



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

El alcance de los vicios formales de los actos administrativos

Presentado por:

M^a Teresa Hernández Negueruela

Tutelado por:

Alberto Picón Arranz

Valladolid, 28 de junio de 2021

RESUMEN: Uno de los pilares fundamentales para el correcto funcionamiento de nuestro sistema jurídico es la Administración Pública, la cual debe manifestar su voluntad mediante la elaboración de los denominados actos administrativos, debiendo ser éstos ajustados a Derecho. En determinadas ocasiones, alguno de estos actos incurre en un vicio de carácter formal, el cual deberá tratarse conforme a lo establecido por la Ley, diferenciándose el tratamiento en relación a la gravedad del vicio y valorando la posible subsanación del mismo en aquellos supuestos en los que ésta resultase factible. En este sentido, nuestro legislador ha previsto una serie de técnicas diversas como son la convalidación, la convalidación por el paso del tiempo, la invalidez parcial, el consentimiento de los interesados y la conversión de los actos, todas ellas de aplicación ante determinadas circunstancias. Determinar de forma adecuada el alcance de los vicios formales y su correcto tratamiento resulta fundamental para garantizar la seguridad jurídica.

PALABRAS CLAVE: Administración Pública, forma, procedimiento, ineficacia, invalidez, nulidad, anulabilidad, convalidación.

ABSTRACT: Public Administration is one basic foundation in our legal system, so much so that it has to put forth its choices through administrative acts. All of these administrative acts should be in compliance with law. Sometimes, some administrative acts happen to have a formal requisite flaw. Therefore, it is important to study the treatment that law gives to that defect in particular according to its seriousness and –at some circumstances– recognizing the possibility of its reparation. About this reparation we must point out that the lawmaker has provide different techniques as validation, prescription, partial invalidity, act consent or act transformation, being all of them usefull at some certain circumstances. That being said, stablishing the significance of formal requisite flaws and their right process is one important thing to warrant legal security.

KEYWORDS: Public Administration, form, proceedings, inefficacy, inability, nullity, voidability, validation.

ÍNDICE

ÍNDICE	2
INTRODUCCIÓN	3
1. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA: EL LIBERALISMO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO	4
2. LA FORMA Y SU IMPORTANCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	6
2.1. EMPLEO DEL TÉRMINO “FORMA” (COMO PROCEDIMIENTO Y COMO SOLEMNIDAD)	8
2.2. EL VALOR DE LA FORMA EN EL DERECHO.....	8
2.3. EL VALOR DE LA FORMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	11
3. EL ALCANCE DE LOS VICIOS FORMALES EN EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	14
3.1. CONCEPTOS PREVIOS.....	15
3.1.1. Ilegalidad vs. Invalidez.....	15
3.1.2. Invalidez vs. Ineficacia.....	17
3.2. EL ALCANCE DE LOS DEFECTOS DE FORMA	20
3.2.1. La nulidad de los actos administrativos	23
3.2.2. La anulabilidad de los actos administrativos.....	28
4. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS	34
4.1. LA CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS CON CARÁCTER GENERAL	34
4.2. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	36
5. CORRECCIÓN DE LOS DEFECTOS DE FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	37
5.1. SUBSANACIÓN DE VICIOS Y DEFECTOS: ALGUNA REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO SUBSANADOR.....	38
5.2. CONVALIDACIÓN.....	40
5.3. CONVALIDACIÓN POR PRESCRIPCIÓN.....	43
5.4. EL CONSENTIMIENTO DE LOS INTERESADOS	46
5.5. LA INVALIDEZ PARCIAL	47
5.6. LA CONVERSIÓN DE LOS ACTOS.....	49
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS	54

INTRODUCCIÓN

A lo largo de este trabajo analizaremos el alcance de los vicios formales en relación con la invalidez de los actos administrativos.

Esta materia resulta ser de gran interés, pues conocer la regulación actual y la caracterización que les otorga nuestro Ordenamiento Jurídico nos permitirá entender con mayor precisión la importancia del procedimiento de elaboración de los actos administrativos para garantizar el correcto funcionamiento de nuestro sistema jurídico, así como la protección y garantía de los derechos de los administrados.

Para entender mejor esta materia realizaremos un breve análisis histórico, que nos permitirá conocer los antecedentes del régimen actual, para posteriormente proceder al estudio concreto de la norma.

Veremos cómo en la práctica, la mayoría de los vicios que padecen los actos administrativos no alcanzan una magnitud tal que conlleve su nulidad de pleno derecho, sino que serán de aplicación los diferentes instrumentos jurídicos de los que se ha dotado nuestro Ordenamiento y que permiten su corrección. Estos son la convalidación, la convalidación por prescripción, la invalidez parcial, el consentimiento de los interesados o la conversión de los actos administrativos.

Mediante el uso de dichos mecanismos, se conseguirá un funcionamiento más ágil del sistema administrativo, inspirado por los principios de eficacia, economía procesal y conservación de los actos, reservando así la sanción de nulidad tan solo para los vicios formales que supongan una infracción de máxima gravedad del Ordenamiento Jurídico.

1. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA: EL LIBERALISMO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Parece conveniente traer a colación al inicio del trabajo una breve contextualización histórica, prestando especial atención a ciertos principios que rigen en nuestro Ordenamiento Jurídico y que presentan una estrecha vinculación con el campo de actuación del Derecho Administrativo.

Nuestro sistema de Derecho Administrativo se nutre en ciertos aspectos del Derecho Administrativo de otros Estados, motivo por el que presenta algunos caracteres que tan solo encuentran explicación si realizamos un análisis histórico de esta rama del Ordenamiento Jurídico.

El siglo XIX, más allá de las importantes revoluciones que se produjeron, estuvo caracterizado por la aparición del pensamiento liberal, el cual sentó las bases del actual Estado constitucional que podríamos resumir en las siguientes ideas¹:

- Reconocimiento de ciertos derechos subjetivos fundamentales como son los derechos de libertad.
- El principio de separación de poderes a través del cual se consiguió una moderación en la aplicación del poder, un mayor equilibrio en su ejercicio al repartirlo entre diversos órganos.
- Los principios de soberanía nacional y de representación política. El poder pasa a ostentarse por la ciudadanía, la cual tan solo puede verse obligada por normas que hayan sido elaboradas por los representantes previamente elegidos por ella.
- El principio de legalidad. Entraña este principio una gran importancia pues impide el ejercicio arbitrario del poder, sujetándolo a la norma previamente elaborada y aprobada por los representantes de la nación.

¹ SÁENZ ROYO, E., (2017), *Manual de Derecho Constitucional I*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, pp. 6 y ss.

El objetivo principal de esta corriente de pensamiento fue la limitación del poder del Estado mediante la introducción de un conjunto de instituciones y procedimientos que pretendían garantizar la libertad de los individuos.

De todos los principios expuestos, el que resulta de mayor interés para nuestro estudio es el segundo de ellos, el principio de separación de poderes. A través del mismo se trata de organizar el ejercicio del poder por el Estado, repartiéndolo entre distintos órganos del mismo y creando esferas diferenciadas de actuación, estableciendo de este modo mayores garantías al respeto de la libertad individual, evitando la producción de abusos de poder.

Entre los grandes precursores del principio de separación de poderes cabe hacer mención a John Locke² y a Montesquieu³; aunque es cierto que el primero no tuvo en cuenta el poder judicial en la formulación del principio y se limitó a formularlo en relación al poder legislativo y al poder ejecutivo, el segundo sí lo hizo, marcando una clara diferenciación de las esferas o atribuciones competenciales de cada uno.

El otro principio que resulta interesante valorar en este estudio es el de legalidad, recogido de manera expresa en el artículo noveno de nuestra Constitución⁴ y por el cual se vincula tanto a ciudadanos como a poderes públicos al cumplimiento de la ley. No obstante, la vinculación no se ejerce del mismo modo con unos y con otros, pues mientras que para los ciudadanos se constituye una vinculación negativa por la cual podrán actuar libremente siempre y cuando sus actos no sean contrarios a la ley, para los poderes públicos se trata de una vinculación positiva, es decir, la Administración Pública se encuentra habilitada para actuar cuando la norma le faculte expresamente para ello, no

² RODRÍGUEZ PANIAGUA, J. M., (2013), *Historia del pensamiento jurídico I*, Biblioteca Nueva, Madrid, p. 43 y ss.

³ BILBAO UBILLOS, J. M., REY MARTÍNEZ, F. y VIDAL ZAPATERO, J. M., (2014), *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Ed. 3ª, Thomson Reuters, Valladolid, p. 65 y ss.

⁴ “Artículo 9 de la Constitución Española: 1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

pudiendo hacerlo de determinada forma si la ley no lo contempla, por tanto, ésta el punto de partida inexcusable para su actuación⁵. Podemos concluir entonces que el principio de legalidad es presupuesto de libertad para los ciudadanos pero, en cambio, es presupuesto de sujeción para los poderes públicos⁶.

¿Por qué se da esta diferenciación? Como ya hemos tenido ocasión de mencionar la Administración Pública se encuentra en una situación de supremacía frente a los ciudadanos administrados y es precisamente este motivo el que lleva al principio de legalidad a diferenciar entre las dos clases de vinculación, consiguiendo de este modo un mayor equilibrio en la balanza.

2. LA FORMA Y SU IMPORTANCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Cuando hablamos de “acto jurídico” estamos abarcando una pluralidad de actos de diversa naturaleza: actos procesales, actos de comercio, actos legislativos, actos administrativos, etc. Haciendo una analogía con el mundo de la biología podríamos decir que el acto jurídico es el género que contiene las notas esenciales, mientras que los tipos de actos jurídicos son las especies, todos ellos con características propias que los diferencian unos de otros.

Al referirnos al acto administrativo, debemos partir de la siguiente definición: “*El acto administrativo es una declaración unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos*”⁷.

Sin ánimo de hacer un estudio exhaustivo sobre el tema, destacamos a continuación brevemente los elementos que conforman el acto administrativo⁸:

⁵ “Artículo 103.1 de la Constitución Española: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., (2019), *Derecho Administrativo. Parte general*, Editorial Technos, Ed. 15ª, Madrid, p. 86.

⁷ *Íbidem*, p. 531.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., (2015), *Curso de Derecho Administrativo, I*, Civitas, Ed. 17ª, Madrid, p. 589 y ss.

- Subjetivo. Este elemento se encuentra estrechamente relacionado con la competencia del órgano para dictar el acto administrativo en cuestión, así como con la adecuada formación de la voluntad administrativa.
- Objetivo. Hace referencia al contenido material del acto administrativo, el cual debe ser acorde con el Ordenamiento Jurídico, es decir, con la habilitación legal de la Administración para dictar actos con determinado contenido. Esto es así con razón de la vinculación positiva que la Administración tiene respecto del principio de legalidad, si bien es cierto que se admite una cierta discrecionalidad en determinados supuestos.
- Formal. Referido al necesario cumplimiento de determinados trámites o procedimientos destinados principalmente a garantizar la seguridad jurídica y posterior control de los actos administrativos. y garantía de derechos para los administrados.

Tradicionalmente los actos administrativos han contado con estos tres elementos estructurales, siendo el último de todos ellos el que ha desencadenado una mayor problemática. Por eso resulta conveniente, a la hora de analizar la corrección de un acto, no quedarse solamente en el análisis de la legalidad de fondo, sino también realizar un análisis de la legalidad formal, comprobando que la forma carezca de vicios y, en caso de padecer alguno, determinar el alcance del mismo⁹.

⁹ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la ley 39/2015*, Ed. 1ª, Iustel, Madrid, p. 19 y ss.

2.1. EMPLEO DEL TÉRMINO “FORMA” (COMO PROCEDIMIENTO Y COMO SOLEMNIDAD)

Para comenzar el estudio relativo al alcance de los vicios formales en los actos administrativos resulta conveniente aclarar el aspecto terminológico de la cuestión.

