

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 9 EL ACTO ADMINISTRATIVO (II)

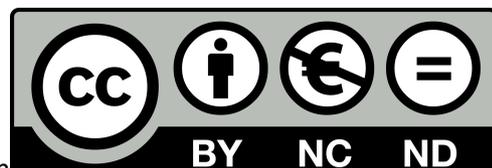
I. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos, salvo las particularidades ya estudiadas en la lección anterior, desde la fecha misma en que se dicten. El acto es válido, por tanto, fruto de esa presunción legal *iuris tantum*, hasta que se demuestre lo contrario. Como consecuencia de la autotutela de la Administración Pública, es el propio interesado o destinatario del acto quien tiene la carga de accionar contra el acto y demostrar su invalidez.

Al igual que existe una relación entre la validez y la eficacia de los actos administrativos, en los términos que ya nos constan, entre la invalidez y la ineficacia de los actos también puede establecerse una relación. En todo caso, debe quedar claro que no cabe confundir invalidez con ineficacia. Por tanto, aún siendo ilegales, los actos pueden surtir efectos y tener fuerza de obligar. De hecho, sólo cuando un acto administrativo se declare inválido entonces (y sólo entonces) deja de producir efectos (ineficacia). Si no se efectúa la declaración de invalidez o en tanto la misma se produce, el acto se seguirá presumiendo válido y será ejecutivo (incluso para un acto nulo de pleno derecho).

La invalidez de los actos administrativos se explica a partir de la constatación en el propio acto administrativo de una serie de vicios que determinan y conducen precisamente a esa declaración de invalidez. Cabe, no obstante, apreciar distintos grados de invalidez (en las ilegalidades más graves la naturaleza del vicio es insubsanable, mientras que en las ilegalidades de menor entidad se permite su subsanación, incluso por el transcurso del tiempo). Veamos detenidamente cada una de estas posibilidades.

Comenzando por la nulidad de pleno derecho, nos encontramos con la categoría más elevada (y grave) de invalidez. Desde su nacimiento mismo, el acto carece de efectos jurídicos, siendo el vicio que arrastra de carácter insubsanable por confirmación o prescripción, oponible *erga omnes* y permanentemente invocable.

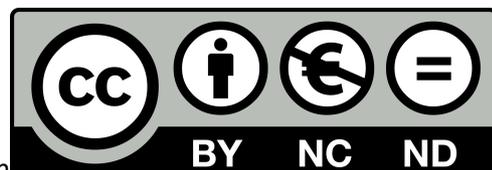


Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho únicamente en los casos tasados en el artículo 47.1 LPACAP:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) 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.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

En cualquiera de estos vicios de nulidad tasados en los que un acto administrativo puede incurrir el acto es nulo de pleno derecho. Pero qué quiere decir que un acto sea nulo de pleno derecho. La nulidad de pleno derecho determina que el acto es inválido y que además carece desde su inicio de eficacia. Aunque el acto exista como tal, no puede producir efectos por resultar inejecutable. La declaración de nulidad tiene efectos desde el día en que el acto fue dictado (con independencia del momento posterior en que se constatará el vicio de nulidad). Además, el vicio de nulidad de pleno derecho no puede ser convalidado por la Administración (por eso la declaración de nulidad puede solicitarse en cualquier momento), la acción de nulidad es imprescriptible y oponible *erga omnes*.

Por último, y aunque no se trate de actos, el artículo 47 en su apartado 2 LPACAP también contempla la nulidad de las disposiciones administrativa que

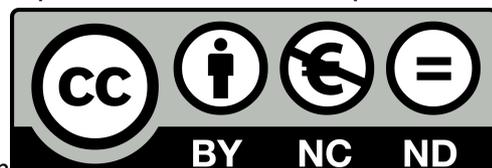


vulneren la CE, las leyes, u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materia reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

En segundo lugar, la anulabilidad o nulidad relativa (artículo 48 LPACAP). A diferencia de la nulidad de pleno derecho, la anulabilidad va referida a cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico -distinta a las causas tasadas del artículo 47.1 LPACAP- en las que pueda incurrir el acto administrativo. Infracción del ordenamiento jurídico (defecto de forma y/o de tiempo) con inclusión de los casos de desviación de poder (el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico y, por tanto, con defraudación objetiva del fin público que debe ser cumplido en cada caso concreto). Ahora bien, “el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados” (artículo 48.2 LPACAP). Y “la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo” (artículo 48.3 LPACAP).

