

LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO

SUMARIO: 1. PERFECCIÓN Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.—2. PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN: A) *La publicación de las disposiciones administrativas*; B) *La notificación de los actos administrativos*.—3. LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA ACCIÓN DE OFICIO: A) *Ejecutividad y suspensión*; B) *Acción de oficio o ejecución forzosa*; C) *El principio «solve et repete»*.—4. REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

I.—PERFECCIÓN Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Un acto administrativo se perfecciona una vez que está constituido por el conjunto de elementos que funcionan como requisitos de su validez. Ahora bien, el acto administrativo no es, por la simple circunstancia de que reúna tales requisitos, jurídicamente eficaz; pues, como señala la Ley de Procedimiento administrativo, «la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior» (art. 45, 2).

Resulta, por tanto, que son varias las causas que determinan la pendencia de la eficacia de los actos administrativos:

1) En primer lugar, cuando así se desprenda del contenido del acto. Esto ocurre en los actos sometidos a condición o término, pues mientras éste no transcurra, o aquélla no se cumpla, el acto administrativo, aunque perfecto, no produce sus efectos.

2) Por no haberse notificado o publicado, a cuyos requisitos nos referiremos con posterioridad.

3) Por exigirse aprobación superior. Esto ocurre en relación con los actos dictados por Organismos o Entidades sometidas a la tutela administrativa, como es el caso de algunas de las competencias atribuidas a las Entidades locales (1).

Prescindiendo de las aludidas causas de pendencia de la eficacia de los actos administrativos, la regla es que produzcan sus efectos desde la fe-

(1) Por ejemplo, art. 132 de la Ley de Régimen local.

cha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa (art. 45. 1.º de la Ley de Procedimiento) (2). Con esto último se apunta al problema de la irretroactividad de los actos administrativos, al que nos referimos seguidamente.

Por lo que se refiere a los actos administrativos de carácter general, hay que partir indudablemente de la aplicabilidad del art. 3.º del Código civil, según el cual «las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieran lo contrario». Ahora bien, ésta, que no es sino una regla de interpretación respecto de las leyes formales (3), se ha querido elevar por algún sector doctrinal, tratándose de disposiciones administrativas, a la categoría de prohibición absoluta, negando a todo Reglamento la posibilidad de autodeclararse retroactivo. Si bien es cierto que es ésta una cuestión en la que pueden encontrarse argumentos en pro y en contra, también lo es que, entre nosotros, los Reglamentos suelen dictarse con inclusión de una cláusula de respeto para los «derechos adquiridos», que vienen así a convertirse en el auténtico límite de su retroactividad (4).

En relación con los actos administrativos de contenido concreto, las opiniones suelen ser más categóricas: la cláusula de retroactividad es inadmisibles en los actos que restrinjan el ejercicio de facultades o derechos de los particulares, que sacrifiquen derechos adquiridos o que impongan deberes u obligaciones (5). Es ésta la misma idea que inspira nuestro Derecho positivo, al declarar el art. 44, 3, de la Ley de Procedimiento: «Excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y asimismo cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.»

(2) Dice así este precepto: «Los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.» La expresión «serán válidos» debió omitirse por el legislador, primero, porque en este precepto se está regulando la eficacia y no la validez, y segundo, porque por el hecho de dictarse no se prejuzga su validez. Hasta tal punto son dos nociones distintas la de la validez y la de la eficacia, que, como se dijo en el capítulo anterior, hay actos administrativos inválidos que producen efectos jurídicos en tanto no se anulan.

(3) Es decir, para el caso de que en la Ley no se diga nada: pues el precepto admite, como se ha visto, que la Ley disponga su propia retroactividad.

(4) Puede recordarse en este sentido la Disposición adicional 1.ª contenida en el Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales de 30 de mayo de 1952. El problema, claro está, será el de distinguir los «derechos adquiridos» de las meras «expectativas», a las que no alcanza la garantía.

(5) ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, I, pág. 224. Observa O. DUPEYROUX (en *La règle de la non retroactivité des actes administratifs*, París, 1954, pág. 4) que la regla de la irretroactividad de los actos administrativos cuenta hoy entre los principios generales del Derecho reconocidos por la jurisprudencia del *Conseil d'Etat*.

2.—PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El acto administrativo, de acuerdo con su carácter general o concreto, puede ser fuente de Derecho objetivo o creador de situaciones jurídicas individuales. En cualquier caso, se comprende la necesidad de que sea comunicado y dado a conocer a la colectividad o a las personas particularmente interesadas en sus efectos. Crear el derecho *secretamente* carecería de sentido.

De aquí se desprende que la eficacia de los actos administrativos, como antes se dijo, resulte pendiente, en relación con los de carácter general, por el requisito de la publicación, y, en relación con los de carácter concreto, por la notificación.

A) *La publicación de las disposiciones administrativas.*

De acuerdo con el art. 1.º del Código civil, las Leyes obligan a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». La publicación es, por consiguiente, un requisito que condiciona su vigencia.

Constituyendo los actos administrativos de carácter general normas jurídicas obligatorias, hay que entender que la expresión «Leyes» del Código civil los comprende, y que, por tanto, también la publicación es para ellos requisito *sine qua non* de eficacia. En este sentido se ha pronunciado repetidamente nuestra jurisprudencia (6).

Después de la promulgación de la Ley de Régimen jurídico de 26 de julio de 1957, la cuestión queda más clara todavía, al prescribir en su art. 29: «Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas, habrán de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1.º del Código civil.» Hay, por tanto, también una expresa remisión al plazo de veinte días de *vacatio legis*.

La publicación se corresponde, por su naturaleza, con los actos administrativos de carácter general y con aquellos que tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos; pero no existe ningún impedimento para que también los actos especiales o concretos se publiquen (7).

(6) Vid. la que recogemos en nuestro libro *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, 1956, pág. 276.

(7) Dice así el art. 46 de la Ley de Procedimiento: «1. Los actos de la Administración se publicarán en los casos y con las modalidades establecidas por las normas que les sean aplicables.»—«2. Los actos administrativos que tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos, y aquellos para los que no fuere exigible la notificación personal, no producirán efectos respecto de los mismos en tanto no sean

Lo único que no es lícito a la Administración es intentar suplir la notificación, en los casos en que sea obligatoria, con la publicación (8).

B) *La notificación de los actos administrativos.*

Puede afirmarse que es ésta una de las materias en la que nuestro Derecho administrativo positivo se encuentra, desde hace tiempo, más evolucionado (9).

El fundamento legal de la obligación de notificar se encontraba ya en la base XI del art. 2.º de la Ley de Bases de Procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889. Esta Ley admitía tres sistemas para realizar la notificación: notificación personal, notificación por cédula y notificación por edictos. Pero la Administración no podía elegir discrecionalmente entre ellos, sino que había de intentar la notificación precisamente de acuerdo con el orden en que han sido enumerados. Más recientemente, nuestro Derecho vino a admitir el sistema de la notificación por correo (10).

La nueva Ley de Procedimiento administrativo de 1958 regula también detalladamente esta materia. Del art. 80 se desprende que continúan en vigor los tres sistemas subsidiarios de notificación que conocía nuestro Derecho anterior, aunque con la peculiaridad de que al admitirse como forma ordinaria de la notificación personal el «oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado», son tales medios de comunicación —y no la cédula— los que se entregarán al pariente o persona de su dependencia, cuando el interesado no se encuentre en su domicilio (11). Finalmente, «cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, o se ignore su domicilio, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el «Boletín Oficial del Estado» o de la provincia» (art. 80, 3).

Dada la importancia que la notificación tiene, puesto que de ella de-

publicados legalmente.»—«3. La publicación se efectuará una vez terminado el procedimiento y será independiente de la que se hubiere efectuado con anterioridad a los fines de información pública.»

