

EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO Y CLASES. ELEMENTOS. VALIDEZ Y EFICACIA.

I.- CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	1
A.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO	1
B.- DELIMITACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	2
C.- CLASIFICACIONES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	2
1.- En función de la Administración que los dicta:	2
2.- En función de su contenido: actos favorables y desfavorables o de gravamen hacia los ciudadanos:.....	3
3.- En función de su modo de expresión: actos expresos, tácitos y presuntos:.....	3
4.- En función de la posición que ocupa el acto en el procedimiento administrativo: actos de trámite y definitivos o resolutorios:	3
5.- En función de la impugnabilidad del acto en vía administrativa: actos que causan estado (o que agotan o finalizan la vía administrativa) y actos que no causan estado (no ponen fin a la vía administrativa):.....	3
6.- En función de la impugnación absoluta del acto: actos firmes y no firmes.....	4
7.- En función del grado de vinculación de la Administración al momento de dictarlos (actos reglados y discrecionales).....	4
II.- ELEMENTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	4
A.- ELEMENTO SUBJETIVO	4
B.- ELEMENTO OBJETIVO	5
C.- ELEMENTO TELEOLÓGICO O CAUSAL	5
D.- ELEMENTO FORMAL (I): LAS FORMALIDADES Y LA FORMA EN SENTIDO ESTRICTO	5
1.- Formalidades.....	5
2.- Forma en sentido estricto.....	6
E.- ELEMENTO FORMAL (II): LA MOTIVACIÓN.....	6
1.- Concepto y finalidad.....	6
2.- Actos que deben motivarse	6
3.- Alcance de la motivación y de su incumplimiento	6
III.- VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	7
A.- PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	7
B.- LOS GRADOS DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	7
C.- SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO (ART. 62 LRJPAC).....	8
1.- Nulidad de pleno derecho de actos administrativos (art. 62.1 LRJPAC)	8
2.- Nulidad de pleno derecho de disposiciones administrativas de carácter general (art. 62.2 LRJPAC):	8
D.- ANULABILIDAD (ART. 63.1 LRJPAC).....	8
E.- IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES	9
F.- EL PRINCIPIO GENERAL DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS MANIFESTACIONES (ARTS. 64 A 67 LRJPAC)	9
1.- La conservación en sentido estricto (conservación y transmisibilidad, arts. 64.1 y 66 LRJPAC)	9
2.- La invalidez parcial (art. 64.2 LRJPAC).....	10
3.- La conversión (art. 65 LRJPAC).....	10
4.- Convalidación (art. 67 LRJPAC).....	10
IV.- EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	10
A.- EL PRINCIPIO GENERAL DE EJECUTIVIDAD	10
B.- ALTERACIONES DE LA REGLA GENERAL: SUPUESTOS DE EFICACIA DEMORADA Y RETROACTIVA.....	11
1.- Eficacia demorada.....	11
2.- Supuestos de retroactividad	12
C.- NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	12

I.- CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La definición del acto administrativo es una tarea sobre la que recae un enorme peso, dada la trascendencia que esta cuestión adquiere en el conjunto del Derecho Administrativo. Ninguna Ley recoge una definición del acto administrativo. En cuanto a las aportaciones doctrinales, la más aceptada es obra de Zanobini, posteriormente completada entre nosotros por García de Enterría, dando como resultado la siguiente definición: acto administrativo es *cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo,*

emanada de un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. Pasemos a analizar sus notas conceptuales.

1ª El acto administrativo es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo.

2ª El acto administrativo es, esencialmente, unilateral, sin que requiera mediación de voluntad del sujeto destinatario para alcanzar validez.

3ª El acto administrativo se encuentra regulado por el Derecho Administrativo.

4ª El acto administrativo es dictado, generalmente, por una Administración Pública.

5ª El acto administrativo es fiscalizable, como regla general, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

B.- DELIMITACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para precisar mejor el concepto de acto administrativo, conviene recoger a continuación una serie de actuaciones que no son actos administrativos, a pesar de que sean llevadas a cabo por la Administración.