Lo que la anulabilidad determina -como regla general frente a los casos más graves de nulidad de pleno derecho- es que el acto produce efectos (eficacia) en tanto el mismo no sea anulado. Además, a diferencia de la nulidad de pleno derecho, los efectos de la anulabilidad no lo son ya desde el día en que el propio acto se dictó sino que se producen desde la fecha de la declaración de anulabilidad. Finalmente, un acto que incurre en un supuesto de anulabilidad es susceptible de ser convalidado, subsanándose los vicios de los que adolezca, y prescribe la acción para ejercerla (a diferencia de la acción de nulidad de pleno derecho) de modo que los posibles defectos de anulabilidad quedan sanados por el mero transcurso del tiempo. Si el interesado (y sólo él) no ataca el acto interponiendo el correspondiente recurso, el acto deviene firme y el supuesto vicio de anulabilidad que arrastraba el acto se considera purgado.

En tercer y último lugar, además de la nulidad de pleno derecho y de la nulidad relativa (o anulabilidad), existen lo que se ha dado en llamar como irregularidades no invalidantes. Con este tercer supuesto nos estamos refiriendo a todo otro conjunto de infracciones menores en las que puede incurrir un acto administrativo a las que la LPACAP no otorga, sin embargo, ningún efecto invalidante. De hecho, a ellas se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 48 LPACAP. El artículo 48.2 LPACAP dispone que los defectos de forma en los actos administrativos sólo determinan su anulabilidad (de modo que en otras circunstancias no) si el acto carece de los requisitos formales indispensables

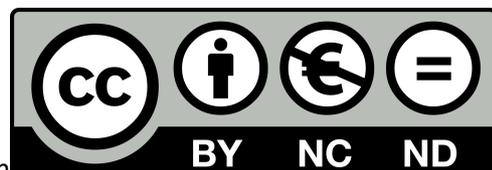


para alcanzar su fin o provoca indefensión a sus interesados. Mientras que el apartado 3 del mismo precepto señala que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implica la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo (de forma que cuando no exista esa imposición por la naturaleza del término o del plazo no habrá anulabilidad del acto sino mera irregularidad no invalidante).

Finalmente, para concluir con el estudio de la invalidez de los actos administrativos, existen una serie de reglas restrictivas de la invalidez dentro del análisis de la llamada conservación y convalidación de actos:

- La nulidad o anulabilidad en parte del acto no implica la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal entidad que sin ella el acto no se hubiera dictado (artículo 49.2 LPACAP).
- La nulidad o anulabilidad del acto no implica la de los sucesivos en el procedimiento y que sean independientes del primero (artículo 49.1 LPACAP).
- Declarada la nulidad o anulabilidad, el órgano competente puede conservar aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción (artículo 51 LPACAP).
- La Administración Pública puede convertir los actos nulos o anulables en válidos y eficaces siempre que contengan los elementos constitutivos de otro acto distinto válido y eficaz, produciendo los efectos de éste (artículo 50 LPACAP).
- La Administración puede convalidar los actos anulables (no cabe ante actos nulos de pleno derecho) subsanando los vicios de que adolezcan (artículo 52 LPACAP). Para ello los apartados 3 y 4 del propio artículo 52 LPACAP formalizan dos ejemplos de convalidación. En el primero de los supuestos, “si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado”. Mientras que en la segunda de las posibilidades formalizadas de convalidación, “si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente”.

En todo caso, el acto de convalidación produce efectos desde su fecha (salvo el artículo 39.3 LPACAP para la retroactividad de actos administrativos).



II. LA ANULACIÓN Y LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El estudio de la anulación y de la revocación de los actos administrativos, que se enmarca dentro de la revisión de oficio de los actos administrativos, ofrece un punto de partida común para el análisis de ambas categorías. En ambos casos nos encontramos ante la eliminación de un acto administrativo por la propia Administración Pública que lo dictó.

Además, por tanto, de la posibilidad de que el particular destinatario del acto lo ataque, mediante la vía de recursos procedentes si considera que el mismo incurre en algún vicio de nulidad (de pleno derecho o relativa), nos detenemos ahora en el examen de aquellas situaciones en las que es la propia Administración Pública autora del acto la que decide eliminarlo del mundo jurídico.

