

LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

I.—EL CONCEPTO DE REVOCACIÓN.

1.—En el Derecho positivo, en la jurisprudencia y en la misma doctrina, existe una gran imprecisión al emplear los términos que distinguen los distintos supuestos de ineficacia e invalidez del negocio jurídico; se han empleado con distinto valor, y ello ha originado una confusión extraordinaria, que se ha trasladado al campo del Derecho administrativo al estudiar los contratos administrativos (1) y el acto administrativo. Es necesario, por ello, al estudiar la revocación, ver en qué sentido se ha empleado el término y la delimitación con otros conceptos afines.

2.—Quienes se han ocupado, principalmente de la distinción han sido los autores italianos, existiendo una bibliografía abundantísima en torno al problema, entre la que destaca la obra de ROMANELLI, que hoy podemos considerar ya clásica, pese a ser reciente; en ella se ha tratado de encuadrar una de las figuras afines de la revocación, la anulación, dentro del cuadro general de las causas de invalidez del acto administrativo (2), con motivo de lo cual se han precisado los conceptos fundamentales, antes manejados por los civilistas. Empezaremos por afirmar que nos movemos dentro de la ineficacia del acto administrativo, es decir, dentro de los casos en que un acto administrativo no produce sus efectos normales. Dentro de la ineficacia, la doctrina ha señalado la invalidez, que es la ineficacia fundada en que el acto no reúne las condiciones requeridas por la ley. Las demás causas de ineficacia se refieren siempre a actos que nacieron reuniendo todos los requisitos legales. Pues bien; la distinción entre anulación y revocación se ha hecho teniendo en cuenta tal distinción, refiriendo la primera a las causas de invalidez. La anulación pre-

(1) En la reciente bibliografía española, ha sido resaltada la dificultad de delimitar la frontera entre los distintos términos por GASCÓN HERNÁNDEZ, en «Rescisión y resolución de los contratos administrativos», en Rev. Ests. Pols., número 8, páginas 243 y ss.

(2) VINCENZO ROMANELLI, «L'annullamento degli atti amministrativi», Milán, 1939, págs. 108 y ss.

supone siempre un acto inválido, siendo el procedimiento para declarar tal invalidez y privarle de sus efectos. Así, ROMANELLI dice que «la anulación es la eliminación de un acto jurídico inválido del mundo del Derecho» (3). Por el contrario, la revocación no supone un acto inválido, sino válido. Por ello, mientras la anulación encuentra siempre su fundamento en una causa extemporánea y consustancial a la emisión del acto, la revocación «encuentra su fundamento en causas sobrevenidas y objetivamente ciertas, que justifican la eliminación de un acto, válidamente nacido, de la vida jurídica» (4). Ahora bien; existen ciertos autores que introducen un criterio subjetivo para hacer la distinción y afirman que mientras la anulación se hace por la autoridad superior de la que dictó el acto, la revocación se hace por la misma autoridad. En este sentido, RANELLETTI (5), BORSI (6), D'ALESSIO (7), SALEMI (8) y ZANOBINI (9), que afirma que la anulación se hace por motivos de legitimidad y por órgano distinto al que dictó el acto, mientras que la revocación se hace por motivos de oportunidad y por el propio órgano administrativo que dictó el acto. Aparte de la distinción entre anulación y revocación, se han hecho otras de menos importancia (10).

3.—La doctrina española ha empleado el término revocación, por lo general, en un sentido amplio. Así, GARCÍA OVIEDO (11) ha definido la revocación como la «declaración hecha por un órgano administrativo de que un acto realizado por él o por un órgano subordinado suyo carece ya de efecto en todo o en parte» (12). No obstante, también entre

(3) Ob. cit., pág. 108, v. también, págs. 96 y s.

(4) Ob. cit., pág. 86.

(5) «Le garantigie della giustizia nella pubblica amministrazione», 5.^a ed., 1937, pág. 137. En «Teoria degli atti amministrativi speciali», 1945, págs. 128 y ss., señala cómo la revocación puede fundarse en razones de ilegitimidad o en razones de oportunidad, si bien señala que «cuando se habla de revocabilidad como un carácter especial de los actos administrativos, ésta se refiere a los actos administrativos válidos, o, de todos modos, no se tiene en cuenta para la revocación, su eventual invalidez, esto es, en general, los vicios iniciales del acto que puedan determinar su anulación o modificación» (pág. 129).

(6) «La giustizia amministrativa», 7.^a ed., 1941, págs. 36 y ss. Se inspira en un criterio puramente subjetivo, criticando la postura que hace la distinción por el fundamento —ilegitimidad u oportunidad—, pues aun cuando parece haber sido seguida por el Consejo de Estado en alguna resolución no puede decirse conforme con la expresión dominante en la doctrina y en la práctica y puede dar lugar a equívocos (pág. 36).