1º Los reglamentos no son actos administrativos, Los reglamentos son normas jurídicas, en tanto que los actos son aplicación de normas. El reglamento innova en el Ordenamiento jurídico, crea normas nuevas; en cambio el acto se limita a poner en marcha lo dispuesto por dichas normas. El reglamento tiene vocación de permanencia en el tiempo, no se agota con su ejercicio; en cambio el acto tiene efectos consuntivos, es decir, una vez aplicado ya no es de utilidad posterior.

2º Los actos políticos del Gobierno, no constituyen actos administrativos en sentido propio, aunque emanen del Gobierno y se articule sobre ellos un control contencioso-administrativo limitado.

3º Las denominadas operaciones materiales, o de ejecución.

4º Los contratos administrativos no son actos administrativos, pues no gozan de la nota de la unilateralidad. Para su validez, el contrato administrativo precisa de dos voluntades, la de la Administración y la del particular, y en tanto que ambas no confluyan no se perfecciona el contrato. Ello no obstante, las actuaciones unilaterales de la Administración dirigidas a la firma del contrato, a las que tradicionalmente calificamos como *actos separables*, sí tienen carácter de actos administrativos y por consiguiente son susceptibles de control contencioso-administrativo.

5º Los convenios entre Administraciones Públicas

6º Las actuaciones realizadas por la Administración Pública son sujeción al Derecho privado no son actos administrativos.

C.- CLASIFICACIONES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Existen distintos criterios para clasificar los actos administrativos, siendo heterogénea la importancia que revista cada uno de ellos. Las clasificaciones más relevantes son las siguientes:

1.- En función de la Administración que los dicta:

Conforme a este criterio los actos pueden ser comunitarios, estatales, autonómicos, provinciales, municipales, o de una Administración especializada. El objeto de esta clasificación es reseñar el hecho de que el acto se enclavará en un régimen jurídico distinto, según cuál sea la Administración que lo dicte.

2.- En función de su contenido: actos favorables y desfavorables o de gravamen hacia los ciudadanos:

La distinción entre actos favorables y desfavorables da lugar a una serie de consecuencias. Por ejemplo, en términos generales y salvo excepciones, los actos desfavorables han de encontrarse siempre motivados en tanto que los actos favorables pueden carecer de motivación. Asimismo, la Administración puede revocar los actos desfavorables, en principio, con cierta libertad, mientras que los actos favorables han de someterse a un riguroso procedimiento para poder ser eliminados, al reconocerse en ellos un derecho a los interesados.

3.- En función de su modo de expresión: actos expresos, tácitos y presuntos:

Un **acto expreso** es aquel en que la Administración efectúa una declaración explícita, dirigida a los particulares. De otro lado, un **acto tácito** (o implícito) es aquella actuación de la administración que conlleva implícitamente una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio, que no ha sido exteriorizada de forma expresa. Por último, un **acto presunto** es una situación de inactividad de la Administración a la que por ministerio de la ley se le aparejan determinadas consecuencias jurídicas, esto es, se presume que existe un acto frente a la inactividad de la Administración (silencio administrativo).

4.- En función de la posición que ocupa el acto en el procedimiento administrativo: actos de trámite y definitivos o resolutorios:

En su virtud, podemos distinguir entre actos de trámite y acto definitivos. Los actos de trámite son los que se producen a lo largo de un procedimiento administrativo antes de la resolución del procedimiento. Son actos de trámite los informes, las propuestas, las pruebas, etc. Los actos definitivos o resolutorios son los que ponen fin al procedimiento administrativo. Recogen la respuesta que la administración adopta frente al problema que se plantea, y representan la razón de que se haya tramitado todo el procedimiento anterior.