(8) En este sentido se pronunció la jurisprudencia de Agravios, en la O. de la Pr. de 27 de marzo de 1952 («B. O. E.» de 12 de abril).

(9) Aparte los preceptos legales, la labor de la jurisprudencia ha sido aquí muy importante: vid. SERRANO GUIRADO, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 1, enero-abril 1950.

(10) Decreto conjunto de Hacienda y Gobernación de 2 de abril de 1954.

(11) Si la notificación se realizase mediante oficio o carta, se procederá en la forma prevenida en el núm. 3 del art. 66 de la Ley de Procedimiento, es decir, se presentará en la Oficina de Correos en sobre abierto para que sea fechada y sellada por el funcionario de Correos, que después la remitirá como «correo certificado»:

penden los efectos del acto administrativo, la Ley se ha preocupado de señalar con rigurosidad los requisitos necesarios para su corrección: «Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días a partir de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedan, Organo ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente» (art. 79, 2) (12).

¿Qué efectos produce una notificación defectuosa? Hay que distinguir los diferentes supuestos que caben en esta materia:

1.º) *Falta absoluta de notificación.*—Si, además, el acto no ha sido publicado, nos encontramos con que faltan los requisitos elementales para su eficacia. Su pendencia hay que entender que es indefinida, pues aquí la voluntad administrativa no ha llegado a exteriorizarse.

2.º) *Notificación que induce a error al particular.*—Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando la Administración notifique que contra su resolución cabe un recurso que no es el procedente. En esta hipótesis hay que entender que si el particular hace caso de la indicación administrativa y entabla tal recurso, queda a salvo su derecho para plantear después la cuestión ante la jurisdicción competente (13).

3.º) *Notificaciones con otro tipo de defectos.*—Cuando en la notificación falta algún otro de los requisitos que antes se han señalado, resulta posible la subsanación de sus vicios en las dos hipótesis siguientes: a) por aquiescencia expresa o presunta del particular interesado (14); b) por el transcurso de seis meses, siempre que, no obstante haberse omitido otros requisitos, la notificación contenga el texto íntegro del acto. Esta subsanación por transcurso del plazo de seis meses no se produce cuando se hu-

(12) Esto mismo se venía exigiendo con anterioridad por el art. 401 de la Ley de Régimen local, que, además, terminaba con esta severa fórmula: «Sin el cumplimiento de los expresados requisitos no se tendrán por bien hechas las notificaciones ni producirán efectos legales, a menos que el propio interesado, dándose por suficientemente enterado del acuerdo, utilice en tiempo y forma el recurso procedente.»

(13) A pesar de que hay jurisprudencia en apoyo de esta tesis (como citamos en nuestro libro *Régimen de impugnación...*, pág. 280), pueden citarse sentencias del T. S. en las que se mantiene postura opuesta con base en el art. 2.º del Código civil, según el cual la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento (sent. de 21 de octubre de 1939).

Aquí hay indudablemente un caso de *error excusable*, contra el que no aparece que sea de aplicación el núm. 4 del art. 79 de la Ley de Procedimiento.

(14) «Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente» (art. 79, 3).

biese formulado protesta formal del administrado, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia (art. 79, 4) (15).

3.—LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA ACCIÓN DE OFICIO.

El acto administrativo, como emanado de uno de los poderes jurídicos del Estado, aparece, ante todo, como un acto obligatorio, cuyos efectos vinculan igualmente a los administrados y a la propia Administración. Esto puede predicarse incluso del acto administrativo defectuoso, en tanto no sea anulado (16). De aquí que haya podido enunciarse *el principio de la presunción de legitimidad* de los actos administrativos, que determina que, como regla, los actos administrativos se tengan por válidos y productores de su natural eficacia jurídica, en tanto un interesado no demuestre su invalidez ante la jurisdicción u Organismo competente. Se trata, pues, de una presunción *iuris tantum*, que admite, por tanto, prueba en contrario; pero la prueba corre a cargo del particular que ha de utilizar en tiempo y forma los recursos procedentes (17).

Supuesta la legitimidad del acto administrativo, la eficacia jurídica de éste se despliega plenamente, manifestándose en una serie de consecuencias (alguna de las cuales ha venido a predicarse como nota esencial e insoslayable del acto administrativo objetivamente considerado), cuales son: 1.º, la ejecutividad de los actos administrativos; 2.º, la acción de oficio o posibilidad de ejecución forzosa en manos de la Administración.

El sistema de la prerrogativa administrativa se manifiesta aquí con todo su vigor, marcándose netamente la diferente posición jurídica en que el Derecho coloca a la Administración y a los administrados. Mientras que un particular que quisiese hacer efectivo un derecho del que fuese titular necesitaría, en primer lugar, obtener del Tribunal competente la declaración judicial de reconocimiento del derecho controvertido, y en segundo lugar, acudir igualmente al Tribunal competente para que inicie el correspondiente procedimiento ejecutivo sobre el patrimonio del deudor; en cambio, la Administración pública aparece investida de los poderes necesarios para realizar por sí misma la autotutela de su derecho, y para ello: primero, declara por sí misma cuál es su derecho, de donde el ca-

(15) Este plazo de seis meses está tomado del art. 311, 3, del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, de 17 de mayo de 1952.

(16) FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, 2.ª ed., pág. 203. Incluso los que conocen la irregularidad del acto, continúa diciendo este autor, deben respetarlo, precisamente porque cuentan con su pronta anulación.

(17) El trabajo más conocido sobre esta materia es la monografía de G. TREVÈS, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*. Padova, 1936.

rácter obligatorio del acto administrativo; segundo, procede a ejecutar por sus propios medios —y, en su caso, contra la voluntad de los obligados— lo que previamente ha declarado.

A) *Ejecutividad y suspensión.*

No obstante la confusión terminológica que reina en esta materia, debe entenderse por ejecutividad del acto administrativo la cualidad jurídica que al mismo se reconoce de habilitar a la Administración para proceder a realizar los actos y operaciones necesarios que su ejecución comporta (18). En este sentido, decir que un acto es ejecutivo es tanto como afirmar que tiene fuerza obligatoria, lo cual ocurre desde el momento en que (supuestos los demás requisitos que, de forma genérica, condicionan la

(18) Una parte de la doctrina ha intentado poner de relieve la diferencia existente entre la ejecutividad y la ejecutoriedad del acto administrativo. Para RODRÍGUEZ MORO, la ejecutividad es sinónimo de eficacia del acto, y la expresión se refiere entonces a cualquier acto administrativo, mientras que la ejecutoriedad supone llevar la ejecución a sus últimas consecuencias, incluso imponiéndolo obligatoriamente a los administrados que no se avienen a su cumplimiento. Así, continúa, «el acuerdo de un Ayuntamiento creando una plaza de Arquitecto municipal a cubrir por oposición es ejecutivo si se han cumplido los preceptos legales, y, en consecuencia, se podrá anunciar, nombrar Tribunal, etc. Mas no hay nada que suponga ejecutoriedad. En cambio, el acuerdo imponiendo contribuciones especiales a los propietarios de los terrenos beneficiados por la apertura de una calle no sólo es ejecutivo, sino ejecutorio, pues si voluntariamente no se ingresan las cuotas asignadas, se ejecuta al obligado, se embargan los bienes precisos y se hace con ellos pago la Administración, llegando, si menester fuera, a la venta en pública subasta. Habría aquí, según el sentido antes expuesto, no sólo ejecutividad del acto, sino ejecutoriedad» (*La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949, págs. 32 y 33).

La anterior terminología es aceptada por SAYAGUÉS, para quien la ejecutividad es la regla general en los actos administrativos y consiste en el principio de que todo acto administrativo, una vez perfeccionado, produce todos sus efectos y, por lo mismo, cuando requiere ser llevado a los hechos, puede y debe ser ejecutado. Este carácter, añade, no debe confundirse con la ejecutoriedad, «que es la posibilidad de la Administración de ejecutar el acto por sí misma, incluso en caso de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo acudir en tal caso a diversas medidas de coerción» (*Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1953, pág. 490).

