escenario más lejano que el que sólo en apariencia aparece contemplado en el artículo 106 LRJPAC y al que en todo caso estamos acostumbrados con el manido principio de la seguridad jurídica. Nos referimos en concreto a la confianza legítima, como un *plus* de la seguridad jurídica,⁴⁹ generada previamente por la Administración en el acto administrativo cuya revocación ahora pretende. En efecto, la confianza legítima no se encuentra enunciada expresamente como un límite más de las facultades revisoras ni en la Ley española ni en la Ley chilena. Ahora bien este silencio no dificulta su necesaria toma en consideración, al menos en el caso del ordenamiento español,⁵⁰ porque a través del principio general de la

⁴⁸ La doctrina de los actos propios de la Administración encuentra en el ámbito del Derecho civil su mayor grado de expresión, sobre todo, en materia de obligaciones. Su empleo en el campo del Derecho administrativo trae causa, como gráficamente destaca Boquera Oliver. J.M^a. *Estudios sobre el acto administrativo*. Civitas, Madrid, 1988, p. 345, de la inercia de “tratar de resolver los problemas de los actos jurídico-administrativos con la aplicación de principios jurídico-privados”. Por otra parte, la jurisprudencia contencioso-administrativa también se ha hecho eco de este manido principio como, entre otras, puede constatarse en la Sentencia del TS de 2 de julio de 1981 (Ar. 3015), y de 30 de mayo de 1985 (Ar. 2325). Pese a ese reconocimiento y a la consagración normativa del mismo en el artículo 37 de la hoy derogada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, la doctrina iusadministrativista criticó en su momento la errónea aplicación del principio a la revocación de los actos hasta que fue al final superado y abandonado.

⁴⁹ Como gráficamente expresa Sánchez Morón, M. Derecho Administrativo, *op. cit.*, p. 552, tanto el principio de seguridad jurídica como el de confianza legítima “avalan la estabilidad de las relaciones jurídicas creadas por la Administración mediante sus actos, sin la cual no es posible el desarrollo ordenado de la vida económica y social”.

⁵⁰ Vid. García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, p. 662.

buena fe puede acogerse el principio de la confianza legítima, lo que puede ser especialmente significativo para su futura y eventual puesta en escena en el Derecho chileno abundando aún más si cabe en la fuerza que imprime el profundo respeto a los derechos adquiridos en virtud del derecho constitucional de la propiedad⁵¹ del artículo 19 Nº 24 de la Constitución Política de Chile.

Percatarse de la importancia que tiene el principio de confianza legítima viene, además, acrecentado por el reconocimiento que del mismo se hace en el párrafo 2º del artículo 3.1 LRJPAC. En este sentido, las Administraciones públicas “igualmente deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima”. Por tanto, y como ya señalara González Pérez,⁵² si el principio de buena fe se considera distinto al principio de confianza legítima, este último también debe ser tomado en cuenta como límite de la potestad de revisión, y ello, pese a que no se enuncie expresamente como tal en el artículo 106 LRJPAC.⁵³

La interpretación, así pues, de la confianza legítima como principio diferente al de la buena fe, obliga a situarlo en el mismo plano que este en su afán de contener los intentos revocatorios de la Administración. Es por ello que resulta interesante realizar una mínima reflexión acerca de su sentido y alcance respecto del posible mantenimiento por parte del destinatario del acto de una posición consolidada e intangible, sobre todo, en los casos de actos favorables o declarativos de derechos. Así al menos puede fácilmente deducirse del dictado de la Ley chilena donde la revocación no procede al tratarse de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente, esto es, cuando media una “suerte” de confianza legítima en el destinatario del acto a raíz del reconocimiento previo que hace a su favor la Administración.