5.- En función de la impugnabilidad del acto en vía administrativa: actos que causan estado (o que agotan o finalizan la vía administrativa) y actos que no causan estado (no ponen fin a la vía administrativa):

Como regla general, los actos administrativos definitivos son susceptibles de un recurso en vía administrativa, esto es, un recurso que ha de presentarse ante la propia Administración, que es quien lo resuelve; caso de no interponerse tal recurso administrativo, no será posible impugnar el acto en vía judicial. Sin embargo, hay excepciones a esta regla. En tales casos, decimos que el acto causa estado, o que agota la vía administrativa: sólo será posible recurrir el acto en vía jurisdiccional.

El art. 109 LRJPAC establece los casos en que los actos agotan la vía administrativa en todas las Administraciones Públicas; son los siguientes:

- A) Los actos dictados por órganos que carezcan de superior jerárquico, salvo que la ley establezca lo contrario.
- B) Los actos que resuelvan un recurso de alzada.
- C) Los actos que resuelvan otros procedimientos de recurso o de revisión de actos, como la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho (art. 102.2 LRJPAC), las resoluciones de procedimientos de impugnación que sustituyan al recurso de alzada (art. 107.2 LRJPAC), y la resolución del recurso extraordinario de revisión (art. 119.3 LRJPAC).
- D) Determinados tipos de actos administrativos, expresamente indicados por las leyes, también agotan la vía administrativa.

- E) Las de los órganos administrativos, incluso cuando tengan superior jerárquico, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca. En desarrollo de esta previsión el ordenamiento ha precisado qué concretos órganos de cada Administración Pública agotan la vía administrativa.

En las Entidades Locales, de acuerdo con el art. 52 LBRL, agotan la vía administrativa las resoluciones del Pleno, del Presidente o Alcalde-Presidente y la Junta de Gobierno Local o Junta de Gobierno en las Diputaciones, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando ejerzan competencias delegadas y conforme al acto de delegación proceda recurso ante éstas.

6.- En función de la impugnación absoluta del acto: actos firmes y no firmes

Los actos no firmes son los que aún pueden ser recurridos, bien en vía administrativa, bien en vía jurisdiccional. Los actos firmes son aquellos que no pueden ser objeto de recurso, en cuyo caso también se dice que el acto ha adquirido firmeza. Esta circunstancia puede deberse a dos hechos diferentes:

6.1.- Por el transcurso del plazo de impugnación sin ejercicio de la acción correspondiente

6.2.- Por haber sido agotados todos los mecanismos de reacción actuables contra el acto.

7.- En función del grado de vinculación de la Administración al momento de dictarlos (actos reglados y discrecionales)

La Administración ejerce potestades administrativas, que pueden distinguirse en potestades regladas y potestades discrecionales. En las primeras, todos los aspectos de la actuación administrativa están pormenorizados por el ordenamiento jurídico, y la Administración se ciñe a aplicarlos, dando como resultado una sola solución válida en cada caso. Por el contrario, en las potestades discrecionales la Administración dispone de un cierto margen de apreciación que el ordenamiento le confiere deliberadamente para que pueda acomodar su actuación a las circunstancias del caso concreto, y en virtud del cual son posibles diversas soluciones, todas ellas igualmente válidas. Cuando la Administración ejerce potestades discrecionales dicta actos discrecionales. Este tipo de actos presenta, asimismo, particularidades de régimen jurídico: por ejemplo, los actos discrecionales han de encontrarse siempre motivados (art. 54.1.f LRJPAC), el alcance de su control judicial es más limitado que el de los actos reglados, etc.

II.- ELEMENTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los elementos de los actos administrativos son aquellos componentes que deben reunir para alcanzar validez y, por consiguiente, cuya carencia determina la imperfección o invalidez del acto. Los actos administrativos ostentan cuatro elementos básicos:

- el sujeto, o elemento subjetivo;
- el objeto, o elemento objetivo;
- el fin, o elemento teleológico o causal;
- las formas, o elemento formal

A.- ELEMENTO SUBJETIVO

Para que un acto administrativo resulte válido ha de ser dictado por el órgano competente para ello, y, precisamente, por el sujeto titular del órgano en cuestión.