GONZÁLEZ PÉREZ ha criticado ampliamente la imprecisión terminológica con que, según él, se utiliza en la doctrina el término ejecutoriedad, que debe distinguirse de la cualidad genérica que tienen los actos administrativos de tener fuerza obligatoria. Con la ejecutoriedad se hace referencia «a la cualidad de los mismos, que posibilita la ejecución forzosa de lo mandado en el acto administrativo a cargo de la Administración» (*Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, en «Rev. crítica de Deho. inmobiliario», septiembre, 1954, pág. 710).

Seguramente todos los autores citados se inspiran en la precisión con anterioridad formulada por ZANOBINI, *Corso...*, I, págs. 225-226.

eficacia, esto es: notificación, publicación o aprobación superior, en su caso) el acto es definitivo, incluso con independencia de que sea firme (19). Ahora bien, dada la estructura jerárquica de la organización administrativa, la mayoría de las disposiciones administrativas determinan, como regla, una puesta en movimiento de los Organismos inferiores tendente a lograr la ejecución de lo mandado. Así, la convocatoria de unas oposiciones prejuzga una serie de actos (nombramiento del Tribunal calificador, admisión de opositores, realización de los ejercicios de la oposición, etcétera) de ejecución de aquélla. Decir que el acto administrativo es ejecutivo es, en este caso, tanto como afirmar que todos estos actos deben de llevarse a la práctica (y para ello normalmente no se plantea ningún problema de vencer resistencias físicas de los particulares interesados), con independencia de los recursos que contra la convocatoria se hayan formulado (20).

Resulta de lo anterior que la ejecutividad, tal como la hemos definido, constituye un rasgo común y ordinario de los actos administrativos, consecuencia de su propia fuerza de obligar y con abstracción de la materia que constituya su contenido. Justamente de aquí se desprende la regla del carácter no suspensivo de los recursos administrativos y jurisdiccionales que se puedan utilizar para impugnarlos (21), expresamente recogida por nuestro Derecho positivo (22).

(19) Nuestra doctrina y jurisprudencia han confundido con frecuencia los conceptos de definitividad, firmeza y ejecutividad de los actos administrativos. Una resolución es definitiva cuando resuelve, por disposición del Organismo competente, la cuestión planteada. Se opone, por tanto, al concepto de acto-trámite y difiere también del concepto de «causar estado»; pues la competencia para resolver una cuestión puede estar encomendada a un Organismo que no sea el superior en la escala jerárquica y con independencia de los recursos de alzada que quepan contra ella. Una resolución, en cambio, es firme cuando, o bien han sido rechazados los recursos utilizados contra ella, o bien se ha dejado transcurrir el plazo para su utilización. Pues bien, lo que decimos en el texto es que una resolución no firme (y dado el carácter no suspensivo de los recursos) es, sin embargo, ejecutiva. Para mayores precisiones en esta materia, vid. nuestro libro *Régimen de impugnación*, págs. 57 a 62.

(20) Este es el concepto de ejecutividad que se desprende de los arts. 44 y 101 de la Ley de Procedimiento. Según este último precepto: «Los actos y acuerdos de las autoridades y Organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el art. 120 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior.» Análogamente, el art. 361 de la Ley de Régimen local.

(21) LAVAU, *Du caractère non suspensif des recours devant les Tribunaux administratifs*, en «*Rev. Droit Public*», 1950.

(22) Art. 116 de la Ley de Procedimiento: «La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender, de oficio o a instancia de parte, la ejecución del acuerdo recurrido, en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.»

B) *Acción de oficio o ejecución forzosa.*

Si con anterioridad nos hemos referido al carácter ejecutivo de los actos administrativos, ahora debemos encaramos con la posibilidad de su ejecución forzosa a cargo de la propia Administración que dictó el acto. Es aquí donde una parte de la doctrina habla de la *ejecutoriedad* del acto administrativo, como cosa distinta de la ejecutividad (23). Si ésta es rasgo común de todos los actos administrativos, en cambio la ejecutoriedad sólo es propia de aquellos actos que imponen deberes positivos o negativos, cuyo cumplimiento pueda no ser voluntariamente aceptado por el obligado. Naturalmente, la ejecutoriedad presupone que el acto sea ejecutivo. es decir, jurídicamente eficaz (24).

Es posible que la mayor parte de las imprecisiones que se observan en la distinción de ambos conceptos arranque cabalmente de la analogía fonética entre las denominaciones que se asignan a cada una. Pudiera ser, por tanto, conveniente abandonar en absoluto el empleo del término ejecutoriedad, que, por otra parte, no tiene albergue en el Diccionario de la Lengua española. Si en su lugar se habla de ejecución forzosa o acción de oficio, se habrá ganado no sólo desde el punto de vista gramatical, sino incluso desde el punto de vista técnico, puesto que del examen de un pretendido *carácter objetivo* de los actos administrativos, habremos desplazado la cuestión a su lugar adecuado: el estudio de una especial prerrogativa —punto de vista *subjetivo*— de la Administración pública, la de pasar por sí misma, sin intervención previa de los Tribunales, a la ejecución forzosa de sus actos, incluso empleando la coacción (25).

Tal como ha quedado delimitado el concepto, la ejecución forzosa supone una actuación material que se impone en alguna forma a los particulares. Su legitimación se encuentra cabalmente en el acto administrativo que se trata de ejecutar, hasta el punto que, faltando tal acto, la actuación material deja de ser jurídica (26). En otro caso, la Administración

El mismo principio se consagra en el art. 122 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Esta misma Ley, en sus arts. 118 y ss., regula el procedimiento especial en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por infracción manifiesta de las leyes.

(23) Nos remitimos a los lugares anteriormente citados en las obras de RODRÍGUEZ MORO, GONZÁLEZ PÉREZ, SAYAGUÉS y ZANOBINI.

(24) ZANOBINI, Op. cit., pág. 226.

(25) El capítulo V del título IV de la Ley de Procedimiento administrativo, que se refiere a la «ejecución» de los actos administrativos, no emplea para nada el término «ejecutoriedad»; en cambio, habla de la «ejecución forzosa» en los arts. 102 y 104.

(26) Art. 100 de la Ley de Procedimiento: «1. La Administración pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico.—2. El Órgano

actuaría a través de una *vía de hecho* que, sin duda alguna, determinaría la responsabilidad patrimonial por los daños causados. Igualmente, el particular podría oponerse a ella incluso utilizando interdictos, por excepción al principio general que prohíbe su uso frente a la acción administrativa (27).

Desde el punto de vista del Derecho comparado, la posibilidad de ejecución forzosa no constituye, desde luego, una regla general. Son muchos los países, incluso del sistema de régimen administrativo, que requieren en estos casos que la Administración se dirija a los Tribunales de justicia (28). Interesa saber, desde el punto de vista del Derecho español, si entre nosotros la posibilidad de ejecución forzosa constituye la regla o la excepción.

A partir de la Ley de Procedimiento administrativo de 1958 no existe ninguna duda sobre que la posibilidad de la ejecución forzosa a cargo de la Administración está admitida con carácter general por nuestro Derecho. Ahora bien, en el ejercicio de esta potestad existen dos limitaciones fundamentales: 1.º), la ejecución forzosa ha de ajustarse precisamente a un procedimiento previamente reglado, hasta el punto de que su olvido convierte la acción administrativa en *vía de hecho*; 2.º), cuando la ejecución forzosa consista en la utilización de medidas coercitivas, únicamente podrá ser utilizada por la Administración cuando exista precepto legal expreso que la autorice.