(7) «Istituzioni di diritto amministrativo italiano», 1934, II, pág. 202.

(8) «La giustizia amministrativa», 1932, págs. 18 y ss.

(9) «Corso di diritto amministrativo», I, 5.^a ed., 1947, pág. 252.

(10) Por ejemplo, entre «abrogación y «revocación». Vid. SANTI ROMANO, «Corso di diritto amministrativo», 1937, pág. 293.

(11) «Derecho administrativo», 1943, I, pág. 123, estimando que puede fundarse en razones de legitimidad y de oportunidad.

(12) También, en este sentido amplio, ROYO VILLANOVA, «Elementos de Derecho administrativo», 21.^a ed., 1948, págs. 119 y ss.

nosotros se ha pretendido distinguir entre revocación y anulación, y así, FERNÁNDEZ DE VELASCO, mientras relaciona la anulación con las causas de invalidez (13), al hablar de revocación afirma que se parte siempre del supuesto de que un acto es formalmente perfecto (14). Recientemente, GARRIDO FALLA ha recogido la distinción hecha por ZANOBINI, ya señalada, en base a un criterio objetivo y subjetivo y limitando la revocación a aquellos casos en que se priva de eficacia a un acto administrativo, precisamente por el mismo órgano que le dictó y por motivos de oportunidad (15).

Pero la jurisprudencia emplea el término revocación en un sentido amplio, refiriéndole, tanto al caso de privar a un acto de sus efectos por razones de legitimidad (16), como el de privarle de sus efectos por razones de oportunidad (17).

II.—LÍMITES DE LA REVOCACIÓN.

1.—En principio, la Administración puede revocar sus actos no sólo cuando nacieron viciados, sino aun cuando hayan nacido perfectamente válidos. Es la revocabilidad una de las características del acto administrativo, que constituye un privilegio de la Administración. Ahora bien; este principio no es ilimitado. No todos los actos administrativos pueden ser revocados. Se han señalado por la legislación y la jurisprudencia limitaciones al principio de revocabilidad, que van a ser estudiadas a continuación.

2.—En primer lugar, se ha señalado el respeto a los derechos adquiridos. La Administración no puede revocar sus actos declaratorios de derechos. Existe en este aspecto una jurisprudencia reiterada (18), que

(13) «El acto administrativo», 1929, pág. 224; «Resumen de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración», 2.ª ed., 1930, I, pág. 196, distinguiendo entre anulación de oficio y a instancia de parte, y, dentro de ésta: en vía jerárquica y en vía jurisdiccional.

(14) «El acto administrativo», cit., pág. 258.

(15) Nota de jurisprudencia en «Revista de Derecho privado», sept., 1949, páginas 780 y ss.

(16) Así, se emplea el término cuando se impugna un acto de la Administración a través del proceso de lesividad.

(17) Cfr. ROYO VILLANOVA (S.), «Problemas del régimen jurídico municipal», 1944, pág. 42.

(18) Ss. 5 oct. 1896, 7 dic. 1896, 30 dic. 1899, 22 febr. 1901, 29 febr. 1908, 27 oct. 1909, 20 dic. 1909, 14 dic. 1910, 7 en. 1911, 14 mayo y 5 dic. 1913, 28 febr. 1914, 12 oct. 1914, 1 oct. 1918, 5 en. 1921, 25 en. 1922, 3 en. 1930, 26 abr. 1932, 31 mayo 1933, 19 dic. 1933, 29 oct. 1934, 27 nov. 1934, 4 dic. 1934, 21 dic. 1934, 4 dic. 1935, 10 dic. 1935, 31 dic. 1935, 21 en. 1936, 10 febr. 1936, 14 jun. 1943, 5 marzo 1945, 14 jun. 1946, 16 dic. 1946, 27 dic. 1948, entre otras. También se ha manifestado en este sentido el Consejo de Ministros al resolver recursos de agravios, frente a su tendencia primitiva, al permitir que se rectifiquen errores materiales. Cf. O. 30 nov. 1949 (B. O. 19 dic.).

ha recogido la doctrina (19). FERNÁNDEZ DE VELASCO señala la siguiente fundamentación a esta limitación del principio de irrevocabilidad (20):

a) En primer lugar, el principio general de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, quedando obligado a respetarlos en toda su integridad y en las consecuencias que producen, principio que afecta al Derecho todo y, por consiguiente, es aplicable también al administrativo, habiendo sido sancionado por el Tribunal Supremo en numerosas sentencias.