B.- ELEMENTO OBJETIVO

Este elemento hace referencia al contenido del acto. Es, en definitiva, la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio en que consiste el acto administrativo.

Conforme al art. 53.2 LRJPAC, el contenido de los actos administrativos, ya sea principal, ya accesorio, ha de reunir ciertos requisitos:

- a. Debe ser **lícito**, ajustándose al Ordenamiento jurídico
- b. Ha de ser **adecuado**, lo que significa que debe corresponderse con el fin para el que se dicta
- c. El contenido ha de ser **determinado**, o cuando menos, **determinable**: debe ser posible conocer los que verdaderamente se pretende con el acto.
- d. El contenido del acto ha de ser **posible**, es decir, que su realización debe ser viable, factible.

Además, para que un acto administrativo resulte válido se exige que concurra su **presupuesto de hecho**. Éste no es propiamente un elemento objetivo del acto, sino más bien un requisito previo que condiciona su validez: si no se produce el presupuesto de hecho, no puede dictarse el acto. Por ejemplo, para que pueda imponerse una sanción, es preciso que el particular haya realizado una conducta tipificada por la ley como infracción: cada vez que alguien realiza esa conducta tipificada se produce el presupuesto de hecho para sancionar. El presupuesto de hecho es un acontecimiento al que la norma le apareja una consecuencia jurídica: la posibilidad de dictar el acto administrativo. Es, por tanto, el precedente fáctico que permite la adopción del acto.

C.- ELEMENTO TELEOLÓGICO O CAUSAL

Con el elemento teleológico hacemos referencia a la finalidad de la actuación administrativa, al *para qué* del acto: la Administración actúa para satisfacer un interés público, y el fin o interés público al que se dirige el acto constituye su elemento teleológico o causal.

Los actos administrativos han de ser adecuados a los fines que persigan (art. 53.2 LRJPAC). Es lo que se denomina *principio de congruencia o adecuación del acto administrativo*. La adecuación del acto también invoca al *principio de proporcionalidad*.

D.- ELEMENTO FORMAL (I): LAS FORMALIDADES Y LA FORMA EN SENTIDO ESTRICTO

El elemento formal hace referencia a los requisitos formales que se imponen para la elaboración y producción de un acto administrativo. En el Derecho Administrativo, el cumplimiento de las formas por parte de la Administración es especialmente exigido (principio de las formas tasadas), a diferencia de lo que sucede con el Derecho privado, en el que impera el principio de libertad de forma.

1.- Formalidades

El cauce formal mediante el que se produce el acto administrativo es el procedimiento administrativo. El art. 53.1 LRJPAC afirma que el acto administrativo se producirá "ajustándose el procedimiento establecido". La infracción del procedimiento comporta un vicio, cuyo alcance (mera anulabilidad, o nulidad plena) depende de la gravedad de la infracción en que se haya incurrido.

2.- Forma en sentido estricto

Junto al concepto de formalidades, existe el de *forma en sentido estricto*, que es la manera como se presenta o exterioriza la voluntad administrativa, esto es, el modo de hacerla pública. La forma es el modo en que la Administración da a conocer los actos administrativos, el soporte sobre el que se contienen. Existen las siguientes formas de expresión del acto administrativo:

1. **Escrita:** Es la forma de expresión natural del acto administrativo, y al que el art. 55.1 LRJAPC declara como medio general de producción. Por asimilación, se incluye en este grupo toda clase de soporte que incluya la lengua escrita, como es el caso del télex, el fax, los ficheros informáticos, el correo electrónico. Etc.
2. **Oral o verbal:** Son los actos que se expresan de palabra, como la orden de disolución de una manifestación ilegal, o de cierre de un local que ha excedido el horario de apertura. El principal problema que presentan estos actos es el de su constancia. En tal sentido, el art. 55.2 LRJAPC dispone que cuando se precise la constancia escrita de un acto oral, éste se recogerá en una comunicación elaborada por la Administración.