Hechas estas salvedades, hay que añadir que la Ley enumera los medios de ejecución forzosa, a saber: a) apremio sobre el patrimonio; b) ejecución subsidiaria; c) multa coercitiva; d) compulsión sobre las per-

que ordene un acto de ejecución material estará obligado a comunicar por escrito y a requerimiento del particular interesado, la resolución que autorice la actuación administrativa.»

(27) Art. 103 de la Ley de Procedimiento: «No se admitirán interdictos contra las actuaciones de los Organos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido» (*a contrario sensu*). Es el mismo principio que inspira el art. 125 de la Ley de Expropiación forzosa de 1954.

(28) El Derecho italiano constituye principio general: vid. los supuestos y la legislación citada por ZANOBINI, Op. cit., pág. 228.

En Francia la tesis tradicional venía representada por HAURIUO (*Précis de Droit Administratif et-Droit Public*, ed. 1927, pág. 354, que conceptuaba el acto administrativo como una «*décision executive*»). Esta tesis ha sido modernamente sometida a una dura crítica, no siempre correcta, principalmente por CHINOT (*Le privilège d'exécution d'office de l'Administration*, París, 1945) y LAVAU (*Du caractère...*, cit.). Para este último la teoría de la *decisión ejecutoria* es una «*invención*» del decano HAURIUO que la doctrina moderna ha heredado sin «*beneficio de inventario*», pero que merece reservas. Si bien existe un número de casos en que la ley permite a la Administración, en forma excepcional, proceder a la ejecución forzosa, de aquí no puede desprenderse la existencia de un principio general. En todo caso, éste es el contrario, tal como ha sido establecido por la jurisprudencia del *Conseil d'Etat* a partir del *arrêt Saint-Just*, de 2 de diciembre de 1902.

sonas (art. 104 de la Ley de Procedimiento). Para que la enumeración sea completa, deben añadirse a los anteriores: el lanzamiento o desahucio administrativo y la utilización de la fuerza pública por razones de orden público (29),

a) *El apremio sobre el patrimonio*.—Es el procedimiento de que dispone la Administración pública para el cobro de los créditos consistentes en cantidad líquida a su favor. Fundamentalmente se emplea este procedimiento para el cobro de las deudas que tienen un carácter contributivo o fiscal, pero la posibilidad hay que extenderla a cuantas liquidaciones tengan su origen en un acto administrativo (por ejemplo, multas y procedimiento sobre los bienes de los responsables directos o subsidiarios frente a la Administración por razón del manejo de caudales públicos) (30). Pero hay que entender excluidas las deudas de tipo civil.

b) *La ejecución subsidiaria*.—Habrà lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que, por no ser personalísimos, pueden ser realizados por sujeto distinto del obligado (art. 106, 1, de la Ley de Procedimiento), por ejemplo, la obligación que se imponga a un administrado de demoler una construcción realizada sin el oportuno permiso, o de revocar la fachada de su casa. En estos casos, la Administración realizará el acto por sí, o a través de las personas que determine, a costa siempre del obligado, el cual responde de los gastos, daños y perjuicios que se hayan producido, pudiéndose emplear por la Administración el procedimiento de apremio sobre su patrimonio (art. 106, 2 y 3) (31).

c) *Las multas coercitivas*.—La Administración podrá, para conseguir la ejecución de determinados actos a cargo de los particulares obligados,

(29) Por lo que se acaba de decir, se comprende que la ejecución forzosa administrativa es bastante más amplia en sus medios que la procesal, que sólo conoce la ejecución sobre el patrimonio. Como dice GUASP, «teóricamente es posible concebir un tipo de *ejecución personal* y un tipo de *ejecución patrimonial*. La diferencia entre una y otra no estaría tanto en la esencia de las finalidades que a una y otra se asignan, sino en la calidad de los medios que se oponen a su servicio. Una ejecución personal sería la que recayese objetivamente sobre la persona del ejecutado, mientras que una ejecución patrimonial sería la que recaería sólo sobre los bienes del sujeto pasivo de la ejecución... En este sentido hay que decir que la ejecución ordinaria en el Derecho español es, en efecto, no una ejecución personal, sino una ejecución patrimonial» (*Derecho procesal civil*, Madrid, 1956, pág. 845).

(30) Art. 105 de la Ley de Procedimiento: «1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida, se seguirá el procedimiento previsto en el Estatuto de Recaudación.» El Texto refundido de este Estatuto ha sido aprobado por Decreto de 29 de diciembre de 1948.

(31) Nuestro Derecho conoce casos específicos, aparte los ejemplos citados en el texto, en que procede la ejecución subsidiaria. Así, la Ley sobre defensa de los montes contra plagas forestales, de 20 de diciembre de 1952, faculta al Ministro de Agricultura para declarar la existencia de una plaga: si los propietarios no toman las medidas conducentes a su extinción, las realizará el Servicio de plagas forestales a su costa (art. 6.º).

imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado. Pero sólo en los siguientes supuestos (art. 107 de la Ley de Procedimiento): 1.º, actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; 2.º, actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no lo estimara conveniente; 3.º, actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

Debe de observarse que para que estas multas puedan imponerse no basta con la alusión sistemática que a ellas se hace en la Ley de Procedimiento, sino que hace falta una ley especial que las autorice y determine su forma y cuantía (32). Además, la multa coercitiva es independiente de las que puedan imponerse en concepto de *sanción* y, por lo tanto, compatible con ellas (33).

d) *La compulsión sobre las personas*.—Es ésta una materia delicada, en la que la Ley de Procedimiento se ha limitado a hacer una declaración de tipo general, reconociendo las dificultades que toda postura apriorística aquí supone. Según el art. 108, 1: «Los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de hacer o soportar, podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre sus personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice y dentro siempre del respeto debido a la dignidad de la persona humana y a los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles. Y se añade en el núm. 2: «Si la obligación personalísima consistiera en un hacer, y no se realiza la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y exacción se procederá en vía administrativa.» Quizás el ejemplo más claro de compulsión sobre las personas para cumplir con una obligación personalísima, venga dado por el servicio militar obligatorio.

e) *El lanzamiento o desahucio administrativo*.—Aunque no se refiere expresamente a él la Ley de Procedimiento administrativo, está admitido por nuestro Derecho vigente, en materia de expropiación forzosa (34).

f) *El uso de la fuerza física*.—Este especial procedimiento de ejecu-

(32) El art. 107, 1, comienza así: «Cuando así lo autoricen las leyes y en la forma y cuantía que éstas determinen...»

(33) Art. 107, 2.

(34) El art. 54 del Reglamento de Expropiación forzosa de 26 de abril de 1957 dice: «Los desahucios y lanzamientos que exija la ocupación de las fincas expropiadas tendrán carácter administrativo.»

El título II del Reglamento de bienes de las Entidades locales de 27 de mayo de 1955 se refiere al «desahucio por vía administrativa», procedimiento que se regula con bastante detalle en los arts. 107 a 125. Este último precepto confiere a las Corporaciones locales la posibilidad de «resolver por sí en vía administrativa los contratos de arrendamiento de viviendas protegidas, casas baratas, de renta limitada y similares de su propiedad en los mismos casos y forma previstos para las del Instituto Nacional de la Vivienda».

ción forzosa para vencer la resistencia a las órdenes administrativas se legitima por razones de seguridad y orden público, por lo que no debe ser estudiado con ocasión de este comentario que suscita la Ley de Procedimiento administrativo.

C) *El principio «solve et repete».*

De la ejecutividad del acto administrativo y subsiguiente posibilidad, en su caso, de ejecución forzosa, se ha llegado a extraer la consecuencia de que la impugnación de cualquier acto administrativo que implique liquidación de un crédito a favor del Estado sólo es posible si el particular se aviene previamente a realizar el pago que se discute.