b) En segundo lugar, el fundamento está en el propio concepto de acto administrativo. En efecto; éste realiza en algunos casos declaraciones jurídicas que adquieren el valor de un derecho subjetivo, al que corresponde un contenido que viene protegido por el mismo acto administrativo que le sirvió de base; luego si cupiera la revocación, el nuevo acto administrativo habría desconocido la situación jurídica creada por el anterior revocado, produciendo así una peligrosa inestabilidad en aquellas situaciones jurídicas de origen administrativo. Además, desde el instante mismo en que, como consecuencia de un acto administrativo se produce un derecho subjetivo, éste se encuentra bajo la protección de las oportunas jurisdicciones y, si han de mantenerse las garantías que de ellas derivan, es claro que en caso alguno ha de poder suplantarlas la propia actividad administrativa.

Este principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, ha sido también recogido en algunas disposiciones legislativas (21).

3.—Algunas sentencias se han referido a otras limitaciones de carácter general; así, la de 18 de febrero de 1907, dice: «que es doctrina corriente, abonada por la jurisprudencia de esta jurisdicción, que la Administración activa puede, y en ocasiones debe, corregir sus propios acuerdos, si no lo estorban, el ser declaratorios de derechos, otras resoluciones de carácter general o sentencias de los Tribunales competentes». Es decir, aparte de ser declaratorias de derechos, los actos administrativos pueden encontrar —según esta sentencia— las siguientes limitaciones a su revocación:

a) Otras resoluciones de carácter general; es indudable que, en virtud del principio de jerarquía de las normas, todo acto administrativo está sometido a las disposiciones generales que le dan eficacia; la entidad que lo dicta está sometida a ellas. Pues bien; si en la disposición general que le otorga sus efectos jurídicos existiere algún precepto con-

(19) Vid. JORDANA DE POZAS, «Derecho administrativo», 1924, pág. 59; GARCÍA OVIEDO, ob. cit., I, pág. 123; ROYO VILLANOVA (A. y S.), «Elementos», cit., pág. 120; ROYO VILLANOVA (S.), «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», en Rev. Ests. Pol., núm. 48, págs. 105 y ss.

(20) «El acto administrativo», cit., págs. 261 y s.

(21) Así, art. 29 de la L. provincial, al que se refieren —entre otras— las Ss. de 30 dic. 1899 y 27 oct. 1909. Y, recientemente, la B. 56 de la Ley de Régimen Local.

trario a la revocabilidad, no cabe duda que la entidad no podrá revocarle, aun cuando no existiera otro obstáculo, y el revocatorio adolecería de vicio de nulidad (22).

b) Las sentencias de los Tribunales también pueden ser un obstáculo a la revocación; en efecto, si un acto administrativo ha sido declarado válido por una sentencia y ratificado por ella, la Administración no podrá, después, dictar un acto revocatorio del primero contraviniendo lo dispuesto en la sentencia firme, a no ser que se haya declarado inejecutable por el procedimiento especial que se señala en el art. 84 de la Ley de lo Contencioso; pero si no se hubiere hecho tal declaración, la sentencia sería ejecutable y no podría dictarse un acto administrativo, contraviniendo lo dispuesto en la misma. Por consiguiente, el acto que se dictase contraviniendo la sentencia estaría viciado y podría ser impugnado. Ahora bien; así como para impugnar un acto administrativo revocatorio de uno que es declaratorio de derechos es necesario entablar un recurso contencioso-administrativo (23), para impugnar el revocatorio contraviniendo una sentencia firme no habrá que entablar un recurso contencioso-administrativo (24), sino que bastará solicitarlo del Tribunal que dictó la sentencia, por ser a él a quien corresponde corregir y enmendar las extralimitaciones que en su cumplimiento hubieran podido cometerse (25); de entenderlo de otro modo, se llegaría a la conclusión de que resultaría prácticamente indefinida la resolución de cuestiones sometidas al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa (26).

4.—Examinado el problema de los límites de la revocación y la vía legal para impugnar los actos revocatorios que contravengan tales limitaciones, queda por examinar un último problema: ver si los actos declaratorios de derechos son siempre irrevocables o existen algunos casos en que la Administración puede volver sobre ellos. La jurisprudencia ha señalado los siguientes casos:

a) En primer lugar, cuando la Administración se limita a corregir los errores y equivocaciones materiales o de hecho, puede volver sobre

(22) Art. 4.º, I; C. c.; art. 17, Fuero de los Españoles.