⁵¹ Ciertamente en el Derecho chileno, como señala Soto Kloss, E. “Invalidación de los actos administrativos”, *op. cit.*, p. 484, el ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración resulta improcedente, aun tratándose de la eliminación de un acto por causa de ilegalidad y no necesariamente por puros motivos de oportunidad, si el acto ha generado legítimamente y en terceros de buena fe una nueva situación jurídica patrimonializada que resulta amparada por el derecho constitucional de propiedad. En esos casos, la potestad invalidatoria o incluso la revocatoria, como también enfatiza Silva Cimma, E. Derecho Administrativo chileno y comparado, *op. cit.*, p. 155, no puede ser ejercida por la Administración simplemente por carecer de ella en tanto que los derechos reconocidos por el acto a revocar, una vez incorporados al patrimonio personal del individuo, gozan de una suerte de intangibilidad, como manifiesta Aróstica Maldonado, I. “La extinción de los actos administrativos y la jurisprudencia reciente de los Tribunales de Justicia”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11, 1984, pp. 438 y 439, por lo que sólo cabe su limitación o despojo mediante la expropiación.

⁵² Vid. González Pérez, J. *et al. Comentarios a la Ley 4/99, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92*. Civitas, Madrid, 1999, p. 430.

⁵³ Precisamente De la Quadra-Salcedo, T. “La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos”, *op. cit.*, p. 259, ha llegado a afirmar con acierto que la modificación operada por la Ley 4/99, de 13 de enero, a la LRJPAC habría merecido la inclusión del principio de confianza legítima como uno de los límites más a las facultades de revisión del artículo 106 LRJPAC, máxime cuando la nueva redacción dada al artículo 3.1 LRJPAC permite apuntar que el principio de la buena fe presenta algún matiz diferenciador con el de la confianza legítima.

Con la confianza legítima como “nuevo” límite a las facultades revisoras y revocatorias de la Administración enjuiciamos ahora la relevancia en su caso de la denominada confianza o *fides* en el mantenimiento de una situación jurídica reconocida e incluso creada previamente por el acto administrativo que ahora pretende revocarse. La ausencia de indemnización en determinados supuestos de revisión o revocación del acto, con alteración de las expectativas iniciales creadas al tiempo de otorgarse un acto administrativo favorable o declarativo de derechos, es una variable que se cierne, en definitiva, sobre un esquema que bien podría resumirse, parafraseando a Hayek, en la seguridad de que “el individuo pueda hacer planes con confianza”.

La importancia del principio de confianza legítima⁵⁴ se encuentra, pues, como ha destacado Parejo Alfonso,⁵⁵ en el reequilibrio que de forma general trata de arbitrar el principio en cuestión entre los valores de estabilidad y cambio. Tensión esta que de forma general ha encontrado traducción en el principio de seguridad jurídica y ello frente a la justicia expresada en la legalidad concreta, esto es, el principio de legalidad.⁵⁶ Sobre este concreto particular la jurisprudencia del TS⁵⁷ ha tenido ya ocasión de pronunciarse resolviendo el conflicto que se arbitra, por un lado entre la legalidad de la actuación administrativa y, de otro lado, la seguridad jurídica derivada de la misma. En este sentido, el máximo órgano jurisdiccional postula que goza de primacía la última sobre la primera, esto es, la seguridad jurídica frente a la legalidad, y ello “cuando la Administración mediante actos externos inequívocos mueve al administrado a realizar una actividad que le origina unos necesarios desembolsamientos económicos” como puede acontecer, sin duda, con el otorgamiento y, por tanto, adquisición legítima de una autorización o concesión administrativa. Es entonces cuando cobra plena virtualidad el principio de confianza legítima⁵⁸ como una de las proyecciones en las que se manifiesta la seguridad jurídica.

⁵⁴ Esa importancia es la que ha provocado la aparición, cada vez más, de muy destacados trabajos que expresamente abordan el estudio del citado principio. De entre esos trabajos podemos citar, sin ánimo de exhaustividad y por orden de aparición en el tiempo, los de García Macho, R. “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en *Revista Española de Derecho administrativo*, N° 56, octubre-diciembre 1987, pp. 557-571; Castillo Blanco, F.A. *La protección de confianza en el Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 1998, 381 p.; Sanz Rubiales, I. “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 7, enero-junio 2000, pp. 91-122; García de Enterría, E. “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, en *Revista de Administración Pública*, N° 159, 2002, pp. 173-208; y García Luengo, J. *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 2002, 512 p.

⁵⁵ Vid. Parejo Alfonso, L. *Derecho Administrativo*. Ariel, Barcelona, 2003, p. 688.