Parece necesario delimitar el uso que se da a determinados vocablos como pueden ser “forma”, “ineficacia”, “invalidez”, “ilegalidad”, “nulidad de pleno derecho”, “anulabilidad”, etc. que con frecuencia se emplean como si se tratase de sinónimos cuando lo cierto es que técnicamente se refieren a conceptos diferentes. En este primer epígrafe nos centraremos en el primero de todos ellos: la forma, pues son precisamente las formalidades (o más bien su defecto o ausencia) las que motivan este trabajo.

2.2. EL VALOR DE LA FORMA EN EL DERECHO

En principio, la connotación garantista de la forma nos llevaría a pensar que no podría existir un acto administrativo sin forma, aunque la práctica nos demuestre que no siempre se cumple esta máxima. Esta afirmación se ve reflejada tanto en el ámbito del Derecho público como en del Derecho privado, si bien es cierto que en el segundo se dice que existen actos sin forma mientras que en el primero la trascendencia de la forma es incuestionable: sin forma no hay acto (de nuevo conviene precisar que en el campo práctico encontramos actos sin forma, como pueden ser las presunciones). No obstante, esta diferenciación se debe al modo en que se entiende o se emplea el término pues, en ocasiones se emplea para referirse a la exteriorización de voluntad mientras que en otras ocasiones se está haciendo referencia al procedimiento que se sigue para emitir un acto administrativo.

Por tanto, podemos hablar de forma como:

- Exteriorización de la voluntad.
- Maneras a través de las cuales se exterioriza la voluntad.

Debemos entender que, cuando hablamos de forma, estamos haciendo referencia a un instrumento de protección del derecho sustantivo, constituye una garantía del mismo: *“la forma es, en efecto, el freno que detiene las tentativas de aquellos para los que la libertad tiende a la licencia: dirige la libertad, la contiene y la protege”*¹⁰.

Existen determinadas manifestaciones o exteriorizaciones de voluntad que no se encuentran sujetas a ninguna formalidad y que gozan de una mayor libertad a la hora de expresarse, mientras que otras sí requieren la observancia de un determinado modo (o forma) de exteriorización para que el acto jurídico emitido pueda considerarse válido.

Como ya hemos comentado con anterioridad, el Derecho público tiene un carácter formal más marcado que el Derecho privado, por eso JELLINEK dijo que *“el imperio de las formas es más intenso en el derecho administrativo por la especial naturaleza del sujeto, del ente que no crea ni manifiesta su voluntad, ni desarrolla la acción, sino por medio de formas”*¹¹. Sin embargo cabe preguntarse qué sucede en aquellos supuestos en los que la ley no establece de manera expresa las formalidades que han de seguirse para la emisión del acto administrativo, ¿debe prevalecer el principio de libertad de forma o, por el contrario, debe situarse éste en un segundo plano dejando paso al principio formalista? Parece lógico entender que la Administración Pública al ser una entidad jurídica (por la naturaleza especial de éstas) y de carácter público, debe someterse a un mayor número de formalidades para crear su voluntad, es decir, debe cumplir un procedimiento concreto tanto para formar su voluntad como para exteriorizarla en el acto administrativo en cuestión. Podemos, por tanto, emplear el término “forma” para referirnos a la manera de exteriorización de la voluntad y

¹⁰ MONTORO PUERTO, M., (1976), *Teoría de la forma de los actos jurídicos en derecho público*, Marfil, Alcoy., p. 29.

¹¹ GARCÍA OVIEDO, C. y MARTÍNEZ USEROS, E., (1957), *Derecho Administrativo*, E.I.S.A, Madrid., p.60, nota 15.

el término “procedimiento” para hablar del camino seguido para la formación de dicha voluntad.

Cuando hablamos de procedimiento, estamos haciendo referencia a un mero instrumento para alcanzar un fin, es decir, el procedimiento nunca es un fin en sí mismo; es por eso que podemos definirlo como una concatenación de actos cuyos efectos se encuentran vinculados causalmente entre sí y sirven para la consecución de un mismo objetivo¹². El motivo por el que se exige un procedimiento, o bien la función de éste si así lo preferimos, es la de servir como garantía tanto a los interesados directos como a los ciudadanos en general y a la propia Administración Pública, la cual, a su vez, tiene el deber de velar tanto por la protección del interés general como por su propia eficacia técnica y correcto funcionamiento.

Según lo que venimos relatando, la “forma” en sentido estricto se refiere al modo de exteriorización de la voluntad, al medio empleado para expresar lo querido. Desde esta perspectiva podemos hablar de:

- Actos formales. Exigen la observancia de un procedimiento concreto para que la exteriorización de la voluntad sea válida.
- Actos no formales. Son aquellos en los que existe libertad de forma, la voluntad se exterioriza sin tener que seguir un procedimiento concreto para ello¹³.

En el mundo del Derecho, la forma no es tan solo un cauce de exteriorización de determinado contenido sino que se trata del proceder que se ha de seguir para emitir una declaración de voluntad (teniendo especial relevancia en aquellos casos en los que el acto emana de un órgano público), a través del cual se aporta seguridad al negocio o acto jurídico.

A pesar de suponer importantes ventajas (facilita la publicidad del acto, invita a las partes a reflexionar previamente a celebrar el negocio jurídico, facilita la prueba, aporta seguridad, corrección y certidumbre...) también conlleva

¹² SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, (2019), *Derecho Administrativo... op. cit.*, p. 481.

¹³ MONTORO PUERTO, M., (1976), *Teoría de la forma... op. cit.*, p. 122.

ciertas desventajas que no debemos pasar por alto como son la facilidad con la que se puede infringir algún trámite procedimental, viciando formalmente el acto o la complejidad de algunos de los requisitos formales exigidos por la ley. No obstante, los beneficios superan con creces los perjuicios que puedan surgir, por lo que no debemos despreciar la importancia del procedimiento.

La forma puede perseguir diversas finalidades. Así, en el Derecho privado rige el como norma general el principio de libertad de forma, ocupando ésta un papel secundario en ese ámbito del Ordenamiento Jurídico, sin embargo en el Derecho público constituye una garantía del proceso de formación de voluntad de los distintos órganos públicos, así como también ejerce un papel de garantía para los administrados y, lo que es aún más importante, supone un importante instrumento de control de la actividad administrativa *a posteriori* por parte de los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

2.3. EL VALOR DE LA FORMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Una vez aclarado el sentido que debemos dar al término “forma” y tras haber realizado una breve contextualización histórica, debemos pasar a analizar el valor que ésta tiene dentro del Derecho Administrativo.

A la hora de elaborar decisiones o de realizar manifestaciones de voluntad, la Administración Pública debe observar una serie de trámites. Pues bien, es la concatenación de estos trámites más o menos complejos y que pretenden desembocar en la emisión de un acto administrativo lo que conocemos como procedimiento administrativo.

Por tanto, “*el procedimiento es la forma de elaboración de las decisiones administrativas o, si se prefiere, el ejercicio de la actividad administrativa formalizada*”¹⁴ y, tan solo en caso de extrema urgencia o necesidad se puede contemplar la actuación de la Administración Pública sin la observancia de estos trámites, debiendo realizarse el control de su corrección *a posteriori*.

¹⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M., (2019), *Derecho Administrativo... op. cit.*, p. 481.

¿A qué se debe la exigencia de toda esta formalización en el actuar administrativo? Con la integración de todos estos trámites se persiguen principalmente cuatro finalidades: garantizar el acierto de las decisiones adoptadas, la racionalización del ejercicio de la función administrativa, garantizar el respeto de los intereses de los administrados y facilitar el control de los actos administrativos por los Tribunales (*control a posteriori*)¹⁵.

En cuanto a la primera de estas finalidades, la garantía de la adecuación de las decisiones adoptadas, parece lógico exigir a la Administración la emisión de actos procedentes, que se adecuen al interés general, especialmente si se trata de actos discrecionales. El procedimiento administrativo constituye así un instrumento técnico que permite una mejor ponderación por parte de la Administración Pública de los intereses en conflicto, facilitando la adopción de decisiones que favorezcan el interés general.

Si hablamos de la racionalización del ejercicio de la función administrativa se trata de garantizar a su vez el acierto de las decisiones adoptadas, es decir, mediante el procedimiento se logra establecer un cauce reglado que permite asegurar un mayor acierto de los actos administrativos. No obstante, presenta ciertas desventajas derivadas de la rigidez en la regulación de determinados trámites que dificultan la instauración de un sistema administrativo ágil y sencillo, encontrándonos con frecuencia largos procesos burocráticos que ralentizan en exceso la adopción de decisiones. Aun así las desventajas se ven superadas por las ventajas, pues la exigencia de un procedimiento legalmente previsto trata de evitar la emisión de actos administrativos inválidos.

En lo que se refiere al procedimiento como garantía de los intereses de los administrados es importante señalar que la regulación legal de los trámites formales que debe seguir el acto facilita en gran medida a los ciudadanos el seguimiento del recorrido de formación de los actos que van a afectar a sus derechos e intereses, consiguiéndose así una mayor transparencia en la formación de la voluntad de la Administración Pública. Se introducen de este modo los principios de contradicción y defensa, apareciendo trámites de

¹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., (2019), *Derecho Administrativo... op. cit.*, p. 482 y ss.; MONTORO PUERTO, M., (1976), *Teoría de la forma... op. cit.*, p. 34 y ss.

audiencia al interesado cuando proceda, o de información pública para la elaboración de determinadas disposiciones, garantizando así una correcta administración¹⁶. La exigencia de un procedimiento supone una “limitación” a ciertos privilegios de los que goza la Administración Pública y esto, a su vez, supone mayores garantías para los ciudadanos.

A mayor abundamiento, cabe introducir otra finalidad del procedimiento administrativo, a saber, la apertura de la Administración Pública al entorno social mediante la colaboración de la sociedad en determinados procesos, creándose así un acercamiento entre ambos y ofreciendo una mayor transparencia¹⁷.

No obstante, con el paso del tiempo se ha producido una transición desde un carácter formalista del Derecho Administrativo hacia una concepción más espiritualista, esto implica que en la actualidad la mayor parte de los vicios formales conforman irregularidades no invalidantes¹⁸.

Cuando empleamos la expresión “vicios formales” nos estamos refiriendo, en concreto a los defectos que se hayan podido producir en algún aspecto o trámite del procedimiento administrativo, así como a la omisión total y absoluta del mismo, a su ausencia.

Estas formalidades vulneradas pueden estar dirigidas a garantizar la legalidad material del acto administrativo, a preservar los derechos de los interesados, a asegurar la participación de otros órganos públicos o de los

¹⁶ Vid. artículos 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativos al trámite de audiencia y a la información pública, respectivamente.

¹⁷ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons. Madrid, p. 129.

¹⁸ A estas irregularidades no invalidantes se refiere la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 48, apartados segundo y tercero: “*Artículo 48. Anulabilidad. 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.*”

Por tanto, podemos decir que existen ciertos vicios procedimentales que no desencadenan la invalidez del acto. De hecho, en la práctica la mayoría de defectos de forma resultan tener este carácter, reduciéndose a unos supuestos muy concretos el carácter invalidante (tendremos ocasión de analizar más adelante en este trabajo cuáles son estos supuestos).

ciudadanos en el ámbito administrativo, o al cumplimiento de fines públicos que el Derecho considera que deben tutelarse y que pueden verse afectados por la resolución adoptada.

Como se desprende de la anterior enumeración, los diferentes trámites del procedimiento, además de garantizar la legalidad material o de fondo de la resolución, cumplen otras finalidades tan relevantes para el interés público como el acto finalmente adoptado (incluso podría decirse que resultan más relevantes para el interés público). Es precisamente por todo esto que podemos afirmar que la forma en el Derecho Administrativo tiene un valor institucional.