E.- ELEMENTO FORMAL (II): LA MOTIVACIÓN

1.- Concepto y finalidad

Es la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que fundamentan el acto. El Ordenamiento jurídico impone que ciertos actos administrativos sean motivados; si tales razones no se incorporan al acto, aunque existieran realmente, el acto adolecería de un vicio: la falta de motivación, esto es, el no haber consignado en el acto mismo los motivos por los que se dictó.

2.- Actos que deben motivarse

No todos los actos administrativos han de ser motivados: El art. 54.1 LRJPAC establece los actos que necesariamente deberán motivarse:

- a. Los que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b. Los actos que resuelvan los procedimientos de revisión o recurso en vía administrativa, cualquiera que sea su especie.
- c. Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d. Los acuerdos de suspensión de actos.
- e. Los actos por los que en un procedimiento administrativo se acuerde la aplicación de la tramitación de urgencia, o la ampliación de los plazos de resolución.
- f. Los actos que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales.
- g. Los actos que deben ser motivado en virtud de disposición expresa.

3.- Alcance de la motivación y de su incumplimiento

En la motivación se debe recoger una *sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho*, a tenor del art. 54.1 LRJPAC. La falta de motivación supone la invalidez del acto administrativo. El alcance de este vicio (nulidad o mera anulabilidad) depende del tipo de acto en que se haya omitido este requisito de forma.

III.- VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A.- PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Según el art. 57.1 LRJPAC, “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”. El precepto establece una presunción de que cuando se dicta el acto administrativo han sido satisfechos todos los requisitos intrínsecos del acto, y de que éste contiene, por tanto, todos sus elementos –subjetivo, objetivo, teleológico y formal-.

Sucede, sin embargo, que el acto puede ser jurídicamente incorrecto, y haberse dictado con infracción del Ordenamiento jurídico, desconociendo alguno de los requisitos que se incluyen entre los cuatro elementos del acto. A pesar de ello, el acto se presume válido hasta que se anule, hasta que sea formalmente eliminado del escenario jurídico mediante alguno de los mecanismos que el Derecho establece (medios de impugnación por parte de los interesados, y medios de anulación de oficio por parte de la Administración). Ahora bien, la presunción de validez es *ius tunc*, es decir, que puede destruirse mediante aportación de prueba a contrario.

Según la gravedad del vicio cometido, o lo que es lo mismo, en función del alcance del requisito que se infringe, distinguimos entre las siguientes categorías:

- *Invalidez*: supone la incursión del acto en un vicio de tal calado que le impide la consideración de válido, circunstancia que provoca la eliminación del acto una vez constatada la infracción que es determinante de la invalidez, esto es, en el momento en que se destruya formalmente la presunción de validez de la que se beneficia el acto.
- *Irregularidad*: la irregularidad es un vicio de muy escaso relieve, y de tan poca entidad que no conduce a la eliminación del acto administrativo.

B.- LOS GRADOS DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Dentro de la invalidez existen diversos estadios, configurados según la gravedad de la infracción del Ordenamiento jurídico en que haya incurrido el acto. La invalidez más intensa o grave es la llamada *nulidad radical, absoluta o de pleno Derecho*; y la más leve la nulidad relativa, denominada más frecuentemente *anulabilidad*. En nuestro Derecho, *la regla general es que cuando un acto incurre en algún vicio es anulable*. Los supuestos de nulidad, por una parte, y de irregularidad no invalidante, por otra, se establecen como excepciones a esa regla, y aparecen por tanto expresamente previstos en el Ordenamiento jurídico.