⁵⁶ Vid. Castillo Blanco, F. A. *La protección de confianza en el Derecho administrativo*, op. cit., p. 62.

⁵⁷ Manifestada entre otras en las Sentencias de 1 de febrero de 1990 (Ar. 1258), de 8 de junio de 1990 (Ar. 5180), de 22 de marzo de 1991 (Ar. 2669), de 22 de diciembre de 1994 (Ar. 621), y de 19 de julio de 1996 (Ar. 6202).

⁵⁸ Como gráficamente señala Castillo Blanco, F.A. *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, op. cit., p. 169, la confianza legítima, cuando cobra sustantividad propia respecto del principio general de seguridad jurídica, opera “a modo de lubricante jurídico para permitir el ajuste entre el desenvolvimiento de los poderes públicos y los intereses de los ciudadanos”.

Este principio de confianza legítima se construye jurídicamente gracias sobre todo a la labor del TJCE,⁵⁹ que ha asumido con fuerza y desde el primer momento la efectividad del denominado “principio de protección de la confianza legítima del ciudadano” confiriéndole el carácter de principio general del Derecho comunitario europeo, tal y como se erige este inicialmente en el Ordenamiento jurídico alemán para la protección de las situaciones jurídicas consolidadas de los particulares.⁶⁰ A partir de esa importante labor desarrollada por el TJCE llega a nuestro Ordenamiento jurídico mediante la llamada *bona fides*, o buena fe, tal y como atestiguan García de Enterría y T.R. Fernández.⁶¹ Precisamente la cuestión que más interés ha suscitado en la doctrina y que también ha merecido la atención de la jurisprudencia⁶² no ha sido otra que la de constatar y confirmar en su caso si el principio de confianza legítima es un principio distinto al de buena fe. Cabe tener presente por ello, como acertadamente ha expuesto entre nosotros Parejo Alfonso,⁶³ que la confianza legítima no viene a ser sino un nombre nuevo de la buena fe, “una ampliación y actualización internos de su contenido”. De ahí que realmente la diferencia entre el principio de buena fe y el de confianza legítima es más una distinción de alcance que de sustancia, “siendo el radio de acción del de buena fe más corto que el que pretende abarcar el más novedoso de la confianza legítima”.⁶⁴

El ámbito de actuación y consiguiente aplicación del principio de confianza legítima, que, por tanto, parece superar el alcance hasta entonces acaparado monopolísticamente por la aplicación del principio general de la buena fe en las relaciones de la Administración con los ciudadanos, descansa en la presunción de legalidad de los actos administrativos. Sobre la base de lo anterior, para que cualquier sujeto pueda ampararse en este principio es preciso que esa confianza previa en la que descansa la posición jurídica del individuo se vea violentada mediante signos o hechos externos producidos por la Administración de forma sorpresiva. El principio

⁵⁹ Entre otras en las Sentencias de 16 de julio de 1965 (Asunto Lemmerz-Werke), de 5 de junio de 1973 (Asunto Comisión c. Conseil), de 14 de mayo de 1975 (Asunto CNTA c. Comisión), de 1 de febrero de 1978 (Asunto Lührs), de 16 de mayo de 1979 (Asunto Tomadini), de 12 de abril de 1984 (Asunto Unifrex), de 26 de abril de 1988, y sobre todo a raíz de la consolidada doctrina Leclerc, recogida en las Sentencias de 16 de noviembre de 1977, de 21 de septiembre de 1988, y 10 y 29 de enero de 1985. Vid. con cita de las mismas las Sentencias del TS de 28 de julio de 1997 (La Ley 1997, 9919), y de 23 de febrero de 2000 (La Ley 2000, 5135).

⁶⁰ Vid. Muñoz Machado, S. “Los principios generales del procedimiento administrativo común y la reforma de la legislación básica española”, en *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en Homenaje al Prof. Jesús González Pérez. T. I, Civitas, Madrid, 1993, p. 532.

⁶¹ Vid. García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Curso de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 662.

⁶² Las implicaciones del principio de confianza legítima son puestas de relieve por vez primera en la Sentencia del TS de 28 de febrero de 1989 (Ar. 1458). Posteriormente pueden consultarse también las Sentencias del TS de 27 de enero de 1990 (Ar. 562), de 22 de septiembre de 1990 (Ar. 7285) y de 5 de octubre de 1990 (Ar. 7960).