La regla *solve et repete* ha tenido tradicional acogida en nuestro Derecho positivo (35), sin que la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa haya podido prescindir de ella. Es aplicable, tanto en materia fiscal como en relación a la exacción de multas gubernativas (36).

A nuestro juicio, es erróneo considerar esta regla como una exigencia próxima o remota del principio de ejecutoriedad. Lo que este último postula es sencillamente la no suspensión del acto administrativo que liquide el crédito, ni, por tanto, la suspensión del oportuno procedimiento de apremio que se iniciase para hacerlo efectivo, aunque el particular utilice los recursos procedentes. Añadir a esto la necesidad del previo pago, únicamente puede interpretarse como una regla de carácter procedimental o procesal que limita la posibilidad de recurrir, significando un injustificado privilegio administrativo.

(35) La antigua Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1894 decía en su art. 6: «No se podrá intentar la vía contencioso-administrativa en los asuntos sobre cobranza de contribuciones y demás rentas públicas o créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, mientras no se realice el pago en las Cajas del Tesoro público.» Este precepto fué interpretado con todo rigor por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

(36) La nueva Ley de 1956 enumera en el art. 59, 2, los documentos que deben acompañar el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, señalándose en el apartado e): «El documento acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro público o de las Corporaciones locales, en los asuntos sobre contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, excepto en el supuesto previsto en el art. 132, párrafo 2, y cuando el pago se hubiese hecho durante el curso del procedimiento administrativo y en él constare el documento que lo justifique, en cuyo caso se manifestará así en el escrito de interposición.» El aludido art. 132. 2, se refiere a la declaración de pobreza del litigante.

4.—REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A) *Diferenciación de conceptos.*

a) El uso de los conceptos revocación y anulación suele estar presidido por una lamentable confusión, tanto en el lenguaje legal (37) y jurisprudencial (38), como incluso en la doctrina (39).

Aun entre los que admiten la necesidad de la distinción técnica entre ambas nociones, no existe opinión unánime respecto de la elección del criterio diferenciador. Cabe, empero, afirmar que son dos los criterios fundamentales que se han manejado: a') el criterio del órgano, entendiéndose que hay *revocación* cuando es la propia Administración la que elimina un acto anterior, y *anulación* cuando la eliminación del acto corre a cargo de los Tribunales contencioso-administrativos. Este es el criterio más admitido por nuestra doctrina y jurisprudencia (40); b') el criterio

(37) Así, el art. 369 de la Ley de Régimen local dice: «Las autoridades y Corporaciones locales no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieren servido de base a una resolución judicial, salvo al resolver recursos de reposición.» En cambio, refiriéndose al mismo supuesto, pero respecto de la Administración Central, dice el art. 110, I, de la Ley de Procedimiento administrativo: «La Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos...» En el art. 112 de esta Ley se habla de «las facultades de anulación y revocación» sin distinguir entre ellas.

(38) En la jurisprudencia se habla genéricamente de revocación para referirse a la anulación de los actos administrativos por la propia Administración. Por ejemplo, sentencia del T. S. de 15 de febrero de 1950.

De esta acepción genérica y, por consiguiente, poco precisa, se resiente la casi totalidad de la doctrina española. Entre las excepciones debe, sin embargo, recordarse a FERNÁNDEZ DE VELASCO (en *El acto administrativo*, pág. 258) y GONZÁLEZ PÉREZ (*La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española*, en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 1, 1950, págs. 149 y ss.).

(39) Las únicas precisiones las ha realizado la doctrina italiana, como después se verá. En cambio, la doctrina francesa incluye todos los supuestos en el término genérico «retrait». Así, WALINE agrupa bajo este término las siguientes hipótesis: 1.º) la revocación obligatoria, cuando el acto es *ilegal* y no crea derechos a favor de terceros; 2.º) *revocación* imposible, cuando el acto es *legal* y crea derechos a favor de terceros; 3.º) *revocación facultativa*, cuando el acto es *ilegal* pero crea derechos a favor de terceros (aunque sólo es posible si no ha transcurrido el plazo de recurso). Este mismo autor realiza, sin embargo, un ensayo de distinción terminológica, proponiendo la siguiente: *retrait*, genéricamente, para la eliminación de un acto administrativo; *rapport*, cuando tiene efectos retroactivos; *revocation*, cuando no los tiene; *abrogation*, para la revocación de un acto reglamentario (*Le retrait des actes administratifs*, en «L'évolution du Droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre», 1956, págs. 563 a 572).

(40) Para muchos la anulación se produce cuando el Órgano que la dicta es distinto (Tribunal administrativo o, simplemente, superior jerárquico) del que dictó el acto

del motivo o fundamento, entendiéndose que hay revocación cuando la eliminación del acto administrativo se produce por razones de *oportunidad*, es decir, por una falta de adecuación entre los efectos del acto y el interés público, mientras que la anulación se dicta por motivos de *legalidad*, es decir, por una falta de adecuación entre los elementos del acto administrativo (alguno de los cuales está viciado) y el Derecho objetivo (41).

De los dos criterios señalados, el primero es inoperante, hasta el punto de que su escasa virtualidad se produce cabalmente en la medida en que la intervención de uno u otro órgano coincide con el segundo de los criterios apuntados (42). Lo que realmente nos interesa es observar que la propia Administración pública utiliza uno y otro instituto, encontrándose el motivo diferenciador en el distinto fundamento que en cada caso aconseja la eliminación del acto. Esta distinta motivación es la que, por otra parte, determina una diversidad de tratamiento jurídico. Aquí está, pues, la razón de que entendamos que la anulación se refiere siempre a los actos nulos o anulables y que la revocación se refiere a actos inoportunos o contrarios al interés público. Por lo demás, creemos que con estos dos términos se agotan todas las posibilidades, sin necesidad de recurrir al concepto de *abrogación* utilizado por un sector doctrinal (43).

b) Con independencia de la distinción que se ha dejado establecida, es posible plantearse en términos generales los problemas comunes a la revocación y la anulación, el principal de los cuales es el relativo a si en principio, y cualquiera que sea el motivo que se alega para ello, puede la Administración volver sobre sus propios actos. La discusión de este punto —en materia que, por lo fundamental, no debería permitir tal divergencia— ha dado lugar a dos tesis opuestas: 1.^a) la tesis de que la Administración queda vinculada por sus propios actos; 2.^a) la tesis de

anulado. Este es el sentido técnico que, según FORSTHOFF, debe reservarse al vocablo *Aufhebung*. Este mismo autor propone hablar de cancelación (*Rückname*) para la anulación de los actos administrativos onerosos, y de revocación (*Wiederruf*) para la anulación de los actos administrativos favorables al administrado (*Lehrbuch...*, cit., pág. 210).

(41) Es el criterio que acepta ALESSI en su conocida monografía *La revoca degli atti amministrativi*, 2.^a ed., 1956, págs. 33 y 34.

(42) Los Tribunales contencioso-administrativos dictan siempre *anulaciones* por razones de legalidad; pues de la oportunidad sólo juzga la Administración pública.

(43) Entiende GUICCIARDI que, junto a la inoportunidad originaria del acto administrativo que es el fundamento de la revocación, está la inoportunidad sobrevenida, es decir, producida por un cambio en las circunstancias que determina que un acto inicialmente oportuno no lo sea después. En este segundo caso utiliza el término *abrogación*. Igualmente es partidario de una enumeración tripartita SANTI ROMANO. Pero estas posturas han sido criticadas por ALESSI, quien afirma que en ellas se confunde el acto con sus defectos. Si las circunstancias han cambiado, dice este último autor, esto lo único que puede determinar es la inoportunidad de los efectos, es decir, de la relación creada por el acto anterior (*La revoca...*, cit., págs. 29 y ss.).

que la Administración puede volver, respetando ciertos límites, sobre sus propios actos, o principio de la *revocabilidad* del acto administrativo.

a') La defensa de la invariabilidad de los actos administrativos se ha hecho con argumentos que, en términos generales, arrancan del principio de la seguridad jurídica y de la buena fe que ampara las situaciones creadas a partir de los mismos: el Derecho exige permanencia (*quieta non movere*) (44). Pero, sobre todo, es la consecuencia de haberse aplicado al Derecho administrativo un principio que inicialmente tiene su origen en el Derecho procesal y constituye, por tanto, carácter propio de las sentencias judiciales: el *principio de la cosa juzgada* (45).