Tratándose de Derecho Administrativo (por ser Derecho público) existe una tendencia a favor de los actos formales frente a los no formales. Aun así se han ido planteando distintas tesis a lo largo de los años referidas a la forma, así autores como KORMANN, FLEINER o ZANOBINI entienden que debe primar la libertad de forma siempre que no exista una norma especial que establezca lo contrario; otros como CAMMEO, ALESSI, FORTE o HAURIUO sostienen la postura contraria; mientras que RANELLETTI¹⁹ se limita a señalar que, en defecto de una norma especial que establezca una forma concreta para el acto en cuestión, el acto administrativo tiene que emitirse, al menos, de forma escrita.

3. EL ALCANCE DE LOS VICIOS FORMALES EN EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Tras la exposición anterior cabe preguntarse cuál es el alcance de los vicios formales en los actos administrativos, qué consecuencias tienen, en definitiva ¿es posible que un defecto de forma pueda anular un acto administrativo cuyo fondo es correcto? A todo ello trataremos de dar respuesta a lo largo del trabajo.

¹⁹ La agrupación de autores y su mención ha sido extraída de ALESSI, R. (1970), *Instituciones de Derecho Administrativo*, traduc. esp. Barcelona, T.I., p. 253.

3.1. CONCEPTOS PREVIOS

Creemos conveniente, antes de entrar a estudiar en profundidad el alcance de los vicios formales, realizar una serie de precisiones terminológicas o conceptuales que nos ayudarán a comprender mejor la materia que a continuación expondremos.

3.1.1. Ilegalidad vs. Invalidez

Es importante que no mezclemos estos dos términos puesto que sus implicaciones son distintas.

Para la doctrina tradicional la invalidez puede deducirse de la observación de aspectos discordantes entre el acto administrativo y la norma que lo regula. No obstante, para algunos autores como BELADÍEZ ROJO²⁰ la mencionada discordancia no produce invalidez sino ilegalidad.

La calificación de válido o inválido es fruto de una valoración posterior. *“En definitiva, pues, nos encontramos ante dos juicios sucesivos: un juicio de ilegalidad, primero, que es el resultado de una constatación; y un segundo y posterior juicio de invalidez, que es el resultado de una valoración (o calificación) jurídica sobre el alcance del hecho mismo de la ilegalidad”*²¹.

¿Es todo acto ilegal inválido? La respuesta a esta pregunta debe ser negativa pues esto dependerá del alcance del vicio que supone la ilegalidad. Por este motivo nos encontramos:

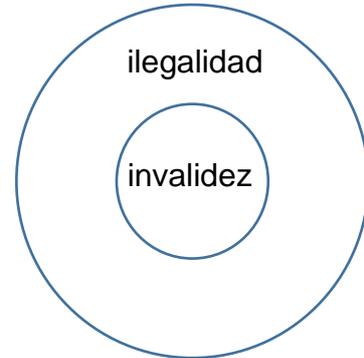
- Ilegalidades invalidantes no subsanables. No existe ninguna forma de corregir el vicio por lo que el acto no podrá ser nunca considerado válido.
- Ilegalidades invalidantes subsanables. Mediante la subsanación del vicio se dota de validez al acto administrativo.

²⁰ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.* p. 10.

²¹ *Íbidem*, p. 11.

- Ilegalidades no invalidantes. Se trata de defectos o vicios de entidad menor a los que el Ordenamiento Jurídico no otorga mayor importancia, por lo que el acto en cuestión es considerado válido desde el primer momento.

Podemos entonces afirmar que todas las invalideces arrastran una ilegalidad pero no todas las ilegalidades conllevan una invalidez pues, en ocasiones, se pondera la ilegalidad con el interés general y se sacrifica la primera en aras de proteger al segundo, entendiendo que tiene un mayor valor el fin que se pretende alcanzar con el acto en cuestión que las consecuencias o implicaciones que conlleva la ilegalidad que lo vicia.



Como nos indica BELADÍEZ ROJO, “*lo más interesante de todo esto es que, independientemente de los resultados de cada ponderación concreta, para el legislador no es la invalidez la consecuencia ordinaria de la ilegalidad, sino una auténtica y rara excepción. Si juntamos los vicios no invalidantes, los vicios potencialmente invalidantes pero que no han desembocado en una declaración de invalidez, y los vicios subsanados, el resultado final es un sinnúmero de actos ilegales pero válidos*”²². Esto es así con motivo del principio de conservación de los actos administrativos que tendremos ocasión de tratar en epígrafes posteriores pero respecto al cual cabe señalar aquí que responde a la incapacidad fáctica de la Administración Pública para seguir estrictamente todos los trámites establecidos, de tal manera que si las ilegalidades siempre conllevan la invalidez, el interés general se vería perjudicado.

Precisamente por este principio de conservación y de acuerdo con el hecho de que la calificación de un acto como válido o inválido precisa de una valoración, se instala en nuestro Ordenamiento Jurídico la presunción de validez de los actos administrativos²³, de tal manera que desde el momento en que se

²² BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.* p. 11.

²³ Artículo 39.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “*Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho*

emiten son considerados válidos y, en caso de que proceda, la invalidez deberá declararse *a posteriori*, bien por la propia Administración Pública, bien por los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

3.1.2. Invalidez vs. Ineficacia

De nuevo debemos realizar una aclaración terminológica pues, aunque los términos de invalidez e ineficacia son utilizados en ocasiones de forma indistinta, el caso es que no nos encontramos ante dos sinónimos por lo que conviene diferenciarlos correctamente en orden a evitar confusiones, más aún si tenemos en cuenta la importancia que en Derecho tiene el empleo adecuado de los términos.

Si acudimos al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico encontramos las siguientes definiciones:

- Invalidez²⁴ (en la acepción relativa al Derecho Administrativo): es la situación patológica del acto administrativo caracterizada por la vulneración del Ordenamiento Jurídico, ya sea infringiendo el principio constitucional de legalidad mediante la vulneración de las normas legales o reglamentarias, ya sea quebrantando el contenido sustantivo de algún precepto o las reglas formales que condicionan el ejercicio de la actividad administrativa.
- Para hablar de la ineficacia²⁵, definiremos mejor el término “eficacia” (también en la acepción relativa al Derecho Administrativo): es la capacidad de producir efectos que es característica de los actos administrativos. También nos ofrece SANTAMARÍA PASTOR una definición de ésta cuando dice que se trata de “*un dato exclusivamente empírico, derivado de las*

Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.

²⁴ Definición ofrecida por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, voz “invalidez”.

²⁵ Definición ofrecida por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, voz “eficacia”.

comprobación de que de hecho el acto en cuestión no ha producido efectos con independencia del origen de esta circunstancia”²⁶.

De estas dos definiciones podemos extraer lo siguiente: la validez de los actos administrativos está en función de la importancia de la legalidad, mientras que la eficacia lo está, generalmente, de la declaración o no de la invalidez. Estas categorías actúan en esferas diferenciadas, están desconectadas la una de la otra, pues mientras que la eficacia de un acto depende de su capacidad de producir efectos (con independencia de que los produzca), la invalidez es una valoración que se hace del acto y, en tanto no se haga, el acto inválido puede ser eficaz y, por tanto, producir efectos. Es más, dado que la Administración Pública goza de autotutela declarativa sus actos se presumirán válidos²⁷ (y, por tanto, aptos para producir efectos) salvo que un juicio posterior declare su invalidez anulándolos.

“Se dice que la eficacia está desconectada de la validez, dado que, por un lado hay actos válidos pero no eficaces (sujetos a autorización, plazo, etc.) y actos inválidos eficaces (mientras no hayan sido anulados o declarados nulos)”²⁸.

No obstante, esta afirmación debe matizarse pues cuando habla de actos válidos pero no eficaces estamos más bien hablando de actos que sí son eficaces a pesar de que en ese momento concreto no estén produciendo efectos, son eficaces porque tienen la capacidad de producirlos a pesar de que aún no lo estén haciendo, pues su eficacia puede estar demorada o depender de algún condicionante como su notificación o publicidad.

En cuanto a la referencia a los actos inválidos eficaces, ya hemos tenido ocasión de señalar algo más arriba que se trata de actos válidos pues el principio de conservación de los actos administrativos y la presunción de validez les

²⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (1975), *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficiencia en el Derecho público*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, p. 159.

²⁷ *Vid.* Artículo 39.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

²⁸ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 20.

otorga tal condición en tanto no se determine lo contrario. Por tanto, conviene que diferenciamos la realidad de la normatividad, el “ser” el “deber ser”.

Debemos entender que la invalidez es una sanción o calificación del acto que no es conforme a Derecho y que, además, da origen a una situación que el Ordenamiento Jurídico no considera digna de tutela.

Por otro lado, hay que señalar la existencia de ciertas situaciones que determinan la ineficacia de los actos administrativos. Es el caso de:

- Los actos administrativos que se encuentran temporalmente privados de efectos por lo que han visto su eficacia suspendida.
- Los actos administrativos que han sido anulados, bien por vía administrativa, bien por vía contencioso-administrativa.
- Los actos cuya eficacia se encuentra condicionada a la concurrencia de unas determinadas circunstancias.

Asimismo, en lo que a la eficacia se refiere, los actos administrativos adquieren este rasgo en el momento de su perfección, desde el cual también se presume su validez (ya hemos tenido ocasión de hacer referencia unos párrafos más arriba a la prerrogativa de autotutela declarativa de la que goza la Administración Pública –artículo 39.1 Ley 39/2015–), puesto que “*si un acto puede producir efectos es, precisamente, porque es válido*”²⁹, estando realmente ambos conceptos muy conectados en la práctica³⁰.

En relación con la producción de efectos por parte de los actos administrativos, los apartados segundo y tercero del artículo 39 de la Ley Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establecen lo siguiente:

2. “*La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.*”

²⁹ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 168.

³⁰ Esta idea de la interconexión entre la validez y la eficacia también es recogida por un Auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 1992.

3. *Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como 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”.*

Es decir, podemos diferenciar por un lado aquellos actos que no cuentan con una eficacia inmediata bien por contener una disposición expresa que así lo establezca o bien por encontrarse condicionados a un trámite de notificación, publicación o aprobación superior³¹, de aquellos dictados para sustituir otros anulables y a los que la ley, para promover el interés y el beneficio del administrado, prevé la posibilidad de que se les otorgue eficacia retroactiva.

Por todo lo expuesto, podemos partir de la siguiente afirmación de SANTAMARÍA PASTOR en la que define la invalidez como “*la condición del acto que por su contradicción con la norma carece de exigibilidad jurídica y que, por lo mismo, sus posibles efectos carecen de la garantía de la realización práctica que proporciona el aparato coactivo del Estado*”. Asimismo, este autor también precisa que “*la invalidez es una sanción que necesita ser actualizada para dar lugar a la ineficacia*”³².

3.2. EL ALCANCE DE LOS DEFECTOS DE FORMA

En nuestro Ordenamiento encontramos una clasificación de los vicios que ya hemos tenido ocasión de esbozar pero que conviene traer a colación en este apartado. Los defectos que vicien un acto pueden tener carácter invalidante o no invalidante y, como ya se ha señalado, la invalidez de un acto no es automática

³¹ *Vid.* artículos 40 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

³² Ambas definiciones nos las ofrece SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (1975), *La nulidad de pleno derecho... op. cit.*, p. 159.

sino que debe declararse por la propia Administración Pública o por los Tribunales, prevaleciendo en caso contrario intacta la presunción de validez.

La concurrencia de un vicio invalidante puede conllevar dos sanciones: la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad, aunque cabe señalar que se trata de meras técnicas procedimentales de declaración de invalidez pues el Derecho Administrativo, a diferencia del Derecho Civil, no establece una diferencia entre los efectos *ex tunc* y *ex nunc*, por lo que los efectos producidos por el acto desde que se dicta hasta que se declara inválido son tratados como válidos en la mayor parte de los casos (a pesar de que algunos autores como A. DE VALLES, J. A. SANTAMARÍA o J. A. GARCÍA-TREVIJANO³³ consideren que la resolución por la que se declara la invalidez del acto deba tener –salvo excepciones– efectos retroactivos).