(23) La jurisprudencia es reiterada en este sentido, ya que, indudablemente, el acto revocatorio reúne todos los requisitos procesales para ser susceptible de impugnación contenciosa; así, la S. de 4 de diciembre de 1935, dice que cuando «la Administración revoca sus anteriores acuerdos con olvido y vulneración de los derechos preestablecidos por sus propias resoluciones debe prosperar el recurso entablado por quien sufrió la lesión». Habiéndose afirmado, también, por reiterada jurisprudencia, que el acto revocatorio es nulo, lo mismo que sus consecuencias; entre otras, Ss. 15 abril 1941, 5 marzo 1945.

(24) A. 4 marzo 1901.

(25) S. 20 dic. 1897.

(26) S. 9 nov. 1944. Vid. CABALLERO Y MONTES, «Lo contencioso-administrativo», 1904, t. III, págs. 309 y ss., donde se examina la jurisprudencia antigua; entre la jurisprudencia reciente, en este sentido: Ss. 29 mayo 1942, 17 mayo 1943, 30 nov. 1949.

sus actos. Dice la S. de 17 de noviembre de 1930: «Si bien es cierto, en términos generales, que la Administración no puede volver sobre sus propios actos, ni revocar resoluciones que haya dictado declaratorias de derechos, también lo es que la propia Administración puede corregir los errores y equivocaciones materiales o de hecho de que adolezcan sus resoluciones definitivas, porque los errores de hecho no son fuente de derecho, cuando son esenciales y causa suficiente de la resolución» (27). La jurisprudencia exige que los errores que se van a subsanar sean «claros y evidentes» (28), como cuando se abonaron determinado número de años de servicio, siendo errónea la declaración del interesado (29), exigiendo alguna sentencia que se trate de error «de carácter meramente aritmético» (30), no pudiendo aplicarse esta excepción al principio de irrevocabilidad cuando no hay error material, sino apreciación indebida de una cuestión de derecho (31).

b) En segundo lugar, la jurisprudencia también ha reconocido a la Administración la posibilidad de revocar sus propios actos declaratorios de derechos, cuando sea manifiesta la ilegalidad de la resolución revocada (32).

c) Recientemente, el Tribunal Supremo, en S. de 9 de abril de 1949, ha establecido una nueva excepción a la regla de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, al afirmar que tal regla se ha de aplicar con lógica siempre que las Corporaciones actúan en tiempo y circunstancias normales de legalidad, durante los cuales no puede menos de reconocerse que cada Ayuntamiento, aun renovado en sus componentes, es continuador de cuantos Municipios le precedieron en la gestión administrativa, y, por consecuencia, los anteriores acuerdos, si se adoptaron en beneficio de terceros, no pueden revocarse ya sin previa declaración de lesividad y sometimiento de la rectificación al juicio contencioso, pero son inaplicables tales principios cuando entre el Ayuntamiento que dictó el acto y el que lo revoca se ha interrumpido la normalidad de la vida jurídica por un hecho de tan extraordinaria excepción como la guerra, no pudiendo admitirse que entre uno y otro Ayuntamiento subsistiera un nexo jurídico suficiente para obligar al se-

(27) La jurisprudencia es reiterada. Entre otras, Ss. 3 en. 1930, 10 jun. 1930, 14 febr. 1931, 18 febr. 1935, 20 mayo 1936, 5 marzo 1945.

(28) S. 3 en. 1930 y S. 10 febr. 1936.

(29) S. 27 dic. 1909.

(30) S. 6 jul. 1907.

(31) S. 9 febr. 1931. La de 27 dic. 1909 habla de «error reconocido, evidente de hecho y no de apreciación o de concepto», y la 11 marzo 1941 dice «si bien está facultada (la Administración) para rectificar cualquier error puramente material, no puede volver sobre sus propios actos, cuando son declaratorios de derechos, para introducir en ellos alteraciones, como consecuencia de una distinta apreciación de las normas legales aplicables al caso».

(32) Ss. 10 en. 1911, 6 oct. 1928 y 23 abr. 1936, entre otras. Vid., en este sentido, ROYO VILLANOVA (S.), «Problemas del reg. jur. mun.», cit., págs. 44 y s.

gundo Ayuntamiento a acatar como válidos y firmes todos los acuerdos que el primero tomara en el período de guerra.

d) Por último, hemos de señalar que la jurisprudencia ha declarado que, después de dictarse un acto declaratorio de derechos, la Administración puede siempre dictar medidas de *mera ejecución* de lo acordado (33), si bien este caso no constituye una excepción al principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, pues tales medidas no revocan el acto, le dejan sin modificar, inalterable.

III.—LA REVOCACIÓN A INSTANCIA DE PARTE.