La nulidad y la anulabilidad son dos categorías que se distinguen por las siguientes notas:

1.- *La nulidad es un vicio de carácter imprescriptible*, en tanto que la anulabilidad prescribe por el transcurso de un determinado plazo de tiempo. Esto significa que la nulidad de pleno Derecho puede ser alegada siempre, y el particular que se encuentre perjudicado por un acto nulo podrá ejercer acciones contra él en cualquier momento. Debe aclararse, no obstante, que los recursos –administrativos y judiciales- se encuentran siempre sujetos a un plazo de interposición, aunque el vicio que se alegue sea de nulidad radical. La nota de la imprescriptibilidad se predica por la existencia de un concreto mecanismo de revisión de actos que puede ser iniciado de oficio por la Administración e instado por los particulares, conocido como *acción de nulidad* –art. 102 LRJPAC-. Es este mecanismo de revisión de actos administrativos el que no se encuentra limitado por plazos de interposición.

2.- *La declaración de nulidad de un acto tiene efectos retroactivos –ex tunc-*, en tanto que la anulación provoca efectos *ex nunc*, es decir, desde el momento en que se produce

tal declaración. La declaración de nulidad comporta una eliminación radical del acto, llevada hasta el extremo de considerar que ni siquiera llegó a existir.

3.- *La nulidad es un vicio "de orden público"*, es decir, que puede ser apreciado de oficio por el Tribunal que conozca de un recurso contra el acto; en cambio, los vicios de mera anulabilidad han de ser alegados por las partes en el proceso.

4.- Debido a su alcance, *la nulidad es un vicio insubsanable*, que no puede enmendarse mediante una actuación administrativa posterior, ni en virtud del consentimiento del afectado. En cambio, los actos anulables pueden ser convalidados, subsanándose sus vicios.

C.- SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO (ART. 62 LRJPAC)

1.- Nulidad de pleno derecho de actos administrativos (art. 62.1 LRJPAC)

La nulidad radical o de pleno derecho es la máxima sanción que puede recibir un acto administrativo, y por ello los vicios que el Ordenamiento contempla como supuestos de nulidad radical consisten en infracciones de especial gravedad y carácter evidente, que atenta contra los principios fundamentales del sistema, encontrándose reservada a la ley la determinación de tales supuestos.

Los casos en que los actos administrativos son nulos de pleno derecho, como excepción a la regla general de la anulabilidad, aparecen contemplados en el art. 62.1 LRJPAC. Son los siguientes:

a.- Actos 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.- Actos de contenido imposible.

d.- Actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta.

e.- Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

f.- Actos dictados prescindiendo de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

g.- Actos expresos o presuntos por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

h.- Los que se establezcan expresamente en una norma con rango de ley.

2.- Nulidad de pleno derecho de disposiciones administrativas de carácter general (art. 62.2 LRJPAC):

Art. 62.2 LRJPAC: También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

D.- ANULABILIDAD (ART. 63.1 LRJPAC)

Nuestro Derecho ha dispuesto como regla general que cualquier infracción del Ordenamiento jurídico provoca la anulabilidad del acto que la contenga. Así se desprende con claridad del art. 63.1 LRJPAC, que dispone: "son anulables los actos de la

Administración que incurran en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”.

E.- IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES

La irregularidad es un vicio de muy escaso relieve, y de tan poca entidad que no conduce a la eliminación del acto administrativo. Cuando se produce un vicio, la regla general es la anulabilidad o invalidez simple del acto que lo padece. Por tanto, el ordenamiento jurídico se encarga de precisar los concretos supuestos en que los actos administrativos son irregulares. Lo que sucede es que no lo hace en un lugar definido, debiendo inducir esta categoría de una serie heterogénea de preceptos, distribuidos a todo lo largo de la LRJPAC. Entre ellos destacan los siguientes:

- *Vicios formales*: por interpretación en sentido contrario del art. 63.2 LRJPAC, los vicios meramente formales que no generen indefensión ni supongan requisitos indispensables para que el acto alcance su fin constituyen meras irregularidades no invalidantes de los actos administrativos.
- *Errores materiales o de hecho*: entre los que pueden citarse una suma incorrecta, efectuada en una liquidación que contiene todos los sumandos y de la que se desprende claramente el error; etc. Según el art. 105.2 LRJPAC, las Administraciones Públicas podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. El error material o de hecho no atenta a la existencia ni a la legalidad del acto administrativo. Los particulares pueden evitar que les perjudique el error en el que la Administración recae, oponiéndose al acto; pero tal error no hace incurrir al acto en un vicio de invalidez, puesto que puede ser corregido en cualquier momento.
- *Actuaciones administrativas extemporáneas*: esto es, realizadas fuera de plazo, como, por ejemplo, los actos administrativos dictados con exceso del plazo de resolución. El art. 63.3 LRJPAC dispone que las actuaciones administrativas realizadas fuera de plazo sólo implicarán la anulabilidad del acto cuando así resulte de la naturaleza del término o plazo.

F.- EL PRINCIPIO GENERAL DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS MANIFESTACIONES (ARTS. 64 A 67 LRJPAC)

El acto administrativo se encuentra beneficiado por un principio general de conservación: como ha señalado la doctrina, una de las más destacables particularidades de los actos administrativos es que el ordenamiento jurídico procura a toda costa su supervivencia, afanándose en mantenerlos incluso cuando se encuentren envueltos en supuestos de invalidez. El principio se bifurca en una completa batería de técnicas y remedios, como veremos a continuación.

1.- La conservación en sentido estricto (conservación y transmisibilidad, arts. 64.1 y 66 LRJPAC)

La conservación en sentido estricto comprende, a su vez, diversas manifestaciones, todas las cuales resultan aplicables tanto en casos de nulidad como de mera anulabilidad.

Existe, en primer lugar, una regla contenida en el art. 66 LRJPAC: “el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos

actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”. Ésta es una regla que se proyecta hacia atrás, siendo relativa a los trámites del procedimiento que se desarrollaron correctamente antes de que se cometiera la infracción que provoca la invalidez del acto.

Una segunda manifestación de la conservación aparece en el art. 64.1 LRJPAC: La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero”. Esta regla se proyecta hacia delante, incidiendo sobre los actos administrativos posteriores a aquel en que se produjo la infracción.

2.- La invalidez parcial (art. 64.2 LRJPAC)

Esta técnica de mantenimiento de los actos administrativos se recoge en el art. 64.2 LRJPAC, que dispone: “La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”.

3.- La conversión (art. 65 LRJPAC)

Según el art. 65 LRJPAC: “Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste”.

4.- Convalidación (art. 67 LRJPAC)

Art. 67 LRJPAC: “1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos.

3. 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.

4. 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.”

IV.- EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A.- EL PRINCIPIO GENERAL DE EJECUTIVIDAD

En el Derecho Administrativo se deslindan claramente dos cuestiones diversas: la eficacia y la validez de los actos administrativos. La validez estudia elementos intrínsecos del acto, cuya carencia o inobservancia provoca vicios que determinan su invalidez. Por el contrario, *la eficacia analiza el momento en que los actos administrativos pueden llevarse a efecto, siendo aptos y susceptibles de aplicación*; es cuestión relativa, en consecuencia, a los requisitos extrínsecos que debe reunir el acto administrativo, ya sea válido o inválido, para que su contenido pueda llevarse a efecto.

El hecho de que ambas cuestiones se encuentren desligadas en la teoría general de los actos administrativos provoca que en la práctica pueda producirse cualquier combinación de estos cuatro elementos:

- un acto válido puede ser eficaz: cumple todos los requisitos intrínsecos y extrínsecos. Es la situación ideal en que debe encontrarse todo actos administrativo;

- un acto válido puede ser ineficaz: cumple todos los requisitos intrínsecos, pero no los extrínsecos, de modo que, aún siendo válido, no puede aplicarse;
- un acto inválido puede ser eficaz: si el acto no cumple todos los requisitos intrínsecos, pero sí los extrínsecos, puede ser aplicado a pesar de que resulte ilegal. Una vez declarada formalmente la invalidez del acto, deberán corregirse las consecuencias que se hubieran derivado de su aplicación;
- un acto inválido puede ser ineficaz: esto sucede cuando se incumple tanto algún requisito intrínseco como otro extrínseco, de modo que el acto resulta ilegal y, al propio tiempo, no puede llevarse a efecto.