Esta declaración de invalidez se puede conseguir a través de la nulidad de pleno derecho y de la anulabilidad, y el seguir uno u otro régimen dependerá de la gravedad del vicio que padezca el acto. No obstante, el ejercicio de ambas acciones persigue un mismo fin: la declaración formal de invalidez del acto para privarle así de eficacia.

Por un lado, el régimen de nulidad de pleno derecho se encuentra reservado para supuestos de gran gravedad, motivo por el cual la acción de impugnación del acto es imprescriptible.

Por otro, la anulabilidad (también conocida como nulidad relativa) puede definirse como una técnica en beneficio del administrado, pues se aplica en aquellos supuestos en los que el perjuicio afecta principalmente a un interesado o grupo de interesados, pero sin llegar a tener un impacto lo suficientemente fuerte en el interés general como para ser merecedor de la sanción de nulidad de pleno derecho. Por esa razón el Ordenamiento Jurídico no considera que se deba eliminar del tráfico jurídico de manera obligatoria, aunque sí entiende que, en virtud de la defensa de los intereses del afectado (o afectados), debe favorecer en cierto modo su eliminación. Por ello la acción de impugnación es,

³³ DE VALLES, A., (1916), *La validità degli atti amministrativi*, CEDAM, Padua, p. 443 y ss., SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (1975), *La nulidad de pleno derecho... op. cit.*, p. 185 y GARCÍA-TREVIJANO FOX, J. A., (1986), *Los actos administrativos*, 1ª ed., Civitas, p. 389.

en estos casos, prescriptible, de tal manera que una vez transcurrido el plazo para su ejercicio, el acto se convierte en inimpugnable.

Este es el motivo por el que cabe preguntarse cuáles son los requisitos formales que debe tener todo acto; a este respecto debemos hablar de competencia, procedimiento y forma.

La competencia es aquella facultad atribuida a un órgano atendiendo a criterios materiales, territoriales y jerárquicos y a través de la cual se le habilita para dictar determinados actos³⁴.

En cuanto al procedimiento, debemos señalar que ocupa un lugar crucial en la formación de la voluntad administrativa, no obstante, cuanto más reglado se encuentre, más rígido será y, por tanto, más fácil será incurrir en algún defecto. Sin embargo, éste es de gran importancia a la hora de velar por la seguridad jurídica y por el acierto de la decisión adoptada.

Por último, debemos señalar que la forma entendida en sentido estricto está haciendo referencia al modo de emisión del acto, por ejemplo, se puede exigir (y es habitual que así sea) la forma escrita.

En ocasiones se producen infracciones cuya clasificación dentro de uno de los elementos mencionados en los párrafos anteriores resulta complicada, por ello la jurisprudencia entiende que se debe hacer una interpretación en un sentido amplio de la expresión “defecto de forma”.

Podemos afirmar que, de no realizar una interpretación extensiva de la anterior expresión, es decir, si se hiciera una interpretación estricta de la misma, los motivos de nulidad de pleno derecho por razón de la forma serían prácticamente inexistentes; aun así, la nulidad de pleno derecho se ve reducida a una lista muy concreta de casos, debido a la magnitud de la sanción.

³⁴ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales... op. cit.*, p. 20.

3.2.1. La nulidad de los actos administrativos

Si acudimos al artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) destinado a la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos vemos que refiere lo siguiente:

“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.

1. *Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:*

a) *Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.*

b) *Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*

c) *Los que tengan un contenido imposible.*

d) *Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.*

e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*

f) *Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.*

g) *Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.*

2. *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”.

Si bien aparecen en este artículo todas las causas de nulidad de pleno derecho, hemos subrayado las que resultan relevantes para nuestro estudio.

3.2.1.1. La nulidad de los actos administrativos por razón de competencia

Para comenzar, entendemos la competencia como la *“facultad de actuación que corresponde exclusivamente a un órgano administrativo”*³⁵.

Observamos que en este motivo de nulidad (*“Los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”*) se exigen dos elementos: que la infracción sea manifiesta y que se trate de una infracción relativa a la competencia material o territorial. Esto nos lleva a cuestionarnos qué debemos entender por *“manifiestamente incompetente”* dado que el precepto emplea un término abstracto que debe llenarse de contenido. Cuando hablamos de incompetencia manifiesta debemos establecer como punto de referencia al ciudadano medio, debe ser éste quien, conociendo las circunstancias del caso sea capaz de determinar la incorrección del acto sin tener que justificar los motivos jurídicos de los que se deriva³⁶. Asimismo, si acudimos a la jurisprudencia sentada entorno a este término, podemos apreciar que cuando se emplea el término *“manifiestamente”* se está usando como sinónimo de ostensible, evidente, notorio y grave³⁷.

Por tanto, podemos decir que no habrá nulidad por razón de incompetencia cuando el órgano pudiera haber ejercitado esa competencia en otras circunstancias, cuando pudiera haber actuado conforme a una cláusula de excepción, cuando se trate de un órgano normalmente habilitado para adoptar

³⁵ Definición extraída del Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, voz *“competencia administrativa”*.

³⁶ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales... op. cit.*, p. 35 y ss.

³⁷ Vid., entre otras, STS (Sala 3ª) de 2 de febrero de 2017, FD 7, (rec. 91/2016).

actos de una determinada clase pero para el acto en cuestión no por razón de una disposición especial, tampoco si hay serias dudas respecto a su incompetencia, cuando derive de una norma reglamentaria de atribución o cuando se trate de una práctica largamente asentada.

Ahora bien, ¿es la falta de competencia un verdadero vicio formal? Existen opiniones diversas al respecto. Por nuestra parte, consideramos que puede interpretarse como tal, aunque parece más acertado quizá englobarlo dentro de los aspectos subjetivos más que en los formales, dado que la competencia parece responder más al quién, mientras que la forma lo hace al cómo. Por esta razón no ahondaremos más en este motivo de nulidad.

3.2.1.2. La nulidad de los actos administrativos por falta de procedimiento

La segunda de las causas (*“los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*) debemos entender que concurre cuando:

- Bien se sigue un procedimiento distinto del legalmente requerido para la adopción del acto en cuestión³⁸.
- Bien cuando, siguiendo el procedimiento legalmente requerido para la adopción del acto, se omite un trámite que se considera esencial. En este caso, la omisión de dicho trámite se equipara a la ausencia total y absoluta de procedimiento³⁹.
- Bien aquellos actos dictados con ausencia total de procedimiento. Son los denominados “actos de plano”⁴⁰.

³⁸ STS (Sala 3ª) de 21 de octubre de 2008, FD 4, (rec. 109/2006).

³⁹ STS (Sala 3ª) de 28 de febrero de 2007, FD 2, (rec. 5191/2003); STS (Sala 3ª) de 27 de abril de 2015, FD 9, (rec. 2146/2013); STS (Sala 3ª) de 20 de diciembre de 2016, FD 4, (rec. 3947/2015).

⁴⁰ STS (Sala 3ª) de 23 de junio de 1997, FD 2, (rec. 821/1994); STS (Sala 3ª) de 22 de junio de 2004, FD 11, (rec. 2384/1999); STS (Sala 3ª) de 23 de febrero de 2016, FD 4, (rec. 1306/2014).

No obstante, debemos evitar exigir de manera excesivamente rigurosa el cumplimiento de los trámites, de tal manera que, si se trata de un defecto subsanable, se debe subsanar; no tendría sentido –por motivos de economía procesal– declarar la nulidad del acto si este va a volver a dictarse desde el principio. Esta clase de defectos podrán tener efectos invalidantes, pero no serán nulos; la nulidad es una sanción que se reserva exclusivamente para las infracciones más graves del Ordenamiento Jurídico, pues son las únicas infracciones merecedoras de una sanción de tal calibre.

En cuanto a la vulneración de las normas de formación de la voluntad de los órganos colegiado⁴¹ (convocatoria, orden del día, quorum de asistencia, votación, mayorías requeridas para la adopción de acuerdos, etc.⁴²) el propio precepto nos indica qué casos se sancionan con la nulidad del acto: serán nulos los actos dictados por órganos colegiados cuya voluntad se haya configurado ignorando una regla esencial del procedimiento, es decir, la norma de formación de voluntad omitida debe ser esencial, no se exige, por tanto, la falta total y absoluta de procedimiento, sino meramente la esencialidad del trámite o regla⁴³.

3.2.1.3. Los efectos de la sanción de nulidad en los actos administrativos

Cabe preguntarse qué efectos produce la declaración de nulidad pues, como es lógico, la imposición de esta sanción conllevará una serie de consecuencias (de lo contrario carecería de sentido declarar la nulidad de un acto). Los efectos son concretamente los seis siguientes⁴⁴:

1. El acto declarado nulo será ineficaz *ab initio*, es decir, lo será desde el principio.

⁴¹ Vid. artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁴² STS (Sala 3ª) de 13 de enero de 1997, FD 3, (rec. 539/1988); STS (Sala 3ª) de 23 de junio de 1997, FD 2, (rec. 821/1994); STS (Sala 3ª) de 22 de septiembre de 1998, FD 3, (rec. 3232/1995); Auto (Sala 3ª) de 2 de marzo de 2017, RJ 3, (rec. 159/2017).

⁴³ MONTORO PUERTO, M., (1976), *Teoría de la forma... op. cit.*, 69 y ss.

⁴⁴ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit., in totum*.

De esta afirmación se deduce que el acto no genera obligación de cumplimiento alguna, de tal manera que no se podrán imponer sanciones por su incumplimiento, siendo éstas posibles por lo contrario, es decir, por su cumplimiento.

Pues bien, esta deducción que tan lógica parece se ve alterada en la práctica por la concurrencia de la ya mencionada autotutela declarativa que hace que los actos administrativos generen obligación *ab initio* pues se presumen válidos hasta que no se pruebe lo contrario.

2. El acto nulo (lógicamente aun no declarado) puede ser impugnado en cualquier momento. Como ya tuvimos ocasión de señalar, la acción de nulidad es imprescriptible; esta medida tiene sentido en tanto que se trata de una sanción destinada a corregir las infracciones más graves del Ordenamiento Jurídico, de tal modo que no tendría sentido que el acto pudiera dejar de ser impugnado por el transcurso del tiempo⁴⁵.
3. La declaración de nulidad es declarativa, no constitutiva. Es decir, se trata de un pronunciamiento que constata un hecho ya preexistente. No da origen a la condición nula del acto, tan solo se limita a ponerla de manifiesto, a exteriorizarla mediante su declaración oficial⁴⁶. Esto se debe a que la invalidez es originaria.
4. La declaración de nulidad de un acto puede hacerse *ex officio*. Esto es, no se requiere la impugnación a instancia de parte del acto para valorar su condición y declarar su nulidad sino que los propios órganos de la Administración Pública pueden apreciar la nulidad del acto y, por tanto, declararla a través de la conocida como vía de revisión de oficio⁴⁷.

⁴⁵ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales... op. cit., in totum*.

⁴⁶ *Íbidem, in totum*.

⁴⁷ La revisión de oficio se regula en los artículos 106 y ss de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

5. En el caso de que se recurra el acto, se decretará su suspensión sin necesidad de probar el *periculum in mora*⁴⁸ en tanto se realiza un pronunciamiento⁴⁹.
6. Si un acto es nulo, lo será en todo caso, es decir, no puede ser objeto de convalidación ni de subsanación⁵⁰.

3.2.2. La anulabilidad de los actos administrativos

El artículo 48 de nuestra Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas está dedicado, precisamente, a esta cuestión y dice así:

“Artículo 48. Anulabilidad.