Partiendo de un paralelismo —que, desde luego, está por demostrar— entre la sentencia judicial y el acto administrativo, se ha aplicado a éste la doctrina de la cosa juzgada en sus dos dimensiones, tanto como «cosa juzgada formal» (que postula la *inmutabilidad* de la sentencia o del acto administrativo), que como «cosa juzgada material» (que postula su *imperatividad*) (46).

No obstante los argumentos que hayan podido manejarse a su favor, es lo cierto que la aplicación de la cosa juzgada a los actos administrativos desconoce las exigencias propias de este tipo de actos jurídicos (47). No puede admitirse que la Administración confiera a sus actos la fuerza material de cosa juzgada que el Juez ordinario confiere a la sentencia, pues, como señala FORSTHOFF, mientras ésta se refiere normalmente a un hecho claramente circunscrito, perteneciente al pasado y, por tanto, invariable *de facto*, la Administración se encuentra ante circunstancias que escapan a una delimitación temporal hacia el futuro y que, por lo mismo, permanecen variables. Respecto de situaciones variables, sería inadmisibles la vinculación que produce la fuerza material de cosa juzgada (48).

(44) Vid. la profusión de referencias doctrinales que se contienen en el trabajo de VILLAR PALASÍ, *La doctrina del acto confirmatorio*, en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 8, 1952, págs. 13 y ss.

(45) La recepción del concepto se realiza a partir de la obra de BERNATZIK, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, 1886. A pesar de la crítica que le hace, FORSTHOFF reconoce que el concepto ha adquirido carta de naturaleza en la terminología científica y en el lenguaje de los Tribunales administrativos, y no sólo respecto de las sentencias, sino también respecto de los actos administrativos. (*Lehrbuch...*, cit., pág. 203.)

(46) Desde luego, no faltan afirmaciones en nuestra jurisprudencia en este sentido, como puede verse en la sent. del T. S. de 10 de abril de 1930 y en tantas otras recordadas por VILLAR PALASÍ en el trabajo antes citado.

(47) ALESSI ha puesto de relieve cómo, por razones terminológicas, el problema tiene menos gravedad en los países de lengua alemana, donde el término *Rechtskraft* (fuerza jurídica) cubre tanto la fuerza juzgada que se predica en las sentencias, como la eficacia jurídica de los actos administrativos (*La revoca...*, cit., pág. 5).

(48) FORSTHOFF. Op. cit., pág. 206. Reconoce este autor que, sin embargo, no todo acto administrativo se refiere a una situación variable, pues la analogía entre otras re-

Sin necesidad de acudir al Derecho procesal, se han querido obtener los mismos resultados con la aplicación al Derecho administrativo del principio general de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos (49). Aparte de la improcedencia que supone querer resolver el problema de la eficacia de los actos administrativos al amparo de la imprecisa doctrina de los actos propios (50), conviene recordar una vez más que está destinado al fracaso todo intento de negar a la Administración pública la posibilidad, en principio, de eliminar sus propios actos, siquiera en esta materia hayan de convenirse muchas limitaciones.

De cuanto hasta aquí se ha dicho, resulta: 1.º, que en determinadas circunstancias la Administración puede retirar sus propios actos; 2.º, que es necesario distinguir los supuestos de revocación de los de anulación.

B) *Fundamento y límites de la revocación.*

Si la revocación consiste en la posibilidad que se atribuye a la Administración de eliminar sus propios actos cuando sus efectos resulten inconvenientes al interés público, quíerese decir que la revocabilidad no es tanto

soluciones (por ejemplo, la imposición de una multa) y la sentencia judicial es más evidente.

Entre nosotros ha combatido expresamente la aplicabilidad de la tesis de la cosa juzgada al acto administrativo GONZÁLEZ PÉREZ (en *La cosa juzgada en lo contencioso-administrativo*, en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 8, 1952, págs. 67 y ss.), que aduce los siguientes argumentos: a) que la cosa juzgada implica la imposibilidad de toda nueva declaración sobre la materia resuelta por sentencia firme, mientras que la revocabilidad de los actos administrativos es una de sus características esenciales; b) que cuando el acto administrativo es firme en vía administrativa, puede, sin embargo, ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa; c) que en Derecho administrativo no puede hablarse de una inmutabilidad de los efectos, porque la Administración puede dictar un segundo acto que, sin revocar expresamente el primero, anule o modifique sus efectos. (Op. cit., págs. 70 y 71, por nota.)

(49) FERNÁNDEZ DE VELASCO, op. cit., pág. 261; GONZÁLEZ PÉREZ, *La revocación de los actos administrativos*..., en loc. cit., pág. 152; LÓPEZ ROBÓ, *Presupuestos subjetivos para la aplicación del principio que prohíbe ir contra los actos propios*, en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 9, 1952, págs. 11 y ss.

(50) Como ha demostrado GARCÍA DE ENTERRÍA, la aplicación de la doctrina de los actos propios al tema de la revocación y anulación del acto administrativo es un caso inconfundible de la famosa «huida a la cláusula general» que caracterizó HEDEMANN como una abdicación de la genuina función discernidora de los juristas. La doctrina de los actos propios consiste justamente en imponer una vinculación cuando no ha mediado previamente consentimiento negocial (por tanto, aquí no hay un acto administrativo formal) y se predica más bien de conductas que de actos jurídicos. (*La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad*, en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 20, 1956, pág. 72).

una característica objetiva del acto (51), cuanto una potestad de que dispone el sujeto que lo emite (52). Supuesto que la revocabilidad se refiere a *actos válidos*, su fundamento hay que buscarlo entonces en la disponibilidad que el titular de un acto tiene respecto de sus efectos jurídicos para adecuarlos a sus propios intereses (53).

Ahora bien, tradicionalmente se ha convenido en que la potestad de revocación está sometida a rigurosas restricciones. La doctrina dominante ha hablado fundamentalmente de dos: 1.^a) que el acto administrativo haya servido de base a una sentencia judicial (54); 2.^a) que del acto administrativo hayan surgido derechos a favor de sus destinatarios o de terceros (55). Frente al principio de revocabilidad ha venido a erigirse así el contrario principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos (56).

Hemos de preguntarnos entonces cuál de las dos tesis (revocabilidad o irrevocabilidad) funciona como principio, y cuál restringe su papel a ser simple excepción. En este sentido, ALESSI, partiendo de la potestad de revocación, ha realizado una completa crítica del famoso principio de los «derechos adquiridos». En primer lugar, porque, incluso faltando los derechos adquiridos, existe un límite de revocabilidad que dimana de la exigencia de que la Administración mantenga la disponibilidad de los efectos jurídicos a revocar (57); en segundo lugar, porque no todos los derechos que surgen a partir de un acto administrativo (por tanto, declaratorio de derechos) tienen la misma consideración de «derechos adquiridos» (58).

En efecto, los derechos subjetivos conectados a un acto administrativo pueden clasificarse en tres grupos: a) derechos subjetivos en sentido amplio (bien perfectos, bien condicionados o debilitados —*affievoliti*—), que surgen directamente como efecto del acto administrativo; por ejemplo, los derechos del concesionario en una concesión de aguas o de servicio público; b) derechos subjetivos *erga omnes*, en cuanto el acto adminis-

(51) No se puede hablar de una limitación de sus efectos jurídicos: el acto es plenamente eficaz. Tampoco la derogabilidad de la ley supone un defecto de eficacia.