Para llegar al resultado último de la anulación o de la revocación del acto administrativo nos interesa conocer cuál es el fundamento último, la razón que mueve a la Administración Pública a adoptar tan drástica decisión.

Así, la anulación viene fundada en estrictos motivos de legalidad por lo que se proyecta sobre actos inválidos, bien por causa de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad. Mientras que la revocación de un acto administrativo (que es válido) se produce por motivos de oportunidad. Nos detenemos en cada una de ambas posibilidades para conocer su alcance y efectos.

La **anulación de un acto administrativo** tiene lugar, como hemos dicho, por motivos de legalidad. Existe, por tanto, algún vicio en el acto que lastra su validez (lo hace inválido). Ante esta situación, la propia Administración Pública autora del acto puede decidir anular ese acto inválido. Pero para ello hay que conocer el tipo de acto (clase/naturaleza) que la Administración Pública pretende anular. Se pueden plantear dos posibilidades diferentes:

- El acto es desfavorable o de gravamen.

La decisión es libre para la Administración Pública y puede proceder a su anulación sin ningún tipo de condicionante.

- El acto es favorable o declarativo de derechos.

En ese caso, y ante los efectos positivos o favorables que el acto provoca en la posición jurídica del interesado destinatario último del



acto, la decisión ya no es libre para la Administración Pública. Tienen que cumplirse una serie de requisitos o circunstancias, lo que a su vez nos obliga a delimitar dos situaciones que pueden llegar a darse:

a) El acto es nulo de pleno derecho.

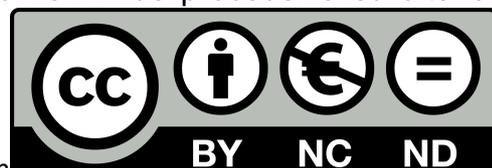
En cuyo caso la Administración Pública puede emprender, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 LPACAP, su revisión de oficio, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, con la intención última de declarar su nulidad de pleno derecho ante la concurrencia en el mismo de alguno de los supuestos tasados del artículo 47.1 LPACAP.

La Administración, al declarar la nulidad de una disposición o acto, puede establecer en la misma resolución que se adopte la indemnización que proceda reconocer al interesado si se dan las circunstancias previstas en el artículo 32.2 y 34.1 LRJSP para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Si al transcurso de seis meses desde el inicio del procedimiento de revisión de oficio no ha recaído resolución, procede apreciar la caducidad del procedimiento (si el mismo fue iniciado de oficio por la propia Administración Pública) o la desestimación por silencio administrativo negativo (si se inició por solicitud del interesado).

b) El acto favorable es anulable.

En este supuesto la Administración Pública ya no puede declarar de oficio y por sí misma la anulación del acto. Tratándose de actos favorables anulables, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 LPACAP, la Administración Pública debe previamente declarar lesivos para el interés público esos actos con el fin de proceder a su ulterior



impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

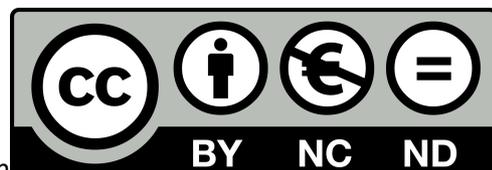
Es, por tanto, un órgano jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, el que, en última instancia, acordará la anulación de un acto favorable anulable. Y lo curioso es que es la propia Administración Pública autora del acto quien lo impugna ante la jurisdicción contencioso-administrativa previa su declaración de lesividad.

Esa declaración de lesividad (por la que la Administración Pública manifiesta el quebranto o menoscabo para el interés público que produce el acto) no puede adoptarse por la Administración Pública si han transcurrido ya cuatro años desde el dictado del acto. Y en caso de proceder (por el no transcurso aún de ese período de tiempo) requiere la previa audiencia de todos los interesados en el mismo. La declaración de lesividad puede notificarse a los interesados a título puramente informativo como quiera que la misma no es susceptible de recurso.

Finalmente, si iniciado por la Administración Pública el procedimiento tendente a declarar lesivo el acto administrativo para su ulterior impugnación judicial, transcurren seis meses sin haberse producido la declaración de lesividad, el procedimiento se entiende caducado.