1. *Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*
2. *No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*
3. *La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”.*

⁴⁸ El *periculum in mora* debe entenderse, en el área del Derecho Administrativo, como el peligro que se deriva de la inmediata ejecución del acto administrativo en conjunción con el necesario transcurso del tiempo de cara a resolver el incidente cautelar. Definición del concepto ofrecida por Wolters Kluwer.

⁴⁹ *Vid.* artículo 117 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁵⁰ *Vid.* artículo 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Tendremos ocasión de desarrollarlo más adelante (*vid.* apartado 5.2 de este trabajo).

De nuevo, hemos considerado conveniente señalar el apartado que más relevante resulta para nuestro estudio.

El artículo sobre anulabilidad que recoge la Ley actual no difiere en gran medida del previsto en sus precedentes (Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo y Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). El motivo de que no se hayan producido grandes cambios radica en que su redacción resulta bastante abierta, por lo que se ha podido ir adaptando a lo largo del tiempo a las diferentes contingencias históricas, moldeándose su interpretación y significación a través de la doctrina y la jurisprudencia. Esta inmutabilidad que ha experimentado la norma, no significa que se trate de un precepto perfecto; lejos de tal condición, es manifiestamente mejorable.

Se sigue, por tanto, haciendo depender el carácter invalidante de los defectos de forma o de procedimiento del hecho de que bien el requisito omitido sea considerado indispensable para que el acto administrativo alcance con éxito su fin, o bien dicha omisión suponga una indefensión de los administrados afectados.

Debido a que la doctrina española viene considerando que la adecuación del acto al fin no es otra más que el cumplimiento de su causa⁵¹, podemos afirmar que un acto carece de los elementos esenciales para alcanzar su fin cuando no puede alcanzarlo por haber prescindido de determinados elementos formales esenciales exigidos por la Ley.

Sin embargo, en ciertas ocasiones podemos encontrarnos ante actos que, habiendo omitido requisitos formales, poseen un contenido que sí es ajustado al Ordenamiento Jurídico –se trata de las ya mencionadas irregularidades no invalidantes, recogidas en el artículo 48 de la LPACAP⁵²–. Por este motivo, conviene delimitar o determinar qué infracciones formales o procedimentales son las que impiden que el acto administrativo en concreto cumpla con su finalidad.

⁵¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., (2015), *Curso de Derecho...* *op. cit.*, p. 592 y ss.

⁵² *Vid.* página 8 de este trabajo, donde se trata esta materia.

La vulneración formal será relevante y, por tanto, invalidante, en aquellos supuestos en los que la ausencia del requisito formal nos impida tener certeza sobre si el acto en cuestión de adecúa a su fin o no lo hace. Por el contrario, si se tiene la certeza de que el acto cumple su fin a pesar de haberse omitido algún aspecto formal del mismo, el defecto no tendrá carácter invalidante.

Asimismo, si la infracción formal levanta dudas sobre la adecuación del acto al Ordenamiento Jurídico, de nuevo nos encontraremos ante un vicio de forma o de procedimiento invalidante⁵³.

Determinados defectos formales que no supongan una causa de nulidad de pleno derecho podrán ser subsanados tanto en la vía administrativa como en la vía contencioso-administrativa⁵⁴. Tal subsanación podrá solicitarse a instancia de parte, pero también podrá hacerse de oficio.

Cierto es también que, la invalidez del acto no subsanado dependerá del supuesto concreto; dependerá, a su vez, de la relación existente entre el defecto de forma en que se ha incurrido y el fondo de la decisión adoptada:

⁵³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *La doctrina de los vicios de orden público en el contencioso-administrativo: orígenes y evolución*, Revista de Administración Pública, nº 56, (1968).

Sobre la doctrina de los vicios de orden público: Esta doctrina establece un orden determinado a la hora de conocer los asuntos por parte de los órganos jurisdiccionales, entendiéndose que, antes de proceder a la administración de justicia se debe asegurar el cumplimiento de un conjunto de formalidades específicas que resultan ser presupuesto previo para conocer el fondo del asunto. Una vez comprobado su cumplimiento, es decir, una vez comprobado que estamos dentro del marco de un proceso admisible y admitido, se procederá a conocer la pretensión; es por ello que estas cuestiones se denominan “cuestiones de previo pronunciamiento”. Podemos hablar aquí del binomio “admisibilidad-fondo” característico del proceso ordinario.

Cabe añadir que, además de los presupuestos del proceso ordinario, se suma un tercer elemento al binomio “admisibilidad-fondo”: el “orden público”, cuyo pronunciamiento cobra carácter preferente frente a los otros dos.

Es obligación de los poderes del Estado devolver a la situación en que se encontraba el administrado cuando se dictó la disposición que no se ajustaba a derecho, en especial cuando ese vicio constituye una cuestión de orden público. Por ello, será necesario entrar a conocer el vicio. Cabe señalar que, al carecer de una definición exacta sobre qué supone la vulneración del orden público o en qué consisten esos vicios, deberá analizarse de forma casuística la sustancialidad de la infracción.

⁵⁴ *Íbidem*. Nos señala en esta obra el autor que el motivo por que cual los vicios procedimentales pueden ser subsanados radica en su carácter instrumental: “*El vicio de forma carece, pues, de virtud en sí mismo, su naturaleza es estrictamente instrumental, sólo adquiere relieve propio cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido en perjuicio del administrado y de la propia administración*”.

- En aquellos casos en los que, de haber cumplido todos los requisitos formales y procedimentales legalmente exigidos, la decisión que hubiera resultado fuera la misma, parece lógico no exigir su anulación de acuerdo con un criterio o principio de eficacia y economía procesal.
- No obstante, existen supuestos en los en los que la concurrencia de un defecto formal sí afecta al fondo del acto en cuestión. Cabe aquí distinguir entre tres posibles escenarios:
 - En el primer escenario cabría hablar de la conservación de aquellos actos en los que, a pesar de concurrir un vicio formal que afecta en cierto modo al fondo del acto, la decisión adoptada es correcta. Vuelve a entrar en juego el principio de economía procesal.
 - En el segundo escenario estaríamos ante una decisión cuyo fondo es incorrecto por razón de la influencia del defecto de forma que concurre. En estos casos, procederá la anulación del acto, pero no en tanto que se encuentre formalmente viciado, sino en tanto que su fondo no es adecuado.
 - El tercer y último escenario sería el de los actos administrativos en los que concurre un vicio formal que no permite dilucidar con claridad si el fondo de la decisión es correcto o no. En estos casos procederá la anulación del acto por motivos de seguridad jurídica hasta el momento en que se produjo el vicio, reanudándose la tramitación desde este punto.

Esta postura se encuentra ampliamente aceptada por la jurisprudencia actual (reflejo de ello son la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de octubre de 2001 en el recurso 342/2012 o la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2015 en el recurso 535/2015), así como por la doctrina: el profesor

MUÑOZ MACHADO, el profesor TOMÁS CANO, el profesor HUERGO LORA, o el profesor BOCANEGRA⁵⁵, entre otros autores.

Por supuesto, tampoco quiere esto decir que la doctrina mantenga una postura unificada, pues encontramos también autores que difieren de la misma, considerando que no es apropiado hacer depender el carácter invalidante o no del defecto de forma del impacto que éste tenga sobre el fondo de la decisión administrativa; es el caso de autores como PARADA VÁZQUEZ o BELADÍEZ ROJO⁵⁶.

En cuanto a la indefensión, en relación con el procedimiento administrativo general, puede darse ante una falta de adecuación del mismo a la Ley, generando así una situación de inseguridad jurídica para los administrados (por ejemplo, ante una falta de motivación del acto administrativo dictado, o por la falta de adecuación del acto al fin que pretende conseguir). Más común es su alegación en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, pues los administrados deben ver garantizado su derecho a una defensa –bien mediante la práctica de ésta en otro momento procesal, bien mediante su falta de ejercicio por el sujeto habiéndosele ofrecido tal oportunidad–. Si esto no se cumple se dará indefensión (por ejemplo lo es la falta de audiencia al administrado en un procedimiento sancionador⁵⁷). Ahora bien, para que la indefensión sea motivo de anulabilidad, ésta deberá ser real y efectiva.

Cabe traer aquí a colación una cita del profesor GARRIDO FALLA⁵⁸ que dice así: “*No obstante la falta de seguridad que puede apreciarse en las*

⁵⁵ MUÑOZ MACHADO, S., (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XII, Actos administrativos y Sanciones Administrativas*, ed. 4ª, BOE, Madrid, p. 209, CANO CAMPOS, T., (2004), *La invalidez sobrevinida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, p. 183 y 184, HUERGO LORA, A., *La motivación de los actos administrativos y la aportación de motivos en el proceso contencioso-administrativo*, Revista de Administración Pública, nº 145, (1998), p. 108 y BOCANEGRA SIERRA, R., (2012), *Lecciones sobre el acto administrativo*, ed. 4ª, Civitas, Madrid, p. 205.

⁵⁶ PARADA VÁZQUEZ, R., (2015), *Derecho Administrativo, II*, ed. 22ª, Open, Madrid, p. 110 y BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, 97 y ss.

⁵⁷ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales... op. cit.*, 103 y ss.; STS (Sala 3ª) de 3 de julio de 2015, FD 4, (rec. 3841/2013); STS (Sala 3ª) de 23 de febrero de 2016, FD 4, (rec. 1306/2014).

⁵⁸ GARRIDO FALLA, F., (1956), *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 265 y ss.

consideraciones jurisprudenciales, estimamos que en esta materia pueden sentarse las siguientes reglas:

- 1. Hay irregularidades procedimentales que no vician el acto administrativo final. Esto puede decirse, en general, de los expedientes en cuya tramitación se emplea plazo superior al marcado por la Ley. En estos casos, si se ha derivado perjuicio para el particular, a éste no le queda más remedio que accionar en responsabilidad contra el funcionario causante de la demora.*
- 2. No debe estimarse que la omisión de cualquier trámite es vicio esencial cuando sea de prever lógicamente que (acusado el vicio por la jurisdicción revisora) volvería a producirse un acto administrativo igual al que se anula.*
- 3. La omisión de formalidades procedimentales que tengan carácter de esenciales dan lugar, como hemos dicho que es la regla en Derecho Administrativo, a la anulabilidad del acto administrativo concreto. Por tratarse de vicio de forma, los efectos de la declaración de nulidad (sobre todo si es pronunciada por una jurisdicción revisora) se contraen a que se considere como no concluso el expediente y se ordene sea retroactivo al momento en que se cometió el vicio.*
- 4. Excepcionalmente deben ser admitidos ciertos casos de nulidad de pleno derecho por ausencia de formas. Esto se da cuando el vicio consiste en un olvido total del procedimiento a seguir; es decir, cuando se adopta un acuerdo administrativo a espaldas del procedimiento obligado para dictarlo.*

Nos encontramos entonces con la llamada vía de hecho, que postula la nulidad absoluta de lo actuado. Esta vía de hecho se da especialmente:

- a. Cuando se desconocen procedimientos reglados establecidos por la Ley para evitar confabulaciones (entre administración y administrados) contra el interés público (...).*

- b. Cuando se desconocen procedimientos establecidos para garantizar formalmente derechos civiles o ciertos derechos de carácter administrativo adquiridos por los particulares. (...)*
- c. Cuando se desconocen formalidades establecidas por la Ley para garantizar la formación de la voluntad en los órganos administrativos colegiados (...)."*

4. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS

El principio de conservación de los actos resulta de vital importancia a la hora de entender este trabajo pues de él beben todas las técnicas de convalidación que veremos en el siguiente epígrafe.

Precisamente, es este principio el que nos ayuda a comprender el motivo por el cuál, en la práctica, se reducen a un número tan escaso los supuestos de irregularidades invalidantes, siendo la mayor parte de los vicios formales irregularidades no invalidantes (art. 48 de la LPACAP).

Por ello, procedemos a analizarlo en primer lugar desde una perspectiva general y, en segundo lugar, desde el ámbito que nos ocupa: el Derecho Administrativo.