(52) ALESSI, op. cit., pág. 23.

(53) ALESSI, op. cit., pág. 12.

(54) Así se reconoce en el art. 369 de la Ley de Régimen local.

(55) GONZÁLEZ PÉREZ, *La revocación...*, en loc. cit., pág. 361; ROYO-VILLANOVA, *Problemas de régimen jurídico municipal*, 1944, págs. 43 y ss.

(56) Su consagración legal está en el antes citado art. 369 de la Ley de Régimen local y en la abundante jurisprudencia que en este sentido se ha dictado.

(57) Puesto que el fundamento de la potestad de revocación está, como se dijo, en la disponibilidad que el sujeto tiene respecto de los efectos jurídicos del acto, es necesario que en el momento de la revocación se mantenga por el sujeto revocante la titularidad de la relación jurídica que se intenta extinguir.

(58) ALESSI, op. cit., págs. 103 y ss.

trativo constituye una condición para el ejercicio de unos derechos cuya atribución ya estaba reconocida con anterioridad; por ejemplo, aquellos derechos (de asociación, de reunión, de libertad de industria...) cuyo ejercicio puede estar condicionado a una previa autorización administrativa; c) derechos subjetivos respecto de los cuales el acto administrativo no es sino un mero presupuesto; por ejemplo, el derecho adquirido por un tercero respecto de un concesionario de aguas públicas a usar una cantidad diaria de agua para el riego de sus tierras.

Pues bien, respecto al grupo *a*), cabría decir que no son los derechos los que limitan la revocabilidad, sino, por el contrario, es la posibilidad de revocar la que limita tales derechos. Por consiguiente, habría que distinguir aquí cuándo la revocación sea una posibilidad normal o anormal en relación con cada acto administrativo: es normal, por ejemplo, en la concesión de uso de la vía pública, pero no lo es en una concesión de servicio público a plazo fijo. En el primer caso (revocabilidad normal), del acto administrativo sólo surge un derecho condicionado o debilitado (*affievolito*); en el segundo caso, el derecho es perfecto, aunque sometido a una eventual posibilidad de *debilitamiento* (59). En otro lugar hemos indicado la frecuencia de esta posibilidad en Derecho administrativo (60).

Respecto al grupo *b*), distingue ALESSI igualmente si la posibilidad de revocar es normal o anormal. Por ejemplo, una autorización en materia sanitaria no es normalmente revocable, a no ser que cambien las condiciones sanitarias que existían en el momento de su otorgamiento (61).

Finalmente, respecto del grupo *c*), resulta inadmisibles concebir que estos derechos de terceros puedan significar, en modo alguno, un límite

(59) ALESSI, op. cit., págs. 105 a 107.

(60) Vid. nuestro trabajo *Las tres crisis del derecho público subjetivo*, en «Estudios dedicados al Prof. García Oviedo», vol. I, Sevilla, 1954, págs. 176 y ss.

(61) Op. cit., pág. 109.

No puede admitirse que existan derechos absolutos frente a la revocación de una autorización de policía, puesto que ésta se encuentra siempre subordinada a razones de orden público. Ahora bien, el Derecho ha tenido que arbitrar soluciones para remediar aquellos casos en que, sobre la base de una autorización, el particular ha ejecutado obras o realizado gastos. Así, el Consejo de Estado francés, aun admitiendo que estas autorizaciones son revocables en principio, limita su ejercicio a los casos de aparición de motivos nuevos, prohibiendo la «reconsideración» de los que existían cuando se otorgó (*arrêt Jeunesse independante chrétienne féminine*, de 5 de marzo de 1948; cfr. WALINE, *Le retrait...*, cit., pág. 566). Nuestro Derecho positivo parte de la imposibilidad de que surjan derechos subjetivos absolutos de las autorizaciones de policía en cuanto condicionadas por el orden público o seguridad interior del Estado y de las relativas a Prensa, Radio, Cinematografía y Teatro, hasta el punto de que en estas materias está negado el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 2, *b*), y 40, *b*), de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956); pero las revocaciones dictadas en estas materias lo son sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes (art. 2, *b*)).

a la posibilidad de revocar: ésta dependerá únicamente del tipo de acto administrativo de que se trate.

La doctrina de ALESSI, que acabamos de exponer, es correcta, aunque incompleta. Falta la referencia a aquellos casos en que el acto administrativo se limita a reconocer en un caso particular el derecho abstractamente establecido por una norma para quienes se encuentran en las circunstancias previstas. Estos derechos constituyen el verdadero límite a la facultad de revocación, y aquí está el fundamento de la vieja doctrina —no del todo inservible—, que hacía depender la posibilidad de revocación del acto administrativo del carácter discrecional o reglado de las facultades que la Administración ejercitó al dictarlo (62).

C) *Fundamento y límites de la anulación.*

De acuerdo con el criterio que anteriormente sentamos, la anulación consiste en la eliminación de un acto administrativo por razones de legalidad (63). Ahora bien, una anulación por esta causa puede ser dictada, o bien por el mismo Órgano que dictó el acto, o por su superior jerárquico —y, en ambos casos, de oficio o a instancia de parte—, o bien por la jurisdicción contencioso-administrativa (64).

(62) El proyecto de Ley de Procedimiento administrativo que el Gobierno envió a las Cortes contenía el siguiente art. 116: «No obstante lo dispuesto en el art. 114 (anulación por razones de ilegalidad), la Administración podrá dejar sin efecto sus propios actos declarativos de derechos, previa indemnización determinada con arreglo al procedimiento de expropiación forzosa.» Este precepto —de haberse convertido en Derecho positivo— hubiese significado la admisión de una absoluta potestad revocatoria, sin el límite de los derechos adquiridos, pues precisamente la existencia de éstos es lo que daría lugar a la indemnización prevista.

A pesar de la mutilación que de este precepto realizaron las Cortes, en la Ley siguen quedando vestigios de su anterior existencia. Así, el vigente art. 112 comienza diciendo: «Las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercidas...» La referencia a la revocación resulta ahora, obviamente, inexplicable. Asimismo, en la Exposición de motivos de la Ley, en su apartado VI, dedicado a la revisión de los actos administrativos, se lee: «La Ley se ocupa por primera vez de un modo completo en nuestro Ordenamiento jurídico de las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, distinguiendo los supuestos de nulidad, anulación, revocación y rectificación de errores materiales y de hecho.» Claro es que después de salir de las Cortes el tratamiento deja de ser tan «completo» y, desde luego, sobra la referencia a la revocación.

(63) La doctrina italiana incluye aquí los supuestos de anulación por vicios *di merito*. Cfr. SANTI ROMANO, *Teoria dell'annullamento nel Diritto Amministrativo*, en «*Scritti minori*», 1950, págs. 328 y 329.

(64) Todas estas posibilidades se encierran en el concepto amplio que de la anulabilidad nos ofrece ROMANELLI: «La anulación es la eliminación de un acto administrativo anulable de la vida jurídica, realizado o por Órganos de la Administración activa (de oficio, o a instancia de parte), o por Órganos de la jurisdicción administrativa del

Pues bien, en este lugar no nos interesa el estudio de las anulaciones dictadas por la Administración por consecuencia de recursos administrativos, ni tampoco las dictadas por los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Queda así reducido el tema a la revisión que la Administración puede realizar, de oficio, de sus propios actos por motivos de legalidad, es decir, por causa de la viciada estructura de dichos actos.

Se comprenden entonces las profundas diferencias que separan la anulación de la revocación. Frente al simple dato externo común de que en ambos casos es la propia Administración la que elimina un acto propio mediante otro ulterior de *contrario imperio*, está el carácter vicioso del acto que se anula, que determina una lógica repugnancia jurídica entre su estructura inválida y los efectos que produce. De aquí que salte a primer plano no sólo la cuestión de la *posibilidad*, sino la de la *obligación* en que puede encontrarse la Administración pública de proceder a la anulación de estos actos (65).