1.—Hasta aquí me he referido a la revocación de un acto administrativo por la propia Administración de oficio, bien por el mismo órgano que dictó el acto o por uno superior. Ahora ha de examinarse el caso de que contra el acto administrativo se interpusiera recurso administrativo. ¿Subsisten en tal caso las reglas señaladas? O, por el contrario, ¿puede la Administración revocar el acto impugnado aunque sea declaratorio de derechos? El problema ha sido discutido por la doctrina, no estando muy clara la posición de la jurisprudencia.

2.—La jurisprudencia, al referirse a la irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, afirma tal principio en el supuesto de que el acto sea firme, es decir, cuando siendo susceptible de impugnación en vía administrativa el particular dejó transcurrir el plazo sin interponer el recurso, o cuando el acto cause estado.

a) En cuanto al requisito de firmeza, es decir, que el acto produzca cosa juzgada formal (34), ha sido señalado por la jurisprudencia en repetidas resoluciones. Así, la S. de 5 de octubre de 1896, dice: «Según ha declarado repetidamente la jurisprudencia, la Administración no puede volver sobre sus actos declaratorios de derechos *firmes y ejecutivos* como firme fué éste, ya que no se utilizó ningún recurso» (35). Esta es la solución acertada. Por tanto, si el acto aun no es firme, aun cuando sea declaratorio de derechos, debe ser susceptible de revocación por el

(33) S. 10 febr. 1909.

(34) El concepto de cosa juzgada formal, que tuvo su origen en la doctrina de los actos procesales, ha sido aplicado también a la teoría del acto administrativo. Produce cosa juzgada formal un acto administrativo cuando no cabe contra el mismo recurso alguno en vía administrativa, bien por su misma naturaleza —no reconoce la ley recurso alguno—, bien por haber sido consentido —transcurrieron los plazos legales para recurrir.

(35) El requisito de firmeza, para que se dé la irrevocabilidad, lo recogen, entre otras, las Ss. siguientes: 7 dic. 1896, 27 oct. 1909 (que habla de resoluciones firmes y consentidas), 20 dic. 1909, 27 febr. 1927, 29 oct. 1934, 27 nov. 1934 (que habla de acto que fué tomado sin que persona alguna lo impugnara), 21 dic. 1934, 10 dic. 1935 y 31 dic. 1935.

órgano administrativo ante quien se entabla el oportuno recurso administrativo, bien fuese el superior jerárquico del que le dictó —si el recurso es de alzada—, bien fuese él mismo —si el recurso es de reposición—.

b) En cuanto al requisito de causar estado, también ha sido señalado por la jurisprudencia en algunas resoluciones, afirmando que la Administración «carece de facultad para revocar ni alterar sus propios acuerdos cuando *causan estado* y reconocen derechos» (36). Ahora bien, no hemos de entender esta doctrina en el sentido de estimar que sólo cuando un acto causa estado —según el art. 2.º, párrafo primero, de la Ley de lo contencioso— entra en juego el principio de irrevocabilidad, ya que, como hemos apuntado antes, basta que sea firme, si bien, cuando el particular ha interpuesto todos los recursos posibles en vía administrativa y causa estado, también entra en juego el principio de irrevocabilidad.

3.—Según la regla general señalada, si un órgano de la Administración municipal conoce de un recurso de reposición, es indudable que, si está fundado, podrá revocar el acto impugnado, aun cuando sea declaratorio de derechos. No obstante, la jurisprudencia ha mantenido distinto criterio. Ya el art. 255 del Estatuto Municipal disponía que sólo podrá acordarse la reposición de aquellos acuerdos que no hayan creado derechos en favor de tercera persona, precepto que fué recogido por la jurisprudencia, que estableció que «de sus términos se deduce claramente que están excluidos de reposición aquellos acuerdos que hayan creado derechos, toda vez que limita aquélla sólo a los que no los hayan creado» (37), y aunque la Ley Municipal vigente no recogió el precepto del Estatuto, la jurisprudencia ha seguido manteniendo tal doctrina (38).

No obstante, la jurisprudencia reciente ha tratado de restringir en lo posible el ámbito de aplicación de tal principio, exigiendo que cuando se dé la irrevocabilidad es necesario que el derecho se haya declarado en favor de tercero. Así, la S. de 27 de marzo de 1947, dice: «Si bien es cierto que el art. 255 del Estatuto Municipal establece como improcedente la reposición de acuerdos municipales que hayan creado derechos a favor de terceras personas, no es menos cierto que esta improcedencia tiene que estar fundada en la concurrencia de las dos condiciones establecidas, que son: una, que se definan derechos, y la otra,

(36) S. 12 oct. 1914. En el mismo sentido, Ss. 7 dic. 1896 y 20 nov. 1899. JORDANA DE POZAS, ob. cit., pág. 59, dice: «respecto a la revocación se admite que es posible siempre, a no ser que el acto cause estado, cree derechos o haya servido de fundamento a un fallo judicial o haya sido confirmado por la superioridad». También habla del requisito de «causar estado» en este aspecto, A. GONZÁLEZ, «La materia contencioso-administrativa», 1891, pág. 111.