Con arreglo al art. 57.1 LRJPAC, los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ello se disponga otra cosa. En consecuencia, *los actos administrativos son aptos para producir efecto (para aplicarse) desde el mismo momento en que sean dictados, sin que se precise la satisfacción de ningún requisito adicional*; es lo que se conoce como principio de autotutela declarativa. De esta forma, los actos administrativos crean, modifican o extinguen unilateralmente situaciones jurídicas, sin necesidad de ningún otro requisito externo; es lo que se califica como *acto ejecutivo*. No obstante, existen supuestos de eficacia demorada, en los que se impone el cumplimiento de ciertos requisitos –notificación, publicación– en orden a reconocer la eficacia del acto, como más adelante se verá.

La ejecutividad del acto administrativo se encuentra potenciada además con su *ejecutoriedad*, establecida en el art. 94 LRJPAC, que consiste en la potestad de que dispone la Administración para ejecutar un acto por sí misma, potestad que también es conocida como *ejecución de oficio de los actos administrativos* o autotutela ejecutiva. La ejecutoriedad es predicable tanto de los actos con relevancia interna a la Administración, como de los que inciden en derechos de terceros. A modo de ejemplo, impuesta una multa por la Administración, aunque adolezca de vicios, se presumirá válida y será ejecutiva y ejecutoria, esto es, producirá efectos inmediatos, y si el particular se niega a su abono, la Administración podrá embargarle de oficio sus bienes para proceder al cobro de la multa. Si posteriormente se declara formalmente la invalidez del acto, el particular tendrá derecho al reintegro de lo embargado. Todo ello da una idea suficientemente general de la intensidad de los instrumentos con que el ordenamiento apodera a la Administración, quien no requiere ni autorización del sujeto afectado, como tampoco judicial, para proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos, algo absolutamente impensable en el Derecho privado.

B.- ALTERACIONES DE LA REGLA GENERAL: SUPUESTOS DE EFICACIA DEMORADA Y RETROACTIVA

La ejecutividad del acto es la regla general, pero existen excepciones en cuya virtud el acto desplegará efectos en un momento posterior al que fue dictado (supuestos de eficacia demorada) o bien en un momento anterior al que fue dictado (supuestos de eficacia retroactiva).

1.- Eficacia demorada

Los casos de eficacia demorada constituyen situaciones en que se altera la regla general de ejecutividad inmediata de los actos administrativos, siendo eficaz el acto en un momento posterior a aquel en que se dicta. Los supuestos de eficacia demorada se encuentran previstos en el art. 57.2 LRJPAC. Son los siguientes:

- a.- Cuando lo exija el contenido del acto.
- b.- Cuando el acto deba ser notificado o publicado: Según el art. 58.1 LRJPAC, han de notificarse a los interesados los actos que afecten a sus derechos e intereses.
- c.- Cuando la eficacia del acto quede supeditada a aprobación superior.
- e.- Los actos administrativos sancionadores sólo son ejecutivos cuando se agote la vía administrativa (art. 138.3 LRJPAC).

2.- Supuestos de retroactividad

En cuanto a los supuestos de retroactividad, permiten que los actos administrativos desplieguen efectos desde el pasado, reconociéndose su eficacia partir de un momento anterior a aquél en que fueron dictados. La regla general es que los actos son irretroactivos (puesto que son eficaces desde que se dictan), pero el artículo 57.3 LRJPAC establece los siguientes supuestos de retroactividad:

- a.- Actos que se dicten en sustitución de otros que hayan sido anulados.
- b.- Actos que produzcan efectos favorables, y no lesionen derechos de terceros.

C.- NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Véase tema del procedimiento administrativo.