4.1. LA CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS CON CARÁCTER GENERAL

Con carácter general, rige en todo el Ordenamiento Jurídico un principio de conservación de los actos con el que se pretende validar y perpetuar el sistema de los negocios jurídicos, el cual requiere de una importante dosis de confianza o buena fe depositada por los individuos que participan en él. ¿De qué serviría la celebración de un acto jurídico si éste pudiera ser revocado en cualquier momento y sin ningún motivo determinado? ¿Qué seguridad jurídica

aporta esto a las partes? Por este motivo existe una tendencia conservativa, una vocación de eternidad de los actos⁵⁹.

Esta conservación de los actos rige tanto si son conformes a Derecho como si no lo son, y esto es así porque, de lo contrario, sería preciso realizar controles previos de legalidad para todos ellos, lo cual no parece ser compatible con el correcto y dinámico funcionamiento del tráfico jurídico, por lo que en la mayor parte de los casos el control se realizará *a posteriori*. Por tanto, los actos jurídicos se conservan hasta que son privados formalmente de su existencia, esto puede suponer la conservación de situaciones contrarias a Derecho por falta de impugnación de las mismas.

No obstante, no debemos entender que esta vocación de eternidad de los actos jurídicos que predica nuestro Ordenamiento Jurídico supone la protección por parte del mismo de todos los actos jurídicos, sino que para que así sea se deben de cumplir dos requisitos: que con el mantenimiento del acto se trate de alcanzar un fin considerado por el Derecho como digno y que exista un interés en la consecución de dicho fin, es decir, que se trate de un acto útil para la consecución de alguno de los fines que el Derecho tiene o debe alcanzar.

Por tanto, la conservación de un acto dependerá de si el fin que se pretende alcanzar con él resulta merecedor de tutela jurídica; esto lleva a que en ocasiones se conserven actos que incurren en graves infracciones si la eliminación del mismo pudiera suponer un perjuicio mayor del que se evita con su conservación. Por ejemplo, es el caso de una expropiación ilegal de un terreno para construir una autovía, acto que es declarado inválido con posterioridad a la construcción de la carretera; el acto es ilegal, pero se conservará porque lo contrario supondría un perjuicio grave del interés general.

Además, cabe señalar que del principio de conservación surgen otros subprincipios como la idea de convalidación, la idea de invalidez parcial y la idea de la conversión que tendremos ocasión de desarrollar más adelante.

⁵⁹ Expresión acuñada por MERKL, A., (1980), *Teoría general del Derecho Administrativo*, Ed. Nacional, Méjico, p. 272 y ss.

4.2. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Para saber en qué casos se está dando protección a un acto administrativo por parte del Ordenamiento Jurídico mediante su conservación, a pesar de que éste se encuentre viciado, es conveniente estudiar antes el régimen de invalidez de los mismos por ser el que indica qué actos son contrarios a Derecho y, como tales, deberían ser expulsados⁶⁰ (aunque de facto no siempre lo sean). Por este motivo, una vez explicado en el capítulo anterior el alcance de los vicios formales en el Derecho Administrativo, podemos pasar a analizar este principio desde esta misma rama del Ordenamiento Jurídico, el cual se ve materializado en los artículos 49 a 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El principio de conservación de los actos administrativos determina cuándo se está ante un acto valioso por sí mismo, pero no nos indica cuándo el acto debe calificarse como inválido puesto que no sólo son válidos los actos conformes a Derecho, sino que ciertos actos contrarios al mismo pueden ser considerados valiosos por sí mismos y, por tanto, dignos de conservación. Por ejemplo, podría darse esta condición en un acto dictado por un funcionario de hecho, puesto que el destinatario del acto administrativo depositó su buena fe en el agente público –desconociendo su incompetencia debido a la apariencia que el sujeto emisor del acto revestía– y en el sistema de la Administración Pública. En caso de que el acto se eliminara, la buena fe y seguridad jurídica del sujeto destinatario se verían vulneradas.

Asimismo, serán dignos de conservación aquellos actos que debieran ser inválidos pero que, por razones prácticas, conviene que se mantengan puesto que su eliminación supondría un perjuicio mayor del que supone su continuación.

A modo de resumen podemos decir que *“la validez, por tanto, es una situación en la que se encuentran aquellos actos jurídicos que son conformes a Derecho, lo que puede suceder bien porque el acto no haya incurrido en ninguna*

⁶⁰ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales... op. cit.*, p. 201 y ss.

infracción grave del orden jurídico, o bien porque, aun habiendo cometido una grave ilegalidad, ese acto ha creado una situación que el Derecho considera valiosa, y por tanto, su conservación está garantizada por el propio ordenamiento”⁶¹.

Para determinar si procede o no sancionar con la invalidez un acto que infringe de algún modo el Ordenamiento Jurídico, deberemos prestar atención al espíritu y a la finalidad de la norma infringida; esto será lo que nos determine si el acto es digno de conservación o si, por el contrario, debe ser eliminado, pues, según el principio de conservación, no es necesario que el acto cumpla todos los requisitos exigidos por la ley, pero tampoco es suficiente que el resultado práctico perseguido sea conforme a Derecho. Lo que determina si debe conservarse el acto es que con él se cumplan los distintos fines que el Derecho pretendía conseguir.

No obstante, la conservación de los actos administrativos se ve facilitada por la presunción de validez de la que gozan. Esta es una presunción *iuris tantum* y, en tanto no sea destruida, el acto será considerado válido y producirá los efectos que le son propios.

Mientras no se destruya esa presunción, el acto producirá los efectos propios de su carácter válido. Esto hace que, en ocasiones, se generen situaciones que el Derecho debe conservar para velar por algún principio que inspire nuestro Ordenamiento Jurídico, a pesar de que se demuestre la ilegalidad del acto que dio origen a tal situación.

5. CORRECCIÓN DE LOS DEFECTOS DE FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como hemos tenido ocasión de señalar en repetidas ocasiones a lo largo del trabajo, rigen en el Derecho Administrativo una serie de principios –como son el principio de conservación de los actos, el principio de eficacia o el principio de

⁶¹ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 66.

economía procesal– que impulsan la corrección de los defectos de forma en todos aquellos supuestos en que ésta sea posible.

Estos principios se manifiestan en nuestro Ordenamiento Jurídico a través de diversas técnicas que tendremos ocasión de analizar a continuación.

5.1. SUBSANACIÓN DE VICIOS Y DEFECTOS: ALGUNA REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO SUBSANADOR

De nuevo, es conveniente que hagamos aquí una breve matización conceptual, pues el término “subsanación” puede entenderse tanto en un sentido amplio como en un sentido estricto.

En cuanto al primero de ellos, el sentido amplio, engloba las correcciones que exigen la anulación del acto completo para, a continuación, dictar otro válido que le sustituya; se trata de vicios, por tanto, que tienen un alcance tal que afectan a la totalidad del acto, contaminándolo y haciendo imposible la corrección exclusiva del defecto.

En cuanto al sentido estricto, se trata de aquellas técnicas convalidatorias que suponen la corrección del defecto concreto del que adolece el acto administrativo, conservándose el mismo en el Ordenamiento Jurídico por no tener el vicio un impacto tan grande como para tener que desechar el acto al completo.

Para la Profesora BELADÍEZ ROJO⁶² esta segunda concepción es la que viene empleándose de forma tradicional por lo que parece más adecuado hablar de “regularización” cuando hagamos referencia al primer caso.

Por tanto, lo que realmente pretende la convalidación es la conservación del acto administrativo una vez subsanado el defecto que padecía, para que pase así a cumplir todos los requisitos que la ley exige para su validez, eliminando la posibilidad de que más adelante pueda ser anulado. De acuerdo con GONZÁLEZ

⁶² BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 200.

PÉREZ, “*la convalidación es el acto administrativo por el que se subsanan los defectos de un acto anterior anulable*”⁶³.

El problema de la convalidación como método de corrección de vicios es de índole práctica pues es necesario determinar qué vicios pueden corregirse sin tener que anular el acto y cuáles sí requieren la anulación del mismo (entendiendo en este último caso aquellos vicios de tal entidad que no permiten la conservación del acto originario y, por tanto, para corregir la irregularidad que generan en el Ordenamiento Jurídico lo que procede es su eliminación; es decir, podríamos concluir que en este caso no estamos ante una subsanación en sentido estricto, sino, como hemos señalado en párrafos anteriores, se trataría de una regularización, limitando la subsanación al primer supuesto –vicios que pueden corregirse sin tener que anular el acto que los padece–).

Conviene que nos refiramos aquí a la posibilidad de practicar una subsanación parcial. ¿Es esto realmente posible?, ¿cómo? La respuesta a estos interrogantes la encontramos en otro medio de convalidación de los defectos de los actos administrativos: la invalidez parcial. Tendremos ocasión de analizar este método algo más adelante, sin embargo aquí debemos señalar que, para que sea posible la subsanación parcial de un acto, es necesario que el acto en cuestión sea divisible en partes independientes y que se puedan subsanar así separadamente. Por ejemplo, pongamos el caso de un acto administrativo inválido por adolecer de un defecto; siendo el acto divisible se podrá proceder a conservar la parte válida y mantener la invalidez de la parte inválida (que deberá ser anulada y sustituida por un nuevo acto), subsanando así el acto administrativo y manteniéndose tan solo la parte que es conforme al Ordenamiento Jurídico.

Como ya tuvimos ocasión de mencionar en el epígrafe anterior, el carácter retroactivo de la convalidación de los actos presenta ciertas especialidades en lo que a la subsanación de vicios y defectos se refiere. Si bien es cierto que la regla general sigue siendo la retroactividad, como toda norma general tiene su excepción: en palabras de la profesora BELADÍEZ ROJO “*por esta técnica no*

⁶³ GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, (1977), Civitas, Madrid, p. 437.

*podrán nunca adquirir validez los actos que se dictaron para ejecutar el acto cuando éste todavía era inválido, ya que la Administración sólo puede exigir el cumplimiento de aquellos actos que como mínimo se presumen válidos, y cuando se trata de actos que han sido convalidados es evidente que no lo eran*⁶⁴.

Debemos tratar también el momento adecuado para efectuar la subsanación y el plazo disponible para hacerlo. Dado que es la Administración la que realiza este procedimiento, podrá hacerlo en cualquier momento, con independencia de que hubiera un recurso interpuesto contra el acto. Asimismo, en relación con el plazo del que dispone para llevar a cabo esta actuación parece lógico que, en tanto que el acto pueda ser objeto de recurso, éste resultará asimismo subsanable, de tal modo que mientras esté abierta la posibilidad de impugnar el acto, también lo estará la posibilidad de iniciar un procedimiento subsanador.

Por último, ¿es el acto subsanado recurrible? La respuesta es afirmativa pues, aunque como todo acto administrativo goza de una presunción de validez, como su propio nombre indica se trata de una “presunción” (*iuris tantum*, en este caso) por lo que puede ser destruida, si bien es cierto que la carga de la prueba corresponde a aquel que impugna, debiendo demostrar que lo impugnado es contrario a Derecho.

5.2. CONVALIDACIÓN

Atendiendo a la definición que el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico nos facilita respecto del término convalidación, podemos decir que se trata de la “*regularización de un acto o de una relación jurídica anulables*”⁶⁵.

⁶⁴ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 223.

⁶⁵ Definición ofrecida por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. voz “convalidación”.

En primer lugar, debemos prestar atención a los problemas de conceptualización que se sitúan en torno a la misma. Existen en la doctrina dos posturas bien diferenciadas al respecto:

- Un primer grupo que trata de definirla con base a la causa que otorga validez al acto inválido. En este grupo se entiende que la convalidación conlleva la subsanación de los defectos que padece un acto administrativo con el fin de que éste adquiera validez bien mediante una actuación directa (la subsanación), bien a través del transcurso del tiempo. Se encuentran como defensores de esta postura autores como GONZÁLEZ PÉREZ, GARRIDO FALLA, SAYAGES LASO, ENTRENA CUESTA o RANELLETTI⁶⁶.
- Un segundo grupo que no presta atención a la causa, que se limita a definir este instrumento en atención a su función. Se encuadran en este grupo autores como CHINCHILLA MARÍN o SANTAMARÍA PASTOR⁶⁷.