⁶³ Vid. Parejo Alfonso, L. *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 692.

⁶⁴ Ídem, p. 693.

se explica, por tanto, ante la existencia de una actuación o comportamiento de la propia Administración que en definitiva contraviene la confianza que el interesado tiene depositada en la licitud⁶⁵ de la conducta que viene manifestando en su relación con la Administración y que le induce razonablemente a confiar en el mantenimiento del marco jurídico legítimo de desenvolvimiento de su actividad⁶⁶ y a su no modificación “sin, al menos, la adopción de ciertas medidas transitorias”.⁶⁷

Precisamente la situación en la que se pueden originar mayores problemas, a los efectos que aquí ahora nos interesan, viene producida por la revocación de un acto administrativo favorable o declarativo de derechos como consecuencia de la adopción por la Administración de nuevos criterios de apreciación motivado a su vez por un cambio de regulación normativa. El nuevo marco normativo es el que “obliga” ahora a la Administración a concretar y representar el modo y el grado de satisfacción del interés público, lo que pasa inexorablemente por la revocación del acto administrativo y la afección de la esfera jurídica, con legitimidad constituida, del particular.

Todo lo anterior nos obliga a plantear que, a raíz de la alteración de la posición jurídica del administrado y con ella la posible revocación del acto administrativo como consecuencia de la adopción de nuevos criterios por parte de la Administración, entre los que debemos considerar los propios cambios normativos, la única forma de evitar una posible vulneración del principio de confianza legítima tiene lugar precisamente mediante el establecimiento de un plazo de adaptación-transición a las nuevas circunstancias⁶⁸ y ello, por añadidura, en tanto que en esos casos resulta casi impensable una eventual ausencia de indemnización resarcitoria.⁶⁹

⁶⁵ Una licitud que bien puede ser la que, entre otras, se evidencia en la Sentencia del TS de 22 de diciembre de 1994 (Ar. 621) cuando se alude a “confiar en la apariencia de legalidad que la actuación administrativa a través de actos concretos revela, moviendo a la voluntad del administrado a realizar determinados actos, inversiones económicas, medios materiales y personales, que después no concuerdan con la verdadera voluntad de la Administración y sus consecuencias”.

⁶⁶ Siguiendo en este sentido a García Macho, R. “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *op. cit.*, p. 571, la confianza legítima cabe entonces considerarla infringida cuando la medida adoptada por la Administración, aún siendo legal, hasta tal punto es “destabilizadora que rompe los límites razonables en las relaciones entre Administración y los administrados”.

⁶⁷ Vid. Castillo Blanco, F.A. *La protección de confianza en el Derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 108.

⁶⁸ De este modo, la solución arbitrada por alguna normativa al contemplar y reconocer un período de adaptación a la nueva situación se alinea perfectamente con la sólida jurisprudencia del TJCE y algún pronunciamiento del TC (Sentencia 27/81 FJ 10) y del TS (Sentencia de 27 de enero de 1990 –Ar. 562–) por el que la confianza legítima, lejos de desempeñar una función petrificadora del Ordenamiento jurídico, lo que protege es “el establecimiento de plazos adecuados y transitorios de entrada en vigor de disposiciones que puedan cambiar sorpresivamente la situación de terceros de buena fe” (Sentencia Werner Faust, de 28 de octubre de 1982). Vid. más detalladamente Castillo Blanco, F.A. *La protección de confianza en el Derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 173.

⁶⁹ Porque, como determina Parada, R. *Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, p. 203, en supuestos de revocaciones sobrevenidas en el tiempo y justificadas en el interés público o en causas imprevistas, se debe “compensar al interesado los perjuicios sufridos como consecuencia de su confianza en la validez del acto administrativo”.

El dato relevante en definitiva es el factor sorpresivo en la decisión revocatoria de la Administración que irrumpe por ello en las expectativas razonables, las “esperanzas fundadas” o las “seguridades concretas” –en terminología empleada por el TJCE– en el mantenimiento del *statu quo* del destinatario del acto y en la validez y eficacia del acto mismo.