Aparte de la anulación de los actos administrativos, en los términos vistos, como manifestación de la eventual eliminación de un acto por la propia Administración Pública autora del mismo, procede ahora ocuparnos de la revocación de los actos administrativos.

La **revocación de los actos administrativos**, como señalábamos al inicio de este epígrafe, responde a motivos de oportunidad. No hay, a diferencia de la anulación, ningún vicio de ilegalidad en el acto por lo que podemos afirmar, taxativamente, que la revocación opera sobre actos válidos esgrimiéndose para ello simples motivos de oportunidad.



El régimen de la revocación es controvertido como quiera que la única regulación general contenida en el artículo 109.1 LPACAP no ofrece pistas de todas y cada una de las posibilidades que se pueden dar. En este sentido, las Administraciones Públicas pueden revocar en cualquier momento (siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción) sus actos de gravamen o desfavorables, “siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”. Y nada más, eso es todo. Es lógico, así pues, pensar que un acto desfavorable o de gravamen pueda ser revocado sin mayor justificación y necesidad. Recuérdese que el acto es válido, si bien sucede que por motivos de oportunidad (cambio de criterios, circunstancias sobrevenidas) la Administración Pública entiende que es procedente eliminar dicho acto.

Pero ¿qué ocurre con los actos favorables o declarativos de derechos? Al no ser mencionados por el artículo 109.1 LPACAP ¿Pueden entonces ser revocados?

El silencio de la LPACAP acerca de los actos favorables nos conduce, en un primer momento, a sostener que sobre los mismos se proyecta un principio de irrevocabilidad, ya que, como sabemos, no incurriendo en ningún vicio de legalidad (porque de otro modo resultaría procedente su anulación), no resulta lógico que la Administración Pública se dirija contra sus propios actos revocando una decisión (favorable o declarativa de derechos) que adoptó previamente. De resultar posible, pese a estos condicionantes, la revocación de un acto favorable, deberían superarse para ello ciertos límites que, precisamente y a *sensu contrario*, establece el artículo 109.1 LPACAP. En este sentido, la revocación de un acto favorable o declarativo de derechos:

- Debe venir prevista por una norma con rango de ley.
- Debe prever el reconocimiento de la indemnización procedente como resarcimiento por la lesión patrimonial sufrida por el ciudadano.
- Debe fundarse en la necesaria satisfacción de un interés público prevalente.

Ahora bien, con todo, en el ámbito local, el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (RSCL) sigue gozando de virtualidad, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia del TS, pese a que, a priori, es una norma reglamentaria (y por tanto no alcanza el necesario rango normativo de Ley) la que admite la revocación de un acto favorable o declarativo de derechos. Este artículo 16 RSCL recoge los supuestos en los que las



licencias, como actos administrativos favorables o declarativos de derechos, pueden quedar sin efecto (por incumplimiento de las condiciones en las que fueron otorgadas) o anuladas (cuando fueron otorgadas erróneamente). Pero también se ocupa de los casos de revocación de licencias “cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”. Si atendemos, por tanto, el texto entrecomillado reproducido, la licencia puede ser revocada por estrictos motivos de oportunidad (cambio de circunstancias o adopción de nuevos criterios de apreciación). Sin embargo, esa revocación, como no podía ser de otra manera, debe venir acompañada del resarcimiento (indemnización al interesado) de los daños y perjuicios causados.

Sea como fuere, las facultades de revisión que puede emprender la Administración Pública, bien sea en los casos de anulación, bien en los de revocación de los actos administrativos, están sujetos a una serie de límites. Estos límites aparecen dispuestos por el artículo 110 LPACAP de forma que no resultará posible (la anulación y/o la revocación de un acto administrativo) “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”.

Finalmente, para concluir con este epígrafe relativo a la revisión de actos por parte de la Administración Pública, restaría por ocuparnos de la llamada **rectificación de errores materiales y aritméticos**. A la misma se refiere el artículo 109.2 LPACAP. Y como quiera que no nos encontramos, en puridad, ni ante una anulación ni ante la revocación de actos administrativos, la Administración Pública puede rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. Se trata de rectificar, sin consecuencias invalidantes en el acto, equivocaciones de nombres, fechas, operaciones aritméticas, cifras sin que la rectificación entrañe ni pueda entrañar nuevas valoraciones jurídicas en el acto.