No obstante, a pesar de las diferencias que estos autores encuentran a la hora de decidir dónde se debe poner el foco para definir este concepto, si en algo están de acuerdo es en el hecho de que la convalidación supone la posibilidad de dotar de validez un acto inválido. Por tanto, una definición neutral del mismo sería la que nos ofrece la profesora BELADÍEZ ROJO, que considera más adecuado “definir la convalidación como un resultado que se produce cuando un acto inválido adquiere validez, sin más”⁶⁸.

Pero, ¿son todos los actos convalidables? La respuesta a esta cuestión debe ser negativa, dado que deben concurrir tres requisitos para que se pueda proceder a la convalidación de un acto administrativo.

⁶⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J., (1988), *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Ed. 2ª, Civitas, Madrid, p.437; GARRIDO FALLA, F., (1985), *Tratado de Derecho Administrativo*, v. I, Ed. 9ª, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 696; SAYAGES LASO, E., (1953), *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Montevideo, p. 511; ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Tecnos, p. 251; y RANELLETTI, O., (1945), *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Ed. 7ª, Giuffrè, Milán, p. 113.

⁶⁷ CHINCHILLA MARÍN, (1989), *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, dirigido por J. A. SANTAMARÍA y L. PAREJO, Ramón Areces, Madrid, p. 371, y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (1972), *La nulidad de pleno derecho... op. cit.*

⁶⁸ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 193.

En primer lugar, y por obvio que parezca, debe existir un acto inválido al que se pretende dotar de validez. No obstante, si bien es cierto que el defecto de que adolezca el acto debe ser de entidad suficiente como para permitir la declaración formal de invalidez, no puede tratarse de un vicio que sea causa de nulidad de pleno derecho pues estos no admiten corrección alguna –como se desprende del artículo 52.1 de la Ley 39/2015–.

En segundo lugar, es necesario que se conserve el contenido del acto que se va a convalidar de forma íntegra. Este requisito nos permitirá diferenciar la convalidación de otros métodos de corrección de errores (o más bien, de conservación de los actos) como puede ser la nulidad parcial de las decisiones administrativas.

Por último, encontramos en tercer lugar la retroactividad de la subsanación. Quizá sea este requisito el que más llamativo nos resulta. Se ha venido entendiendo que, dado que con la convalidación se pretende dotar de validez un acto inválido, parece lógico creer que tal validez no debe extender sus efectos tan solo pro futuro sino que debe tener un ámbito de expansión tal que alcance desde el nacimiento del acto administrativo. Esta lógica encuentra su justificación en el principio de conservación de los actos administrativos, que, como ya hemos tenido ocasión de señalar en el apartado relativo al mismo, establece que se deben conservar aquellos actos que el Ordenamiento Jurídico considere valiosos, dignos de tutela jurídica. Pues bien, es precisamente la conservación del acto la que exige la retroactividad de la convalidación.

En base a lo explicado en los párrafos superiores, comprenderemos a la perfección el significado del artículo 52 de nuestra Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Artículo 52. Convalidación.

- 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 en el artículo 39.3 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”.*

5.3. CONVALIDACIÓN POR PRESCRIPCIÓN

Podemos definir la prescripción como una “*institución jurídica en la que se manifiesta un determinado efecto jurídico por el transcurso de un periodo de tiempo dado*”⁶⁹.

Como bien sabemos, la seguridad jurídica⁷⁰ es uno de los principios inspiradores de nuestro Ordenamiento Jurídico, siendo el tiempo un elemento que entra en contacto con este principio de manera plena.

Lógicamente, las ideas de orden e inestabilidad no son compatibles entre sí, es por eso que el legislador ha entrado a regular el paso del tiempo, otorgándole un valor y unos efectos. Así, del mismo modo que se debe procurar que no exista indefensión, permitiendo la impugnación de actos por considerarse contrarios al Ordenamiento Jurídico –ya sea por motivos de forma o de fondo y con independencia de cuál sea el resultado de la impugnación, pues no siempre se obtendrá un resultado favorable a la pretensión–, no se puede dotar de un carácter inestable perpetuo a las situaciones jurídicas dado que esto tan solo daría lugar a una permanente inseguridad jurídica y a una incertidumbre continuada en el tiempo.

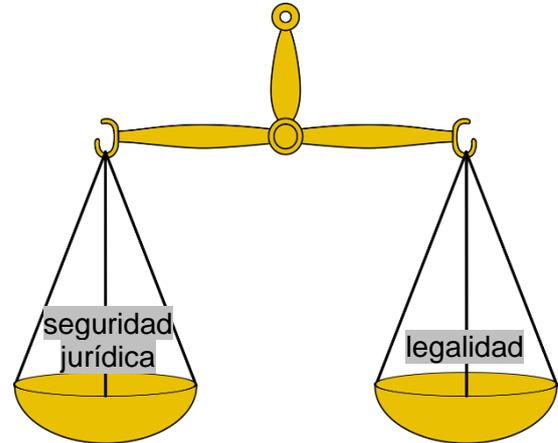
Por este motivo, nuestro legislador ha optado por otorgar al transcurso del tiempo un carácter “convalidante”, haciendo que los actos administrativos una vez superados unos determinados periodos de tiempo terminen convirtiéndose

⁶⁹ Definición ofrecida por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, voz “prescripción”.

⁷⁰ *Vid.* artículo 9.3 de la Constitución Española.

en actos firmes. Es decir, el paso del tiempo consolida las situaciones jurídicas creadas, perpetuándolas en el mundo del Derecho; si bien es cierto que conviene aclarar que, a pesar de que tratemos este aspecto dentro de la convalidación, el paso del tiempo, técnicamente, no convalida, sino que otorga a las situaciones jurídicas una posición de inatacabilidad.

No obstante, esta regla no puede ser absoluta⁷¹. El motivo de esta afirmación radica en otro principio inspirador de nuestro sistema jurídico: el principio de legalidad⁷². Principio este que, como bien sabemos, vincula de manera positiva a la Administración Pública, pudiendo ésta efectuar tan solo aquellas actuaciones para las que se encuentre



facultada según la ley –este hecho hace que se presuman válidas sus actuaciones, de tal modo que, en base a la confianza en el buen funcionamiento del sistema, los administrados confíen generalmente en el buen hacer de las instituciones públicas, considerando *a priori* los actos que de ellas emanan como válidos –. Es por esta presunción de validez, por esa confianza generada, por lo que el legislador prevé que, frente a los vicios más graves de los actos administrativos –los generadores de nulidad de pleno derecho–, el transcurso del tiempo no mantenga su poder de convalidación; de lo contrario se estarían perpetuando actuaciones que suponen un grave perjuicio al principio de legalidad.

De acuerdo con todo lo expuesto, resulta necesario alcanzar un equilibrio entre ambos principios.

Esta ponderación de intereses por los que pretende velar el Ordenamiento Jurídico se ha obtenido con el establecimiento de límites temporales para el ejercicio de las acciones de impugnación, estableciéndose dichos límites en base a la gravedad de la infracción. No parece adecuado permitir

⁷¹ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales... op. cit.*, p. 190.

⁷² *Vid.* artículo 9.3 de la Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978 y artículo 103 de la misma norma en relación con la Administración Pública y el principio de legalidad.

indefinidamente la impugnación de los actos administrativos que han dado lugar a una situación que ha acabado consolidándose (más aún si tenemos en cuenta la prerrogativa de validez de la que goza la Administración Pública, pues como ya hemos indicado, el hecho de que se encuentre vinculada a la ley positivamente parece dar a entender que todas sus actuaciones serán conformes a Derecho).

De esta manera, una vez transcurridos los plazos legalmente previstos para el ejercicio de estas acciones decae el derecho de los interesados a ejercerlas y el acto administrativo se vuelve inimpugnable.

Para que un acto sea “convalidado” por prescripción es necesario que sea inatacable. Esto hace que los actos susceptibles de ser declarados nulos de pleno derecho no puedan optar a esta clase de convalidación pues, como bien sabemos se encuentran expuestos permanentemente a ser objeto de una acción de impugnación por razón de la gravedad del vicio del que adolecen. La acción de nulidad no prescribe nunca.

Por esta razón debemos centrarnos en este apartado en los actos susceptibles de la sanción de anulabilidad, pues éstos sí pueden convalidarse por prescripción.

Nos preguntaremos ahora cuál es tiempo necesario para que esto ocurra. Pues bien, parece lógico pensar que el periodo exigido deba ser el mismo que el previsto para el ejercicio de la acción de impugnación, es decir, los plazos previstos por la Ley 39/2015 para la interposición de los recursos ordinarios o, a mayor abundamiento, los cuatro años previstos para la declaración de lesividad de los actos anulables ex artículo 107.2.

En relación con el cómputo del plazo, la lógica nos indica que deberá hacerse desde el momento en que el acto administrativo se dicta, sin necesidad de esperar a que éste adquiriera el carácter de eficaz⁷³.

⁷³ En el trabajo citado de la profesora BELADÍEZ ROJO encontramos la justificación de este criterio, y es que la Administración Pública es la titular de estas acciones de impugnación (sin perjuicio de que también lo sean los administrados) y dado que el acto surge de ella, carecería de sentido tener que esperar a que se realizara la correspondiente notificación o publicación que lo dotase de eficacia. BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 269.

“Se convalidarán por prescripción los actos anulables, una vez hayan transcurrido cuatro años desde que éstos se dictaron, a no ser que exista una ley especial que establezca otro plazo distinto para el ejercicio de la acción de nulación; por el contrario, en los casos de nulidad radical, los actos administrativos se pueden revisar en cualquier momento, sin que exista plazo alguno para ejercer la acción de nulidad (...); no siendo posible, por tanto, que estos actos puedan llegar a convalidarse por el transcurso del tiempo. La gravedad de la infracción determina que prime el principio de legalidad frente al de seguridad, y por ello el tiempo no va a garantizar nunca la conservación de este tipo de actos”⁷⁴.

5.4. EL CONSENTIMIENTO DE LOS INTERESADOS

Resulta este aspecto relevante en tanto que, en numerosas ocasiones, el hecho de que un administrado manifieste su conformidad con un acto jurídico provoca que su derecho para impugnarlo decaiga, volviéndose el acto administrativo inimpugnable frente a él.

El acto deviene firme e inatacable tan solo frente al sujeto que mostró su aprobación, pero este rasgo no es absoluto, pues no se puede predicar frente al resto de administrados que alberguen algún interés en el mismo y que no hayan manifestado su consentimiento. Tampoco adquiere firmeza frente a la Administración Pública, la cual puede ejercer acciones de impugnación contra el mismo.

No obstante, aunque no se convierta en inimpugnable de una manera total y absoluta, el hecho de que un administrado manifieste su consentimiento dota al acto administrativo de una gran estabilidad dado que se reducen en gran medida las posibilidades de que éste sea impugnado.

Por tanto, el consentimiento no supone una corrección del vicio que padezca el acto y por el cual podría ser impugnado, sino que manifiesta un

⁷⁴ BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, pp. 269 y 270.

compromiso de la persona que ha consentido de no solicitar una impugnación del mismo.