V. CONCLUSIONES FINALES

La consagración normativa de la potestad revocatoria que formula la Ley chilena 19.880 por la que se establecen las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado presenta al menos, de entrada, las mismas dificultades que la revocación de actos administrativos viene arrastrando en el seno del Derecho administrativo español. Esto es así, porque la escueta regulación que de la revocación de los actos administrativos hacen las leyes española y chilena de procedimiento administrativo en sus artículos 105.1 y 61, respectivamente, lejos de delimitar claramente el radio de acción del ejercicio de la acción revocatoria por parte de la Administración, contribuye a acentuar, aún más si cabe, los problemas a los que conduce su reconocimiento y posterior práctica.

Aunque con distinto enfoque en el lenguaje empleado, ambos preceptos reconocen, con amplitud de miras, la facultad potestativa de la Administración de revocar libremente y en cualquier momento los actos por ella dictados. El ejercicio, así entendido, de la revocación obliga, empero, a delimitar necesariamente aquellos supuestos en los que se desarrolla en verdad una acción revocatoria de aquellos otros en los que lo que se pretende es la anulación o invalidación del acto mismo. Para ello resulta conveniente comprobar cuál es el fundamento último esgrimido por la Administración en su propósito de proceder a la extinción del acto, a saber, razones de simple oportunidad o conveniencia para el interés público, o motivos de pura legalidad.

No obstante lo anterior, los problemas que plantea la revocación de actos administrativos no se solucionan por entero deslindando esta de la anulación o de la invalidación de actos. El estudio de la acción revocatoria de la Administración obliga a escudriñar también el objeto sobre el que la revocación pretende proyectarse, lo que nos sitúa en el complejo examen de aquellos casos en los que la revocación se dirige frente a actos favorables o declarativos de derechos. Mientras que el artículo 105.1 de la Ley española implícitamente está reconociendo la irrevocabilidad de este tipo de actos, al sólo mencionarse de manera expresa los actos de gravamen o desfavorables, el artículo 61 de la Ley chilena prohíbe tajantemente la revocación de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos con legitimidad, dejando abierta la puerta a posibles supuestos de revocación de actos favorables o declarativos de derechos que hayan sido adquiridos indebidamente o ilegítimamente, en cuyo caso, y como consecuencia de la contravención a la legalidad causada, lo que procederá será acordar realmente su anulación o invalidación.

Con todo, la experiencia española, no siempre acertada y por ello controvertida a partir de la práctica revocatoria de los actos administrativos favorables o declarativos de derechos en virtud del discutido y discutible artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, se erige como una interesante enseñanza para el Derecho chileno. Y ello porque la correcta contextualización del análisis jurídico de la revocación de los actos administrativos obliga no sólo a centrar la atención en el ejercicio en sí de la potestad administrativa, sino, además, en la posición del ciudadano que ha de soportar la acción revocatoria. Es precisamente la preservación del *status* del ciudadano el aspecto sobre el que se asientan con mayor fuerza los límites tangibles de la potestad revocatoria y donde quizás el Derecho administrativo chileno pueda encontrar una importante y segura fuente de la que nutrirse por la acción del Derecho administrativo español. En este sentido, y más allá de la vieja doctrina sustentada en el principio de que la Administración no puede ir contra sus propios actos, la auténtica barrera de contención a la acción revocatoria se encuentra actualmente en el contrastado principio de la confianza legítima. Este principio, que protege la confianza que el interesado tiene depositada en la validez del acto administrativo y, por ende, en la licitud de su conducta frente a cualquier comportamiento o acción sorpresiva de la Administración, goza de sustantividad propia respecto de los más conocidos principios de seguridad jurídica y buena fe en las relaciones de la Administración con los ciudadanos. Su importancia obliga en definitiva a tenerlo muy especialmente en cuenta no sólo en el ejercicio por la Administración de su potestad revocatoria, sino por lo mismo en toda la entera actuación administrativa, como claramente se desprende de su expresa enunciación en el artículo 3.1 de la Ley española de procedimiento administrativo.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*. Madrid: Aguilar, 1960, 771 p.
- ARÓSTICA MALDONADO, I., "La extinción de los actos administrativos y la jurisprudencia reciente de los Tribunales de Justicia", en *Revista Chilena de Derecho*, 1984, vol. 11. pp. 433-448.
- AROZAMENA SIERRA, J., "Comentario al Capítulo I del Título VII de la Ley 30/92, de 26 de noviembre (arts. 102 al 106) (Revisión de oficio de actos y disposiciones reglamentarias)", en *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto 1996, N° 140, p. 69-93.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *La revisión de oficio de los actos administrativos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 303 p.
- BOQUERA OLIVER, J. M^a, "La revocación de las licencias municipales", en *Revista de Derecho Público*, N° 58, 1975, pp. 147-178.
- BOQUERA OLIVER, J. M^a, *Estudios sobre el acto administrativo*. Madrid: Civitas, 1988, 5^a ed. 407 p.
- CASTILLO BLANCO, F. A., *La protección de confianza en el Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998, 381 p.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, 603 p.