Como en el caso de la revocación, el anterior argumento podría temperarse con razonamientos extraídos del principio de seguridad jurídica e incluso de la presunción de legitimidad de que se benefician los actos administrativos. Pero el Derecho español ha ido tradicionalmente mucho más allá, en evidente discrepancia con otros Ordenamientos jurídicos (66), levantando también aquí, frente a la potestad anulatoria, y con mayor rigor aún que en el caso de la revocación, el infranqueable límite de los derechos adquiridos.

En el fondo es posible que todo se deba a la lamentable confusión que siempre ha padecido nuestro Derecho respecto de los conceptos de revocación y anulación, aplicando indebidamente a esta última un tratamiento sólo adecuado a la primera. Pero también hay que buscar la explicación en la peregrina trayectoria que, como ha observado GARCÍA DE ENTE-

Estado (que sólo actúan a iniciativa de parte). (*L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939, pág. 303.

SANTI ROMANO nos ofrece varias especies de anulación: 1), anulación de justicia, o sea, por consecuencia de un recurso, bien administrativo o jurisdiccional; 2), anulación por ejercicio de una potestad de vigilancia o fiscalización de Organos superiores sobre los inferiores; 3), anulación por la misma autoridad que dictó el acto, bien de oficio o a instancia de parte (*Teoría...*, cit., págs. 330 y 331).

(65) Se trata de actos que en razón de cuanto se ha dicho al estudiar la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, no deben producir efectos jurídicos.

(66) El Derecho italiano extrae las consecuencias lógicas del principio de la invalidez. No existe ningún obstáculo absoluto, afirma S. ROMANO, para que se anule un acto administrativo que, no obstante su invalidez, se ha mantenido largo tiempo en vida. El único límite estaría en que el acto hubiese sido ejecutado. (*Teoría...*, cit., pág. 333.)

Igualmente el Derecho francés admite la revocación facultativa de los actos ilegales aunque hayan creado derechos; si bien se limita el ejercicio de esta potestad al plazo del recurso contencioso-administrativo. (WALINE, *Le retrait*, en loc. cit., pág.)

RRÍA (67), ha seguido en nuestro Derecho el original instituto del «recurso de lesividad», que determina la curiosa consecuencia de que la Administración necesite acudir a los Tribunales de lo contencioso-administrativo a demandar la anulación de sus propios actos ilegales, cuando éstos son declaratorios de derechos (68).

Esta situación legal —tradicional, como se ha visto, en el Derecho español— ha sido recientemente modificada por la Ley de Procedimiento administrativo de 1958. Puesto que el fundamento de la anulación está cabalmente en los vicios de que está afectado un acto administrativo, será la gravedad de éstos la que determine la medida de la potestad anulatoria que a la Administración se concede. Resulta entonces que, de acuerdo con la Ley de Procedimiento, habrá que distinguir varios supuestos:

a) *Casos de nulidad absoluta.*—Como se dijo (69), la Ley de Procedimiento enumera, en su art. 47, los casos de nulidad absoluta del acto administrativo. Estos determinan que la Administración pueda «en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado», declarar su nulidad (art. 109). Se trata, por tanto, de una potestad anulatoria no limitada en el tiempo, aunque sometida al requisito formal del dictamen favorable del Consejo de Estado (70).

b) *Casos de infracción manifiesta de la Ley.*—Los actos administrativos ilegales que no son nulos de pleno Derecho, son simplemente anulables. Pero en esta última categoría hay que hacer una distinción, a partir

(67) *La configuración del recurso de lesividad*, en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 15, 1954, págs. 109 y ss. Como ha demostrado este autor, el sistema de la lesividad fué inicialmente establecido para las cuestiones en que estaba implicada la Hacienda estatal, aunque en virtud de disposiciones legislativas e interpretaciones jurisprudenciales terminó haciéndose extensivo a toda la Administración del Estado. Es característica de esta transformación la involucración que se produce de los motivos de nulidad en los motivos de lesión, como fundamento de tal recurso, de forma que lo que en su origen era una acción de rescisión termina por convertirse en una acción de nulidad (loc. cit., páginas 130 y 131).

(68) La vigente Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa admite el proceso de lesividad. En el art. 28, al regular el problema de la legitimación, se dice en el núm. 3: «La Administración autora de algún acto que, en virtud de lo previsto en las leyes, no pudiera anularlo o revocarlo por sí misma, estará legitimada para deducir cualquiera de las pretensiones a que se refieren los párrafos que anteceden.»

Aparte el antes citado estudio de GARCÍA DE ENTERRÍA, vid. GUATA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953; GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de lesividad* (en REV. DE ADM. PÚBL., núm. 2, 1950, págs. 57 y ss.), y *Los contratos administrativos y el proceso de lesividad* (en «Rev. Est. Vida Local», núm. 71, 1953, págs. 696 y ss.)

(69) Vid. *supra*, pág.

(70) Este requisito es perfectamente justificable. Es la única garantía que tiene el particular de que la Administración no convertirá precipitadamente cualquier caso de ilegalidad en supuesto de nulidad absoluta.

de la Ley de Procedimiento, según que la ilegalidad sea o no manifiesta. Pues en este dato se va a basar precisamente la posibilidad del ejercicio de la potestad anulatoria de oficio. Esto ocurre cuando, no habiendo transcurrido cuatro años desde que se dictó el acto que se pretende anular, se observa que éste ha infringido *manifiestamente* la Ley, según dictamen del Consejo de Estado (71).

c) *Casos de ilegalidad ordinaria*.—Agotados los dos supuestos anteriores, la potestad anulatoria de oficio cesa, apareciendo de nuevo el tradicional principio de que la Administración no puede anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, a no ser declarándolos previamente lesivos para el interés público e impugnándolos seguidamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De nuevo nos encontramos ante la original figura de la Administración recurrente contra sus propios actos (72).

d) *Errores materiales*.—Tradicionalmente la jurisprudencia ha admitido que la Administración puede rectificar los errores materiales y de hecho, si bien la interpretación de los mismos se ha realizado muy rigurosa y estrictamente (73). La Ley de Procedimiento viene a sancionar esta práctica: «En cualquier momento podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos» (art. 111). Como se ve, para estas correcciones no hay limitación temporal.

FERNANDO GARRIDO FALLA

Catedrático de Derecho Administrativo.

(71) Art. 110, 1: «La Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la ley, según dictamen del Consejo de Estado, y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados.»

(72) La consecución de la anulación supone para la Administración pública apurar dos etapas: la primera es la de la declaración de la lesividad del acto, o sea, la declaración de que se trata de un acto lesivo a los intereses públicos (bien de naturaleza económica o jurídica), la cual habrá de revestir forma de Orden ministerial (si se trata de la Administración del Estado) o reunir los requisitos establecidos para la adopción de acuerdos por el Órgano supremo de la Entidad, Corporación o Institución correspondiente; el plazo para realizar esta declaración de lesividad es de cuatro años a contar de la fecha en que hubiese sido dictado el acto (art. 56 de la Ley de lo Contencioso-administrativo). En segundo lugar, la Administración deberá ejercitar el correspondiente recurso contencioso-administrativo precisamente dentro del plazo de dos meses «a partir del día siguiente al en que la resolución impugnada se declare lesiva para los intereses públicos» (art. 58, 5.)

(73) Sents. del T. S. de 20 de mayo de 1936 y 5 de marzo de 1945. En el mismo sentido se pronunció la jurisdicción de Agravios: O. de la Pr. de 10 de noviembre de 1951 («B. O. del E.» del 20) y 28 de enero de 1952 («B. O. del E.» de 3 de febrero).