¿Cómo se puede manifestar el consentimiento? Existen tres formas mediante las que los administrados pueden manifestar su consentimiento:

- Presuntamente. La manifestación de consentimiento presunta se produce a través del transcurso del tiempo. El hecho de que el interesado deje pasar el tiempo sin ejercitar las acciones de impugnación a las que tiene derecho es considerado por la Ley como una muestra de su voluntad de no impugnar el acto. Establece la Ley una presunción *iuris et de iure* que, como ya hemos tenido ocasión de tratar en el anterior epígrafe, tan solo puede darse para aquellos actos sean anulables, no así en los que puedan ser declarados nulos de pleno derecho.
- Tácitamente. Se trata de la realización por parte del administrado de hechos concluyentes, es decir, de determinadas actuaciones que por su naturaleza dan a entender su conformidad con el acto administrativo. por ejemplo, a través del pago de una multa.
- Expresamente. Mediante la manifestación explícita de su consentimiento a través, por ejemplo, de la firma de un documento donde se manifieste la conformidad con su contenido.

Estas dos últimas formas de manifestar el consentimiento encuentran su base en los principios de seguridad jurídica y de vinculación de los actos propios, los cuales otorgan este carácter de firmeza al acto administrativo frente al sujeto en cuestión.

5.5. LA INVALIDEZ PARCIAL

El artículo 49 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se refiere a esta forma de corrección de los vicios formales en los actos administrativos:

“Artículo 49. Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos.

1. *La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.*
2. *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”.*

Se trata éste de un mecanismo de convalidación que encuentra su fundamento en el principio de eficacia, en el principio de economía y en el principio de conservación de los actos, así como en el aforismo *utile per inutile non vitiatur*, o lo que es lo mismo: que lo útil no se vicie por lo inútil⁷⁵.

Consiste este método en preservar aquella parte del acto administrativo que no adolece de defecto y que es capaz de cumplir con su cometido. No obstante, para que pueda entrar en juego este mecanismo, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos⁷⁶:

- El acto en cuestión debe ser divisible, bien por contener un solo acto varios pronunciamientos independientes entre sí, bien por contener un solo pronunciamiento cuyo contenido material sea divisible.

El motivo por el que se exige este requisito es claro: dado que se va a conservar tan solo la parte del acto que es conforme al Ordenamiento Jurídico, anulando la parte que no lo es, resulta obvio que deben ser independientes, pues el acto va a experimentar una especie de fragmentación.

⁷⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., (2015), *Curso de Derecho...* op. cit., p. 690.

⁷⁶ GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales...* op. cit., p. 197 y ss.

- La parte inválida del acto no debe viciar la parte válida, es decir, dado que la invalidez parcial conlleva la eliminación de una parte del acto, ésta no debe presentar una conexión de causalidad con el resto del acto de tal magnitud que conlleve el vicio de todo él.
- La parte viciada no debe ocupar un papel tan importante como para que su ausencia suponga la eliminación del acto administrativo en su totalidad, es decir, el acto debe poder seguir existiendo sin ella.
- La parte válida debe ser capaz de producir efectos una vez eliminada la parte inválida y, además, debe reunir todos los requisitos subjetivos, objetivos y causales que la Ley exija.

5.6. LA CONVERSIÓN DE LOS ACTOS

Esta figura se encuentra reflejada de forma expresa en el artículo 50 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dice así:

“Artículo 50. Conversión de actos viciados.

Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste”.

Esta técnica de convalidación –basada principalmente en el principio de conservación de los actos, aunque no de forma exclusiva dado que el principio de economía procesal también se ve reflejado en ella– resulta especialmente interesante pues supone que un acto inválido posee elementos constitutivos de otro diferente válido. Mediante la conversión o transformación del acto administrativo inválido (por concurrir en él algún vicio) en otro acto que sí es válido, evitando así su anulación.

El precepto no deja lugar a dudas en cuanto al presupuesto que permite el empleo de este método; es necesario que exista un acto inválido como el acto concreto que se emitió inicialmente pero cuyo contenido sea constitutivo de otro acto administrativo distinto. De esta manera, a través de una transformación del primero en el segundo se dota de validez a la actuación administrativa.

De nuevo, debemos prestar atención a los requisitos necesarios para la conversión de los actos administrativos⁷⁷:

- Elemento subjetivo. Es preciso que la autoridad que dictó el primer acto tenga competencia también para dictar aquel en el que se pretende convertir al primero.
- Elemento objetivo. El objeto debe ser el mismo en ambos actos.
- Elemento causal. Tanto el primer acto administrativo como el segundo, es decir, como aquel en el que se pretende convertir, deben tener la misma causa o, lo que es lo mismo, deben derivar del ejercicio de la misma potestad.
- Elemento formal. De nuevo se exige cierta coincidencia en los elementos formales. No se exige una identidad en los mismos, pero sí que contenga los elementos formales necesarios para el acto en que se pretende convertir.

De todos los requisitos expuestos cabe deducir la complejidad que conlleva la aplicación práctica de esta técnica, lo cual hace que en rara ocasión se materialice.

Para aclarar esta cuestión parece conveniente traer un ejemplo a colación: es el caso de un sujeto que se presenta a un proceso de selección convocado por la Administración Pública. Tras la realización de las pruebas de oposición y su consiguiente resultado en el que se refleja la aptitud de este sujeto, la Administración dicta una resolución por la que se le nombra en calidad de funcionario interino en lugar de como funcionario de carrera, siendo el procedente este segundo nombramiento. Pues bien, la conversión entraría en

⁷⁷ SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, (2019), *Derecho Administrativo... op. cit.*, p. 572; BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia... op. cit.*, p. 312 ss.

juego mediante la transformación del acto en un nombramiento de funcionario de carrera, de esta manera no sería necesario anular el primer acto, sino que se conserva haciendo que pase a producir los efectos del segundo, por ser éste el ajustado a Derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los principios inspiradores de nuestro Ordenamiento Jurídico, como es lógico, inspiran también la rama el Derecho Administrativo, resultando especialmente relevantes el principio de separación de poderes y el de legalidad (en especial, el segundo de ellos por la especial vinculación que supone para la Administración Pública).

SEGUNDA.- El acto administrativo es una declaración unilateral de la voluntad de la Administración Pública y debe contener tres elementos: subjetivo, objetivo y formal.

TERCERA.- El elemento formal de los actos administrativos más destacable por su importancia es el procedimiento, siendo éste de gran importancia por suponer una garantía para el correcto funcionamiento de la Administración Pública, asegurando la tutela de los intereses públicos generales y de los administrados y facilitando el control *a posteriori* de la actividad administrativa.

CUARTA.- Los defectos formales que pueda viciar un acto administrativo no son ignorados por el Derecho sino que el legislador entra a hacer una valoración de los mismos, otorgándoles un alcance diferente en función de su relevancia.

QUINTA.- Para aquellos vicios que sí tienen carácter invalidante, el legislador prevé dos mecanismos: nulidad de pleno derecho y anulabilidad. Ciertamente es que el primero lo reserva para los supuestos más graves por lo que la acción no prescribe, mientras que la acción de anulabilidad sí prescribe. No obstante, ambos mecanismos persiguen la misma finalidad: la declaración formal de invalidez del acto y su correspondiente privación de eficacia.

SEXTA.- El Derecho Administrativo se encuentra inspirado por una serie de principios, entre los que se localizan el principio de eficacia, el principio de conservación de los actos y el principio de economía procesal. Precisamente estos motivos suponen la existencia de una tendencia hacia la corrección de los vicios formales, tratando de preservar los actos administrativos siempre que sea posible, razón ésta por la que el legislador ha introducido en nuestro sistema jurídico una serie de mecanismos de subsanación de los defectos formales.

SÉPTIMA.- Nuestro legislador ha dotado al Ordenamiento Jurídico de una serie de técnicas o instrumentos que permiten la corrección de los defectos formales que puedan viciar los actos disminuyendo de este modo su virtualidad invalidante. Éstos son la convalidación, la convalidación por prescripción, el consentimiento de los administrados, la invalidez parcial y la conversión de los actos, concretando el ámbito de aplicación de cada uno.

BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS

LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTA

ALESSI, R. (1970), *Instituciones de Derecho Administrativo*, traduc. esp. Barcelona.

BELADÍEZ ROJO, M., (1994), *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid.

BILBAO UBILLOS, J. M., REY MARTÍNEZ, F. y VIDAL ZAPATERO, J. M., (2014), *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Thomson Reuters, Ed. 3ª, Valladolid.

BOCANEGRA SIERRA, R., (2012), *Lecciones sobre el acto administrativo*, Ed. 4ª, Civitas, Madrid.

CANO CAMPOS, T., (2004), *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid.

CHINCHINILLA MARÍN, (1989), *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, dirigido por J.A. SANTAMARÍA y L. PAREJO, Ramón Areces, Madrid.

DE VALLES, A., (1916), *La validità degli atti amministrativi*, CEDAM, Padua.

ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo, t. I*, Tecnos.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La doctrina de los vicios de orden público en el contencioso-administrativo: orígenes y evolución” en *Revista de Administración Pública*, 1968, nº 56.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1970), *La doctrina de los vicios de orden público*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., (2015), *Curso de Derecho Administrativo, I*, Civitas, Ed. 17ª, Madrid.

GARCÍA LUENGO, J., (2016), *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la ley 39/2015*, Ed. 1ª, Iustel, Madrid.

GARCÍA OVIEDO, C. y MARTÍNEZ USEROS, E., (1957), *Derecho Administrativo*, E.I.S.A, Madrid.

GARCÍA-TREVIJANO FOX, J. A., (1986), *Los actos administrativos*, Ed. 1ª, Civitas.

GARRIDO FALLA, F., (1956), *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

GARRIDO FALLA, F., (1985), *Tratado de Derecho Administrativo*, v. I, Ed. 9ª, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., (1988), *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Ed. 2ª, Civitas, Madrid.

HUERGO LORA, A., "La motivación de los actos administrativos y la aportación de motivos en el proceso contencioso-administrativo" en *Revista de Administración Pública*, 1998, nº 145.

MERKL, A., (1980), *Teoría general del Derecho Administrativo*, Ed. Nacional, Méjico.

MONTORO PUERTO, M., (1976), *Teoría de la forma de los actos jurídicos en derecho público*, Marfil, Alcoy.

MUÑOZ MACHADO, S., (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XII, Actos administrativos y Sanciones Administrativas*, Ed. 4ª, BOE, Madrid.

PARADA VÁZQUEZ, R., (2015), *Derecho Administrativo, II*, Ed. 22ª, Open, Madrid.

RANELLETTI, O., (1945), *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Ed. 7ª, Giuffrè, Milán.

RODRÍGUEZ PANIAGUA, J. M., (2013), *Historia del pensamiento jurídico I*, Biblioteca Nueva, Madrid.

SÁENZ ROYO, E., (2017), *Manual de Derecho Constitucional I*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, (2019), *Derecho Administrativo. Parte general*, Editorial Technos, Ed. 15ª, Madrid.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (1972), *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho público*, Ed. 2ª, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.

SAYAGES LASO, E., (1953), *Tratado de Derecho Administrativo, t. I*, Montevideo.

NORMAS JURÍDICAS

Constitución Española de 29 de diciembre de 1978.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

JURISPRUDENCIA

STS (Sala 3ª) de 23 de junio de 1997, (rec. 821/1994).

STS (Sala 3ª) de 22 de septiembre de 1998, (rec. 3232/1995).

STS (Sala 3ª) de 22 de junio de 2004, (rec. 2384/1999).

STS (Sala 3ª) de 28 de febrero de 2007, (rec. 5191/2003).

STS (Sala 3ª) de 21 de octubre de 2008, (rec. 109/2006).

STS (Sala 3ª) de 27 de abril de 2015, (rec. 2146/2013).

STS (Sala 3ª) de 3 de julio de 2015, (rec. 3841/2013).

STS (Sala 3ª) de 23 de febrero de 2016, (rec. 1306/2014).

STS (Sala 3ª) de 20 de diciembre de 2016, (rec. 3947/2015).

STS (Sala 3ª) de 2 de febrero de 2017, (rec. 91/2016).

Auto (Sala 3ª) de 2 de marzo de 2017, (rec. 159/2017);

WEBGRAFÍA

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (<https://dpej.rae.es/>)

Wolters Kluwer (<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>)