(37) Entre otras, Ss. 3 en. 1930 y 21 dic. 1931.

(38) Vid. ROYO VILLANOVA (S.), «Problemas del reg. jur. mpal.», cit., págs. 92 y ss.

que sean respecto de tercero, sin dejar de tener presente que han de concurrir ambas, pues de lo contrario sería convertir el recurso de reposición en un trámite absolutamente inútil, que nada serviría si los Ayuntamientos, siempre y en todos los casos, tuvieran que confirmar sus acuerdos, no pudiendo nunca reponerlos» (39). Según esta doctrina, podría revocarse en reposición un acuerdo municipal cuando declaró derechos en favor de persona que fué parte en el expediente. Únicamente no podrá revocarse cuando declaró derechos en favor de persona que es propiamente tercero. El supuesto es rarísimo, pues lo normal es que el acto administrativo declare derechos en favor de uno de aquellos que fueren parte en el expediente y que sea impugnado por el otro u otros. Y es claro que la Administración puede revocar el acto como consecuencia de esta impugnación, si bien siempre le quedará a la otra parte, como garantía de sus derechos, el recurso contencioso contra el acto, pero no fundado en el principio de irrevocabilidad, sino en la lesión de derecho que se estime, siempre que el acto revocado hubiese sido dictado conforme a Derecho.

Pese a esta última dirección de la jurisprudencia tratando de restringir el campo de aplicación de la irrevocabilidad en el acto resolutorio del recurso de reposición, la doctrina jurisprudencial es censurable (40). Como se ha apuntado, un acto declaratorio de derechos es irrevocable cuando es firme o causó estado. Como el acto que se impugna en reposición no es firme, es indudable que puede ser revocado, aun cuando sea declaratorio de derechos, al resolver el recurso. En este sentido ha de elogiarse la redacción de la Base 56 de la Ley de Régimen Local, al permitir, en su último párrafo, que las Autoridades y Corporaciones locales puedan revocar en reposición los actos declaratorios de derechos (41).

IV.—LA REVOCACIÓN EN VÍA JURISDICCIONAL.

1.—En los casos en que la Administración no pueda revocar los actos administrativos declaratorios de derechos tiene la posibilidad de acudir al proceso contencioso-administrativo para impugnar el acto si es lesivo a sus intereses y derechos (42). Se trata de una modalidad del conten-

(39) Vid. mi trabajo «El recurso de reposición en la esfera municipal», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 48, pág. 897.

(40) Vid. ALCÁZAR OLALLA, «El recurso de reposición en la legislación municipal», en *Revista General de Derecho*, núms. de sept. y oct. de 1949, págs. 466 y ss., en especial, pág. 573.

(41) Dice este párrafo último de la B. 56: «Las autoridades y Corporaciones locales no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieran servido de base a una resolución judicial, salvo al decidir recursos de reposición o rectificando errores materiales de hecho».

cioso-administrativo español (43) esta posibilidad de que una entidad administrativa pueda impugnar sus propios acuerdos en vía judicial, siendo presupuesto del recurso la declaración de lesividad por la propia Administración (44), que deberá hacerse dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se dictó el acto, contándose desde la declaración de lesividad los tres meses dentro de los cuales debe interponerse el recurso (art. 7.º, párrafo octavo, de la Ley de lo Contencioso). Este tipo de impugnación contenciosa, posibilitando la revocación de un acto declaratorio de derechos, ha sido criticada por FERNÁNDEZ MURILLO (45), por entender que la Administración debe estar sometida a un régimen igualitario, no siendo admisible que pueda volver sobre sus propios actos, porque siendo en todo caso emanación de su autoridad y debiendo acatarlos los administrados —que pueden hacer de ellos base de sus actividades—, sería no sólo un contrasentido, sino una injusticia, que se admitiese la posibilidad de deshacer lo hecho, quedando así en el aire la seguridad de los que al amparo de una resolución administrativa procedieron. Pero la generalidad de la doctrina encuentra justificado este recurso contencioso, habiéndose fundado en razón a que en muchos casos las exigencias de la actuación administrativa impone la revocación de sus resoluciones, incluso de aquellas que han declarado derechos y si no existiese este cauce jurisdiccional, no cabe duda de que la fuerza de las circunstancias y el interés público predominante impondrían la actividad revisora efectuada por la propia Administración (46), por lo que constituye una garantía para los administrados.