- CUCHILLO FOIX, M., "La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC", en Tornos Mas, Joaquín (coord.). *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/92, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1994, pp. 347-427.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T., "La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos", en *Documentación administrativa*, mayo-diciembre 1999, Nº 254-255, pp. 197-261.
- ENTRENA CUESTA, R., "El servicio de taxis", en *Revista de Administración Pública*, Nº 27, septiembre-diciembre, 1958, pp. 29-61.
- ENTRENA CUESTA, R., "Las licencias en la legislación local", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, Nº 107, septiembre-octubre 1959, pp. 641-676.
- GALLEGO ANABITARTE, A. Y MENÉNDEZ REXACH, Á., *Acto y procedimiento administrativo. Lecciones de Derecho Administrativo 2*. Madrid: Marcial Pons, 2001, 334 p.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*. 11ª ed. Madrid: Civitas, 2002. Cap. XI. Los actos administrativos (continuación): validez e invalidez. Revocación y anulación, pp. 611-619.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador", en *Revista de Administración Pública*, Nº 159, 2002, pp. 173-208.
- GARCÍA LUENGO, J., *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 2002, 512 p.
- GARCÍA MACHO, R., "Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 56, octubre-diciembre 1987, pp. 557-571.
- GARRIDO FALLA, F., *et. al. Tratado de Derecho Administrativo (parte general)*. Vol. I. 14ª ed. Madrid: Tecnos, 2005, 718 p.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., "La Ley chilena de procedimiento administrativo", en *Revista de Administración Pública*, Nº 162, septiembre-diciembre 2003, pp. 359-389.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. *et al. Comentarios a la Ley 4/99, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92*. Madrid: Civitas, 1999, 690 p.
- LEGUINA VILLA, J., "Dictamen sobre aplicación del principio general de interdicción de revocación de actos administrativos declarativos de derechos de terceros. (El caso de la ampliación del abastecimiento de aguas a la ciudad de Irún)", en *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre 1980, Nº 93, pp. 389-405.
- MONTORO CHINER, Mª. J., "La revocación de los actos administrativos en la Ley 30/1992", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 1994, Nº 17, pp. 11-30.
- MUÑOZ MACHADO, S., "Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española", en *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en Homenaje al Prof. Jesús González Pérez. Tomo I. Madrid: Civitas, 1993, pp. 505-535.
- PANTOJA BAUZÁ, R., *Actividad jurídica de la Administración del Estado*. Apuntes de Clase. Facultad de Derecho. Universidad de Chile, 2000-2003.
- PARADA, R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 1999. Cap. XVII, La revisión de los actos administrativos, pp. 357-378.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo I. Parte general*. 15ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2004, 782 p.
- PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003, 1.347 p.
- SALA ARQUER, J. M., *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1974, 319 p.

- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos, 2005, 918 p.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J., “La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos”, en *Revista de Administración Pública*, enero-abril 2000, N° 151, pp. 441-464.
- SANZ RUBIALES, I., “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 7, enero-junio 2000, pp. 91-122.
- SILVA CIMMA, E., *Derecho administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1995, 336 p.
- SOTO KLOSS, E., “Invalidación de los actos administrativos”, en *Revista Chilena de Derecho*, 1989, vol 16, pp. 475-485.
- VILLAR PALASÍ, J. L., *La intervención administrativa en la industria*. Tomo Primero. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1964, 438 p.