En la rectificación de errores materiales y aritméticos, el acto rectificado debe tener idéntico contenido que el acto objeto de rectificación sin que la Administración Pública pueda desarrollar, bajo este pretexto y en fraude de ley, operaciones (encubiertas) de revisión o revocación de actos.



III. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A partir de la presunción legal de validez, un acto administrativo es inmediatamente ejecutivo (ejecutividad), o lo que es lo mismo, produce efectos.

Sin perjuicio de esta realidad básica, la Administración Pública tiene el privilegio (autotutela ejecutiva) de poder llevar a efecto, por sí misma, y sin necesidad de impetrar el auxilio judicial, la ejecución forzosa de un acto administrativo cuando su destinatario desatiende lo en él acordado. A esta posibilidad reconocida a la Administración Pública de ejecutar forzosamente sus actos administrativos, incluso contra la voluntad del interesado, se le denomina “ejecutoriedad” (o también acción de oficio, ejecución forzosa, o coacción administrativa).

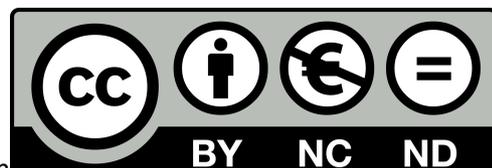
No pueden confundirse, por tanto, a partir de ahora, la ejecutividad y la ejecutoriedad, por más que la técnica legislativa de la LPACAP no sea, sobre este concreto particular, todo lo correcta que fuera deseable (téngase en cuenta que el enunciado del artículo 98 LRJPAC en lugar de ejecutoriedad debería ser ejecutividad).

La ejecutoriedad es, así pues, un añadido que, como posibilidad, se puede producir aparejada a la propia ejecutividad de un acto administrativo. Y esto se explica por lo siguiente: el acto administrativo, dada su presunción de validez, es eficaz, produce efectos (ejecutividad). Y en la medida en que su destinatario último no cumpla lo determinado como contenido de ese acto administrativo es entonces cuando surge la eventual posibilidad de la ejecutoriedad.

De este modo, la ejecutoriedad posibilita que la Administración Pública pueda ejecutar forzosamente sus actos administrativos; pueda realizar materialmente el contenido de un acto administrativo (el propio acto administrativo es el título ejecutivo, el fundamento jurídico para ello) que impone una obligación desatendida por su destinatario, si bien previo apercibimiento al mismo (como última oportunidad de cumplimiento voluntario del acto) venciendo, incluso, su resistencia.

El artículo 97 LPACAP dispone un conjunto de garantías a favor de los ciudadanos frente a la ejecución forzosa de la Administración Pública:

- No puede darse inicio a la actuación material de ejecución de resoluciones que limiten los derechos de los particulares sin previa adopción de la Resolución administrativa que le sirva de fundamento (posible vicio de vía de hecho, o lo que es lo mismo, actuaciones materiales de la Administración Pública que lesionan derechos o



intereses legítimos y que carecen de la necesaria cobertura jurídica de un acto previo o una norma).

- El órgano que ordene el acto de ejecución viene obligado a notificar al interesado la Resolución que autorice la actuación administrativa de ejecución forzosa.
- El previo apercibimiento (artículo 99 LPACAP) como última oportunidad de cumplimiento voluntario del acto antes de pasar a la acción.

Para ello, la Administración Pública se puede servir de los medios de ejecución forzosa enumerados en el artículo 100.1 LPACAP, a saber:

- Apremio sobre el patrimonio (artículo 101 LPACAP).
- Ejecución subsidiaria (artículo 102 LPACAP).
- Multa coercitiva (artículo 103 LPACAP).
- Compulsión sobre las personas (artículo 104 LPACAP).

No obstante, el propio artículo 100 LPACAP dispone una serie de cautelas o garantías para la ejecución forzosa. En este sentido, la ejecución forzosa debe desarrollarse siempre: i) con respeto al principio de proporcionalidad; ii) de existir varios modos de ejecución forzosa admisibles, la Administración Pública debe optar siempre por el menos restrictivo de la libertad individual; y iii) si resulta necesario entrar en el domicilio del interesado, previamente la Administración Pública debe obtener el consentimiento del afectado o en su caso recabar la oportuna autorización judicial.