2.—No es este el momento de estudiar el proceso contencioso-administrativo de lesividad. Únicamente hemos de apuntar que, según reite-

(42) Ss. 23 febr. 1899, 25 jun. 1907, 7 jul. 1908, 16 jun. 1909, 5 oct. 1910, 12 oct. 1910, 8 nov. 1912, 3 febr. 1923, 23 oct. 1923, 28 febr. 1927, 8 dic. 1927, 29 abr. 1931, 10 mayo 1933, 2 dic. 1933, 2 jun. 1934, 28 jun. 1934, 23 abr. 1935, 24 abr. 1935, 19 mar. 1936, 20 abr. 1936, 8 mayo 1936, 28 sept. 1939, 18 mar. 1940, 15 mar. 1941, 9 febr. 1942, 22. en. 1943, 14 jun. 1943, 16 dic. 1946, 17 dic. 1946, 9 mar. 1948, 14 mar. 1948, 22 mayo 1948, 31 mayo 1949, 9 nov. 1949.

(43) GASCÓN HERNÁNDEZ, «La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración», en *Rev. de Ests. Pols.*, núm. 7, p. 125.

(44) Aunque el art. 2, IV, de la Ley de lo contencioso habla de «orden ministerial», la jurisprudencia entiende que el órgano competente para hacer la declaración de lesividad será el superior jerárquico de la entidad de quien proceda el acto.

(45) «Lo contencioso-administrativo», 1926, pág. 55.

(46) GASCÓN HERNÁNDEZ, art. cit., pág. 126. La mayoría de la doctrina lo considera una exigencia de los fines que persigue la Administración. «Como los derechos e intereses del Est. pueden perjudicarse por una resolución administrativa, ha sido preciso establecer un medio de reparación..., se ha atribuido al Estado el derecho de promover en esta vía la revocación de los recursos de su Administración que le son perjudiciales, compadeciéndose de este modo las garantías del interés público con la firmeza de los derechos particulares reconocidos por las resoluciones administrativas; derechos que no pueden privar a aquel a quien se reconocieron, sino mediante un juicio solemne». ALFONSO GONZÁLEZ, ob. cit., pág. 112.

rada jurisprudencia (47), es el único medio que tiene la Administración para revocar los actos declaratorios de derechos, siempre que —como se ha apuntado— sean lesivos a sus intereses y a sus derechos.

3.—Un problema interesante es el medio que tiene la Administración para revocar aquellos actos declaratorios de derechos que fueron excluidos de fiscalización jurisdiccional por la Ley de 18 de marzo de 1944 (48). Tales resoluciones, relativas a «personal» (49), son impugnables, no obstante, mediante recurso de agravios ante el Consejo de Ministros, habiéndose planteado el problema de si la Administración puede, previa declaración de lesividad, impugnar sus acuerdos referentes a personal mediante recurso de agravios, al ser este recurso sustitutivo del contencioso.

El criterio del Consejo de Estado (*) ha sido estimar que el recurso de lesividad ha desaparecido en materia de personal, porque, aun cuando la Ley de 18 de marzo de 1944 nada dice expresamente, «parte del supuesto de que el recurso de agravios sólo se interpone por los administrados, ya que exige como trámite previo inexcusable el de reposición ante la propia autoridad que dictó la resolución reclamada» (50); por ello, se establece que la Administración Central, a partir de la vigencia de la Ley de 1944, «puede volver por sí sola sobre sus propias resoluciones declaratorias de derechos relativas a personal que estime lesivas, ya que el respeto a los derechos adquiridos no ha de llevarse al extremo de impedir que se corrijan los otorgados erróneamente» (51). Esta doctrina, que no puede por menos de ser censurada, encuentra, sin embargo, algunas limitaciones:

a) En primer lugar, según las Ordenes citadas, el particular a cuyo

(47) «...Es principio fundamental —dice la S. 14 jun. 1943— consagrado por la jurisprudencia, que la Administración, cualquiera que sea su grado, no puede válida y eficazmente volver sobre sus acuerdos, ni modificarlos, ni alterarlos, por su propia autoridad, sin someterlos a revisión en vía contenciosa, previa declaración de ser lesivos». Siguen este criterio, entre otras, las siguientes Ss.: 27 nov. 1912, 25 en. 1921, 3 en. 1930, 25 oct. 1930, 26 abr. 1932, 31 mayo 1933, 27 oct. 1933, 25 nov. 1933, 19 dic. 1933, 29 oct. 1934, etc., entre la jurisprudencia más reciente, la de 24 jun. 1949.

(48) Según el art. 3.º no son susceptibles de impugnación contenciosa las resoluciones de la Administración central referentes a personal, excepto las que impliquen separación del Cuerpo o del servicio, siempre que estén dictadas como sanción que no sea por depuración ni responsabilidades políticas, que exija expediente administrativo, seguido contra funcionarios o empleados o inamovibles según la ley.

(49) Sobre el concepto de personal, vid. SERRANO GUIRADO, «El concepto de «personal» en el recurso de agravios», en Rev. de Ests. Pols., núm. 48, págs. 137 y ss.

(*) N. de la R.—Con posterioridad a la redacción de este trabajo, nuevas resoluciones del Consejo de Ministros en vía de agravios parecen iniciar una nueva dirección en la jurisprudencia sobre esta materia. El estudio de M. ALONSO OLEA, que se incluye a continuación, considera justamente tal nueva tendencia jurisprudencial.

(50) O. 15 jun. 1948 (B. O. 11 agosto 1948). En igual sentido, O. 28 mayo 1948 (B. O. 6 agosto 1948) y O. 11 jun. 1948 (B. O. 9 agosto 1948).

(51) Es la doctrina de las Ordenes citadas.

favor había creado derechos el acto revocado por la propia Administración, no queda desprovisto de toda garantía, sino que puede impugnarse el acto revocatorio mediante un nuevo recurso de agravios.

b) En segundo lugar, la Orden de 15 de junio de 1948 señala que «el respeto a las situaciones creadas, por razones no ya de justicia, sino de equidad, exige un mínimo de garantías en cuanto al sujeto, la forma y la causa de la revocación, la cual deberá hacerse por autoridad competente, en Orden ministerial, que es la forma establecida por el art. 16 de la Ley de 30 de enero de 1938 para el ejercicio de las funciones administrativas y en fuerza a un error jurídico; mas como en toda institución de derecho el transcurso del tiempo viene a consolidar lo que fué defectuoso en su origen, es lógico también que el ejercicio de esta potestad tenga como límite en el tiempo el plazo de cuatro años señalado para la prescripción de la acción de nulidad, que es el mismo establecido por la Ley de 1894 para declarar lesivas las resoluciones que versen sobre materia de personal».

Y recientemente, alguna resolución del Consejo de Ministros ha hecho pensar si no habrá rectificado el Consejo de Estado la doctrina señalada, al referirse al principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, sentado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (52) y resolver que, como se trataba de corregir errores materiales, era posible volver sobre el acto que había declarado derechos. ¿Es que, si no hubiere existido error material, la Administración no hubiese podido revocar el acto? Esta es, sin duda, la doctrina acertada. Ha de afirmarse que la Administración no puede revocar sus actos declaratorios de derechos —aun cuando se refieran a personal y se dicten por la Administración central— nada más que en los casos excepcionales que han sido apuntados. Cuando, sin existir tales casos, el acto declaratorio de derechos sea lesivo a los intereses y derechos de la Administración, dada la legislación actual española, habrá que reconocer que pueda revocarlos la propia Administración, si bien siempre bajo la inspección del Consejo de Ministros, ante el que podrá acudir el particular cuando estime que el acto declaratorio revocado no era lesivo a los derechos e intereses de la Administración.

Queda por señalar un último problema, que me he de limitar a apuntar (53). Me refiero al caso de que el Consejo de Ministros haya dictado una Orden resolviendo un recurso de agravios en que se reconozca el derecho del particular. ¿Podrá después dictar nueva resolución la Administración revocando tal Orden? Es indudable que si el acto revocatorio es dictado por el Ministro, el particular siempre podrá acudir de nuevo ante el Consejo impugnando tal acto. Pero ¿y si se revoca por

(52) Se cita incluso alguna sentencia concreta. Vid. O. 30 nov. 1949 (B. O. 19 dic.).

(53) El problema es tratado en mi tesis doctoral.

el Consejo de Ministros? Si se admitiera tal posibilidad, habría que afirmar que las garantías del particular son nulas en materia de personal, ya que, al ser el recurso de agravios sustitutivo del contencioso, la Orden del Consejo de Ministros resolviendo un recurso viene a sustituir a una sentencia, y, por tanto, debería participar de una eficacia similar a la santidad de la cosa juzgada.

JESÚS GONZALEZ PEREZ

Registrador de la Propiedad,
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo

