

ERROR MATERIAL, ERROR DE HECHO Y ERROR DE DERECHO. CONCEPTO Y MECANISMOS DE CORRECCIÓN

Por

JOANA M. SOCÍAS CAMACHO
Profesora Titular Interina de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. EL ERROR EN EL DERECHO POSITIVO.—II. CONCEPTO Y TIPOS DE ERROR: 1. *Error material*. 2. *Error de hecho*: A) El concepto de causa en Derecho privado y el concepto de causa en Derecho administrativo. B) El error de hecho como vicio de la causa. 3. *Error de derecho*.—III. MECANISMOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARA CORREGIR EL ERROR: 1. *Rectificación y revisión*. 2. *Las distintas vías de corrección*: A) Error material (acto legal): exige procedimiento de rectificación. B) Error de hecho (acto incongruente): exige procedimiento de revisión que en unos casos determina anulación y, en otros, convalidación: a) Error que recae sobre hechos sustanciales. b) Error que recae sobre hechos accidentales. C) Error de derecho (acto ilegal): exige procedimiento de revisión que en unos casos determina anulación y, en otros, convalidación.—BIBLIOGRAFÍA.

I. EL ERROR EN EL DERECHO POSITIVO

El Derecho positivo trata de manera distinta, como no puede ser de otra manera, al acto viciado de error material, al acto dictado con error de hecho y al acto con error de derecho. Sin embargo, en algunos casos, que veremos enseguida, el Derecho positivo confunde incomprensiblemente los conceptos de error mencionados, en concreto el error de hecho y el material, y esta falta de delimitación provoca una gran inseguridad jurídica a la hora de averiguar el mecanismo de corrección aplicable en esos casos.

Dejando al margen los procedimientos de corrección procedentes en caso de actos ilegales (o dictados con error de derecho) —procedimientos que, como se verá, pertenecen al ámbito correspondiente a la potestad de revisión de los actos administrativos, ya sea de oficio en caso de actos nulos (art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, mod. por la Ley 4/1999, de 13 de enero); o mediante la declaración de lesividad y posterior impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos en caso de actos favorables que incurren en vicio de anulabilidad (art. 103 Ley 30/1992); o mediante la revocación de oficio de actos de gravamen

(art. 105.1 de la Ley 30/1992); o a instancia de los interesados a través de los recursos administrativos (arts. 114 a 118 Ley 30/1992) o contenciosos (según lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa); o ya sea también mediante el procedimiento de subsanación, en el sentido que se examinará ulteriormente [art. 67 Ley 30/1992 (1)]—, nos detendremos a continuación en el estudio concreto de los procedimientos aplicables en supuestos de error de hecho y de error material, por presentar su regulación una mayor confusión en el Derecho positivo.

Ante todo, conviene advertir que los únicos preceptos que aluden de manera precisa a los tipos de errores señalados son, de un lado, el artículo 105.2 de la Ley 30/1992 —que, como se verá, se refiere indistintamente a los errores materiales, de hecho o aritméticos— y, de otro, el artículo 118 de la misma Ley —cuyo apartado primero afecta a los actos que hayan incurrido en error de hecho—. El primer precepto citado dice así:

«Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos».

Mientras que el segundo establece que pueden ser impugnados mediante recurso extraordinario de revisión los actos administrativos firmes dictados con error de hecho:

«Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión..., cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: 1.º Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. (...)».

Por lo pronto, de la lectura de los preceptos transcritos enseguida observamos que, incluso a pesar de la ubicación del artículo 105.2 de la Ley 30/1992 —Capítulo I (Revisión de Oficio) del Título VII (De la revisión de los actos en vía administrativa)— y de su redacción confusa, es claro que ambas disposiciones se refieren a potestades totalmente distintas: mientras que la primera (art. 105.2) alude a la po-

(1) Si bien este artículo limita el objeto de la subsanación a los actos anulables, Margarita BELADIEZ ROJO pone de relieve que a efectos de ésta es irrelevante que el vicio sea determinante de la nulidad de pleno derecho o de la anulabilidad, en *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons, 1994, págs. 211 y 243-247.

testad de rectificación, el artículo 118 —situado en el Capítulo II (Recursos administrativos) del mismo Título— se refiere indiscutiblemente a la potestad de revisión.

Un correcto manejo del Título VII de la Ley 30/1992 nos obliga a afirmar que la potestad de rectificación de errores nada tiene que ver con la revisión de oficio —pese a su ubicación en el mismo Capítulo de dicho Título (2)—, ni con la revocación de los actos no declarativos de derechos —pese a que el término «*asimismo*» que aparece en la redacción del artículo 105.2 se incluye porque el párrafo anterior (105.1) se refiere a la potestad de revocación de los actos administrativos no declarativos de derechos y de los de gravamen (3)—, ni tampoco con los recursos administrativos, en concreto con el extraordinario de revisión —pese a que tanto el art. 105.2 y el 118 aluden a la posibilidad de regularizar los actos que incurran en error de hecho (4)—.

Importa notar, además, con la intención de clarificar aún más la absoluta falta de equiparación entre rectificación y recurso extraordinario de revisión, que, como bien dice SANZ RUBIALES (5) citando un Auto del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1987 (Arz. 7167), se trata de técnicas con finalidades y objetos distintos, que pueden perfectamente coexistir:

«(...) En efecto, es perfectamente viable una conciliación sistemática del artículo 111 —rectificación de errores sin sujeción a plazo— con el artículo 127.3 —recurso de revisión por error de hecho con plazo de cuatro años—, porque, en primer lugar, ambos preceptos se refieren a distintos tipos de error —mucho más restringido y limitado es el art. 111—, y en segundo lugar, porque mientras que la revisión aspira a la anulación del acto, la rectificación, manteniendo éste su contenido fundamental, se limita a alterar aspectos puntuales del mismo» (FD 2.º).

(2) Íñigo SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho en la jurisprudencia*, «REDA», núm. 90 (1996), pág. 301.

(3) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 299.

A la inadecuada colocación sistemática del apartado que prevé la posibilidad de que la Administración pueda rectificar tales errores materiales, de hecho o aritméticos también se refiere el Consejo de Estado en el Dictamen de 5 de octubre de 1995 (núm. 2082): «Es cierto que el artículo 105 se titula "Revocación de actos" y que su apartado 1 se corresponde, desde un punto de vista sustantivo, con tal titulación. Sin embargo —se insiste—, nada tiene que ver con la "revocación de actos" la técnica de la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos (apartado 2 del citado art. 105), sino que, como se dice, en estos casos precisamente lo que acontece es que el acto subsiste (entre otras muchas, Sentencias del Tribunal Supremo de 17 y 25 de febrero y 28 de mayo de 1987)».

(4) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., págs. 302-304.

(5) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 304.

A la distinción entre rectificación y recurso extraordinario de revisión también se ha referido el Consejo de Estado en el Dictamen de 2 de octubre de 1997 (núm. 4098/97): «Por lo que hace a la acción de rectificación de errores materiales o de hecho, esta pretensión es incompatible con el recurso de revisión, puesto que mediante el recurso administrativo se pretende la retirada del mundo jurídico de un acto administrativo, mientras que la acción de rectificación de errores materiales presupone la continuada existencia de dicho acto, con las oportunas correcciones».

El uso de la misma expresión —error de hecho— tanto por parte del artículo 105.2 como del 118 de la Ley 30/1992 ha provocado una cierta confusión en relación al referido concepto y a los mecanismos existentes para su corrección. Como trataremos de demostrar, la potestad de rectificación (y, por tanto, el art. 105.2) solamente debe aplicarse en caso de darse una inexacta manifestación externa de la voluntad administrativa, es decir, un error material —lo cual significa que, para una correcta interpretación de este artículo, allí donde dice «los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos» debe entenderse que se refiere a lo que se conoce por «error material» (6) en el sentido que se expondrá en este trabajo (esto es, simple error que no incide en la declaración jurídica, razón por la que no determina la anulación del acto)—; mientras que la potestad (extraordinaria) de revisión que permite llevar a cabo el artículo 118 debe utilizarse cuando se trate de una inexacta representación de una situación fáctica, es decir, un error de hecho, lo que quiere decir que este supuesto no se refiere a un simple error en la exteriorización del acto, sino a una resolución ilegal o, si se prefiere, errónea en su declaración (por no adecuarse a la realidad), cuya revisión en todo caso aspirará a su anulación.

Que un acto dictado con error de hecho es un acto que efectivamente tiene consecuencias invalidantes es una evidencia que el Derecho positivo debía de manifestar con más claridad, si quería otorgar de mayor seguridad a los casos de actos que incurren en error de hecho. Según PARADA (7), este tipo de error, junto con el error de derecho, es un vicio que origina la anulabilidad prevista en el artículo 63 de la Ley 30/1992, sin perjuicio de que pueda también determinar su convalidación por tratarse de un error de hecho leve o secundario,

(6) Ramón PARADA dice que el error de hecho a que se alude en el artículo 105.2 es idéntico al material, y no debe confundirse con el verdadero error de hecho, que sí tiene consecuencias invalidantes, en *Derecho Administrativo I*, Parte General, Ed. Marcial Pons, 10.ª ed., 1998, pág. 223. En el mismo sentido, Luciano PAREJO ALFONSO, Antonio JIMÉNEZ BLANCO y Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Ariel, 5.ª ed., 1998, pág. 746.

(7) Ramón PARADA, *Derecho Administrativo...* cit., págs. 222-223.

como tendremos ocasión de examinar. Pero, además, es un vicio que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya introdujo entre los supuestos legales de nulidad de pleno derecho al incorporar el vicio de incompetencia manifiesta en su artículo 47.1.a), vicio en el que también se incurre en caso de «inexistencia o falseamiento esencial de los presupuestos fácticos» (8), como se verá más adelante al abordar las consecuencias del error de hecho.

Después de este repaso por el Derecho positivo se advierte una preocupante falta de sistematización y de claridad en torno a los distintos tipos de error que pueden producirse, situación que viene agravada por la evidente confusión que, sobre todo, aparece en relación a los conceptos de error de hecho y de error material. Por otro lado, las consecuencias que se derivan de cada uno de los tipos de error son complejas y variadas, por lo que se impone un intento de reflexión jurídica con el objetivo de organizar y sistematizar los tres conceptos de error, así como sus mecanismos de corrección. Ya expuso tempranamente MEILÁN GIL (9) que las distintas concepciones dogmáticas y jurisprudenciales sobre el error revelan el grado de madurez de un Ordenamiento, por lo que entiendo que cuanto más clara sea la distinción entre los distintos tipos de error, más fácil será averiguar cuál es el tratamiento jurídico que debe recibir cada uno de ellos.

II. CONCEPTO Y TIPOS DE ERROR

MEILÁN GIL (10) afirmó hace ya tiempo que la Administración Pública, servida por hombres, no escapa a la posibilidad del error: *Errare hominum est*. El progresivo crecimiento de la actividad administrativa —escribía el citado autor— ha llevado consigo el riesgo que tiene toda actividad: la equivocación. La abundancia y fugacidad de las normas ha planteado entonces el problema de la elección de la norma aplicable al supuesto, lo que ha revelado de plano la posibilidad de una elección equivocada, de un juicio equivocado, es decir, el problema que clásicamente se ha denominado *error iuris*. Por otra

(8) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ afirman que el vicio de incompetencia manifiesta puede alcanzar, primero, a la falta de potestad —que es el supuesto máximo de incompetencia—; segundo, a la incompetencia por razón de la materia, del territorio y, con matices, de jerarquía; tercero, al ejercicio de competencias; y cuarto, a la cuestión de la inexistencia o falseamiento esencial de los presupuestos fácticos, en *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, 9.^a ed., 1999, págs. 624-625.

(9) José Luis MEILÁN GIL, *Delimitación conceptual del error material y de cuenta*, núm. 55 de esta REVISTA (1968), pág. 151.

(10) J. L. MEILÁN GIL, *Delimitación conceptual del...*, cit., pág. 152.

parte —seguida diciendo—, la inmersión de la Administración Pública en la realidad social ha implicado que ésta debía manejar hechos que había de comprobar y valorar, que eran determinantes de su propia actuación; y en esa apreciación de los hechos —concluía— la Administración también podía cometer equivocaciones. Aunque el mencionado autor no lo dijera, con ello se ha planteado, como veremos, el problema del *error facti*. Aparte de estos dos tipos de error, existe un tercer concepto a tener en cuenta: el error material. Ocurre que a veces la Administración, en su actuación, no comete errores en el sentido expresado hasta ahora, sino que éstos son consecuencia, como ha afirmado BOQUERA (11), de la equivocada manipulación de unos datos; propiamente, en estos supuestos ya no se trata de un error, sino que es más bien una errata, una mera equivocación, es decir, una errónea exteriorización de la auténtica voluntad de la Administración, en la acertada expresión de SALA ARQUER (12). Tres son, pues, los tipos de errores que se pueden cometer en el ámbito del Derecho administrativo: error de derecho, error de hecho y error material.

Cometido el error por la Administración Pública (sea del tipo que sea) entra entonces el juego de su rectificación —entendida ésta en sentido amplio—, esto es, de la adecuación del acto administrativo dictado con error al ordenamiento jurídico, a la realidad o a la propia voluntad administrativa, según se trate de error de derecho, error de hecho o de error material, respectivamente.

Las primeras elaboraciones y concepciones dogmáticas sobre el tema del error pertenecen al ámbito del Derecho privado, razón por la cual parece imprescindible referirse brevemente a sus principales características antes de entrar en el fondo de la cuestión objeto de este trabajo, que es delimitar las diferentes clases de error y averiguar posteriormente qué mecanismo de actuación corrector debe seguirse en caso de emitir un acto administrativo con error.

La doctrina *ius privatista*, representada por DÍEZ-PICAZO (13), al tratar de la problemática del error en el negocio jurídico, entiende que éste consiste en una equivocada o inexacta creencia o representación mental que sirve de presupuesto para la realización de un acto jurídico. A partir de esta definición amplia del error, el citado autor enseguida advierte que no todos los errores que los contratan-

(11) José M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Ed. Civitas, 5.ª ed., 1988, págs. 177 y 178.

(12) José Manuel SALA ARQUER, *La revocación de los actos administrativos en el Derecho Español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, pág. 56.

(13) Luis DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, vol. I, Ed. Civitas, 4.ª ed., 1993, págs. 176, 177 y 178.

tes puedan padecer comportan el mismo tratamiento jurídico, el cual va variando en función de la relevancia o irrelevancia del error, la apreciación de la cual —añade— sólo puede decidirse examinando el conflicto de intereses existente entre las partes, para ver en qué casos es justo que el equivocado se desligue y en qué casos es justo que, pese a la equivocación, continúe vinculado.

Para el autor, pues, el problema del error contractual se sitúa en el terreno de los intereses de las partes y en el de la concreta justicia o injusticia de la vinculación contractual, y su solución viene dada por la valoración y ponderación de una serie de circunstancias: primera, cierta excepcionalidad del tratamiento jurídico del error como causa de invalidación del contrato (lo normal es estar a lo pactado, y no utilizar la figura del error para lograr una desvinculación del contrato); segunda, necesidad de valorar el carácter básico o no básico del elemento del contrato sobre el que recae el error para ver si éste merece ser causa de desvinculación; tercera, ponderación de la responsabilidad del que ha sufrido el error, distinguiéndose un error excusable frente a un error inexcusable; cuarta, y última, necesidad de examinar la situación del contratante contrario a aquel que ha sufrido el error.

Para intentar explicar la doctrina del error —señala DÍEZ-PICAZO (14)—, la literatura jurídica se ha visto obligada a establecer una serie de clasificaciones sobre el mismo, de las que destacamos ahora, por ser de especial importancia para este trabajo, las que distinguen entre error propio y error obstativo, por un lado, y entre error de hecho y de derecho, por otro.

El error es propio —escribe este autor— cuando la voluntad ha sido viciosamente formada sobre la base de un inexacto conocimiento de la realidad o sobre una equivocada creencia o representación mental (este tipo de error también se conoce como error vicio de la voluntad). En cambio, el error es obstativo o impropio cuando la voluntad se ha formado correctamente sobre un exacto conocimiento de la realidad y la equivocación se produce al declarar o transmitir esa voluntad; es un lapsus que da lugar a una discordancia entre la voluntad interna y su declaración (esta clase de error es llamada también error en la declaración de la voluntad). Por otra parte, frente al error que recae sobre circunstancias de hecho, se encuentra el error de derecho, que es aquel que, como bien apunta DÍEZ-PICAZO (15), incide sobre las disposiciones legales o reglas de derecho que rigen una determinada materia.

(14) L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., págs. 178 a 181.

(15) L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 180.

Estas distinciones de la teoría general civilista son claves para diferenciar los conceptos de error material, error de hecho y error de derecho en el ámbito del Derecho administrativo, que seguidamente pasamos a analizar.

1. *Error material*

El concepto de lo que la doctrina administrativista (16) denomina error material proviene, a mi modo de ver, de la figura del error obstativo o error en la declaración de la voluntad. Este tipo de error, tal como ha puesto de relieve JORDANO FRAGA (17), no se presenta siempre de manera uniforme, sino que puede expresarse de tres formas diversas: el error que recae en el acto de declaración, el que recae en el contenido de la declaración y el que recae en la transmisión de su voluntad.

En cuanto al primer caso, la equivocación reside en la ejecución material del acto (por ejemplo —apunta el mencionado autor—, se entrega por equivocación material una cosa diversa de aquella que se quería entregar). En el segundo grupo, se encuadran errores acerca del contenido o del significado de la declaración, es decir, los casos en que se atribuye un significado distinto del que objetivamente tiene el contenido de la declaración (se denomina también error de significación). Y, en tercer lugar —añade—, también se incluyen entre los supuestos de error obstativo aquellos casos en que la discrepancia entre la voluntad y su declaración es consecuencia de una anomalía producida en el proceso de transmisión de la voluntad negocial, cuando el declarante se sirve de la intermediación de terceras personas o cuando la utilización instrumental se produce en la plasmación escrita de la voluntad expresada por el declarante (por ejemplo, un mecanógrafo o un funcionario que transcribe al dictado). En este último caso, a diferencia de los anteriores —sostiene JORDANO FRAGA—, la discrepancia entre la voluntad negocial y su declaración no acaece en las relaciones entre el declarante y el destinatario de la declaración, sino en el *círculo del declarante* y en sus relaciones con los auxiliares instrumentalmente utilizados por él. Esta característica es, a mi juicio, de vital importancia a efectos de comprender el concepto de error material en el Derecho administrativo, ya que aquí el error se produce en lo que se ha llamado *círculo del declarante*, al igual que lo que ocurre cuando la Administración Pública dicta uni-

(16) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., págs. 177 a 179.

(17) Este autor, que realiza un estudio detenido de los distintos tipos de error obstativo, es citado por L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 189.

lateralmente un acto con error (en este caso, como es obvio, el *círculo del declarante* es el círculo de la Administración). Sentado esto como punto de partida, veamos con más detenimiento cuáles son las notas características del concepto de error material en el ámbito del Derecho administrativo.

Ni la doctrina ni la extensa jurisprudencia existente sobre el error material coinciden en la definición de este concepto, que ha ido sufriendo variaciones desde que el mismo fue asumido por el Derecho administrativo procedente del ámbito privado.

Ya expusimos al principio de este trabajo que para BOQUERA (18) el error material es más bien una errata, una mera equivocación, al ser la consecuencia de la equivocada manipulación de unos datos, obteniéndose con ello un resultado contrario a una regla no jurídica (equivocación en una operación matemática, falta gramatical, no coincidencia de la copia con el original, defecto en la composición tipográfica, etc.).

Como podemos apreciar, el citado autor defiende una definición sobre el error material lo suficientemente amplia como para permitir englobar lo que se conoce por errores aritméticos o de cuenta, es decir, aquellos errores numéricos tales como la omisión de un dígito en el Padrón o Matrícula de contribuyente del Impuesto de Radicación [STS de 13 de junio de 1998 (Arz. 6012)], o el error en el cálculo de la quinta parte del valor catastral [STS de 24 de octubre de 1995 (Arz. 7447)], o el error cometido en la puntuación de los méritos de un concursante por la Comisión de Valoración de las pruebas selectivas [Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de abril de 1998 (Arz. 1410) y, en semejante materia litigiosa, Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de enero de 1998 (Arz. 1096)] (19), o el error en la designación del precio de adjudicación de las obras a la empresa contratista, sobre todo teniendo en cuenta que, en este caso, la subsanación del error favorecería a dicha empresa [STS de 24 de marzo de 1999 (Arz. 3734)].

Sin embargo, no toda la doctrina comparte esta definición anterior, ni tampoco la jurisprudencia ni el legislador (como ya se ha visto), y la mayoría de las veces se ha distinguido el error material del error aritmético o de cuenta. Así, MEILÁN GIL (20) señala que dentro de los distintos tipos de error aparecen los conceptos de error material y error de hecho, unas veces contrapuestos a error jurídico y en

(18) En este sentido cabe destacar a J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., págs. 177 a 179.

(19) Véase Juan B. LORENZO DE MEMBIELA, que realiza un estudio sistemático de la jurisprudencia reciente sobre el error aritmético, en *El error administrativo e informático y su rectificación en el ámbito funcional de la Administración General del Estado y Seguridad Social*, «Actualidad Administrativa», núm. 23 (2000), págs. 719 a 723.

(20) J. L. MEILÁN GIL, *Delimitación conceptual del...*, cit., pág. 152.

ocasiones al lado, pero distinguiéndose de los errores aritméticos. En el mismo sentido se manifiesta LORENZO DE MEMBIELA (21), que, siguiendo a la casuística jurisprudencial, también basa su formulación en la distinción entre error aritmético —donde se incluyen los errores que antes hemos denominado numéricos— y error material —entre los que aparecen los errores mecanográficos [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 20 de noviembre de 1995 (Arz. 1467)] o los errores en la notificación de un acto [STS de 20 de enero de 1998 (Arz. 1239)]—.

A mi juicio, lo que ha ocurrido es que la dificultad de distinción entre error material, error aritmético y error de hecho se ha visto agravada por la falta de criterios claros de delimitación por parte de la doctrina, de la jurisprudencia y del legislador, y ello ha provocado una gran confusión en cuanto a la denominación y régimen jurídico de estos tipos de error. Con carácter general se ha asimilado el error material al error de hecho, para distinguirlo en todo caso del error aritmético, cuando en rigor, tal como demostraremos, los dos primeros no pueden recibir nunca el mismo tratamiento jurídico (22). Al respecto, MEILÁN GIL (23) ya intuye que no todos los supuestos que él encuadra dentro de lo que conoce como error material pueden estar sometidos al mismo régimen jurídico, y que a veces algunos de ellos no pueden ser más que verdaderos errores de hecho. Así, cuando el autor trata de clasificar los distintos tipos de error afirma con rotundidad que los extremos están ocupados por el error aritmético y el error de derecho, quedando por encajar lo que él denomina los supuestos de error material que no dan lugar a la rectificación. Si bien sobre ello volveremos más adelante, lo que trata de decir este autor es que existen tres niveles bien diferenciados dentro del concepto de error: lo que él denomina error aritmético (que yo me inclino por llamar error material, siguiendo la tesis de BOQUERA), lo que él denomina error material que no da lugar a la rectificación (que, como veremos, en mi opinión, debería denominarse error de hecho) y el error de derecho (que en principio no ofrece ninguna duda).

En definitiva, aquí también defendemos que el concepto de error material comprende tanto las equivocaciones denominadas materiales *strictu sensu* —error mecanográfico, no coincidencia de la copia con el original, defecto en la composición tipográfica, error en la ejecución de un acto o error en la notificación de un acto (24)— como

(21) J. B. LORENZO DE MEMBIELA, *El error administrativo e informático y su rectificación...*, cit., págs. 719 y ss.

(22) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 178.

(23) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación de errores*, «REVL», núm. 157 (1968), pág. 84.

(24) Al respecto, véase la STS de 20 de enero de 1998 (Arz. 1239). Dicha resolución,

los errores aritméticos (error numérico, error de cuenta, error de medida o error de cantidad).

Más concretamente, los actos administrativos que contienen un error de este tipo (material *strictu sensu* o aritmético) son actos cuya declaración jurídica en sí misma considerada es perfectamente válida (25). Lo que ocurre, sin embargo, es que se produce una anomalía en la exteriorización (26) de esa declaración jurídica, que provoca desarmonía entre la declaración y su manifestación externa (27). Es decir, se trata de errores que no afectan a la auténtica voluntad administrativa, que es racional e indiscutiblemente deducible de sus precedentes documentales (28), y que sólo inciden en la exteriorización de la declaración de voluntad.

El error material que comete la Administración no atenta ni a la existencia ni a la legalidad del acto administrativo, como ponen de relieve BOQUERA (29) y MEILÁN GIL (30), al no ser más que un simple defecto que tergiversa la exteriorización de su voluntad (31), pero no la auténtica declaración, que no solamente existe, sino que es plenamente conforme con el Ordenamiento Jurídico. Se produce una disconformidad entre la auténtica declaración de voluntad y la manifestación externa de la misma —que no se ha exteriorizado con exactitud—, pero aquella existe, es válida y eficaz.

La Administración, en consecuencia, cuando constate errores materiales (sean materiales *strictu sensu* o aritméticos) deberá proceder a su rectificación con la intención de adecuar la manifestación externa de la declaración a la verdadera voluntad, eliminando de sus actos, por tanto, todos aquellos elementos que alteran la exterioriza-

que se comentará en un momento posterior de este trabajo, estima que el acto que rectifica la notificación supuestamente errónea es un acto perfectamente válido, porque se trata de una rectificación de un simple error material en la notificación.

(25) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 73, 74, 77, 79 y 81. I. SANZ RUBIALES excluye este tipo de errores del ámbito de la invalidez, en *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 312. Pero este autor no se refiere solamente a los errores materiales y aritméticos, sino que incluye también a los errores de hecho. A mi juicio, éste es un razonamiento equivocado porque, como se demostrará más adelante, los errores de hecho no pueden recibir el mismo tratamiento jurídico que los anteriores, al tratarse de errores que pueden implicar la anulación del acto.

(26) J. M. SALA ARQUER es el primer autor que usa la expresión «exteriorización» para referirse a la «errónea exteriorización de la auténtica voluntad», en *La revocación de los...*, cit., pág. 56. Posteriormente, esta acertada expresión ha sido utilizada por los distintos autores que han estudiado el concepto de error material. Así, J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 81 y 74; I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., págs. 301, 302, 304 y 317.

(27) Véase J. M. SALA ARQUER, *La revocación de los...*, cit., pág. 56; I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 304.

(28) J. M. SALA ARQUER, *La revocación de los...*, cit., pág. 56.

(29) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 179.

(30) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 73, 74, 77, 79 y 81.

(31) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 302.

ción de la misma y traduciendo al exterior el auténtico contenido de la declaración originaria y única (32). Pero el procedimiento de rectificación sólo será aplicable si la Administración aprecia auténticos errores materiales, es decir, «sólo en casos de errores manifiestos, perceptibles materialmente sin necesidad de complejas disquisiciones jurídico-técnicas», pues «si la propia existencia del error es dudosa, (...) será inadmisibile la utilización de un mecanismo rectificatorio» [STS de 21 de julio de 1997 (Arz. 6049)]. En el mismo sentido se ha manifestado el Consejo de Estado en el Dictamen de 5 de octubre de 1995 (núm. 2082/95): «La mera existencia de una duda razonable sobre si realmente se trata o no de un simple error de los referidos en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, debe llevar a la utilización de los procedimientos garantistas ya aludidos» (se refiere aquí a las vías de revisión de oficio de los actos administrativos).

En suma, como afirma SANZ RUBIALES (33), la declaración de voluntad administrativa no debe tener efectos no queridos por la Administración, como consecuencia de un simple error material en su manifestación externa. De la técnica de rectificación de estos errores nos ocuparemos detenidamente en un momento posterior, al tratar de los diferentes mecanismos de actuación de que dispone la Administración para corregir sus actos administrativos dictados con error, razón por la cual nos remitimos ahora a lo que luego se dirá.

Al igual que la doctrina, constante jurisprudencia (34) [STS de 23 de diciembre de 1992 (Arz. 322), STS de 28 de septiembre de 1992 (Arz. 8022), Sentencia de 12 de enero de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Arz. 1275), STS de 25 de mayo de 1999 (Arz. 5075), STS de 16 de noviembre de 1998 (Arz. 8127) o Sentencia de 7 de diciembre de 1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Arz. 4304)] se ha encargado a su vez de determinar las características básicas que presenta el «error material» (también llamado «error de hecho» en atención a lo que prescribe el Derecho positivo, lo que, a mi juicio, conduce a gran confusión, como ya se ha dicho). Concretamente, todas las sentencias que se acaban de citar repiten una y otra vez que el error material

(32) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., pág. 74.

(33) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., págs. 301 y 302.

(34) Los primeros estudios sistemáticos de la jurisprudencia relativa a los errores materiales y aritméticos han sido realizados por Carmen CHINCHILLA, en *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, dir. por J. A. SANTAMARÍA PASTOR y L. PAREJO ALFONSO, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1989, págs. 388 y 389. La autora plantea la capital cuestión de determinar las diferencias entre el error material y el error de derecho.

«se define por ser manifiesto, ostensible e indiscutible, implicando, por sí solo, la evidencia del mismo sin necesidad de mayores razonamientos y exteriorizándose, *prima facie*, por su sola contemplación. De esta suerte, sus requisitos configuradores serían, en esencia, los siguientes:

- a) Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;
- b) Que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;
- c) Que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretación de normas jurídicas aplicables;
- d) Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto, pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica;
- e) Que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no se genere la anulación o revocación del mismo en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues “el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificadora de oficio, encubrir una auténtica revisión, pues ello entrañaría un fraude de ley, constitutivo de desviación de poder”».

2. *Error de hecho*

La Administración, antes de tomar una decisión administrativa, debe proceder a la representación y valoración de los hechos, es decir, debe apreciar la situación fáctica que se da en cada supuesto, pues sólo a partir de la realidad se comprende la actuación de la Administración Pública. Como ya se dijo al principio de este trabajo, la inmersión de la Administración en la realidad social implica que ésta debe manejar hechos que ha de comprobar y valorar, que son deter-

minantes de su propia actuación (35); y precisamente en esa apreciación de los hechos la Administración también comete equivocaciones, que no son otras que las que se incluyen, como veremos, en el concepto de error de hecho.

Si para analizar el error material hemos partido de la figura privatista del error obstativo, para estudiar el error de hecho debemos tomar como punto de referencia los conceptos también privatistas de error propio y, sobre todo, de la causa de los actos jurídicos.

Ya se ha puesto de relieve anteriormente que el error es propio cuando la voluntad ha sido viciosamente formada sobre la base de un inexacto conocimiento de la realidad o sobre una equivocada creencia o representación mental (36). Enseguida advertimos que esta definición coincide en su práctica totalidad con la que la doctrina administrativista sobre esta materia atribuye al error de hecho, que lo define sencillamente como la inexacta representación de una situación fáctica —BOQUERA (37)—. En el mismo sentido también se manifiesta el máximo Cuerpo Consultivo, que se refiere al error de hecho «entendido como apreciación no ajustada a la realidad objetiva de los acontecimientos» [por todos, Dictamen del Consejo de Estado de 26 de noviembre de 1998 (núm. 4388/98)].

Para profundizar en el tema concreto del error de hecho es de todo punto necesario examinar, previamente y con detenimiento, la cuestión misma de los hechos, dada la enorme importancia que éstos tienen en el mundo del Derecho, toda vez que sólo a partir de una valoración exacta de los mismos se puede actuar correctamente.

A) *El concepto de causa en Derecho privado y el concepto de causa en Derecho administrativo.*

Antes de emitir la declaración de voluntad, la Administración debe proceder a la representación y valoración de los hechos que se dan en cada supuesto, es decir, debe apreciar conjuntamente lo que se denomina la situación fáctica (38). Y esta apreciación conjunta de

(35) J. L. MEILÁN GIL, *Delimitación conceptual del...*, cit., pág. 152.

(36) L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 179.

(37) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 173.

(38) Hay que resaltar que BOQUERA es el único autor que incluye en la situación fáctica tanto los hechos *strictu sensu* —en el sentido de realidades físicas o situaciones jurídicas— como fundamentos de derecho —o sea, los preceptos legales y reglamentarios aplicables a los hechos *strictu sensu*—, lo que significa que para este autor el hecho puede ser también una norma jurídica, razón por la que, en su opinión, el error sobre la existencia de la norma o sobre su interpretación es error de hecho, no de derecho, en *Estudios sobre...*, cit., págs. 168 y 173.

los hechos constituye para una parte de la doctrina, entre la que se encuentran BOQUERA y GARRIDO FALLA, la causa de la decisión administrativa (39). Una vez más, la doctrina administrativista ha procedido de acuerdo con la pauta marcada previamente por el Derecho privado.

Para DÍEZ-PICAZO (40), el concepto de causa tiene en Derecho dos acepciones: causa como aquel hecho o fenómeno al cual el ordenamiento jurídico liga automáticamente otro hecho o fenómeno distinto o liga un poder de una persona de implantar este nuevo fenómeno (por ejemplo, causas de extinción de la servidumbre, causas de nulidad, causas de revocación), y causa para referirnos al fundamento de un negocio jurídico, esto es, a la razón que justifica que un determinado negocio jurídico reciba la tutela y la protección del ordenamiento jurídico. La doctrina —añade el autor— razona de la siguiente manera: el ordenamiento jurídico no reconoce cualquier voluntad de las personas; es necesario que la voluntad se dirija a realizar una finalidad que el derecho objetivo considere necesario de tutela.

Lo característico de la causa en Derecho privado —sostiene GARRIDO FALLA (41)— es que constituye la razón justificadora de la obligación de cada una de las partes. El fundamento de un negocio viene determinado, pues, por la contestación a la pregunta «¿por qué se realiza un negocio?», cuya respuesta determina la causa del negocio, o, como apunta DÍEZ-PICAZO (42), la pregunta por la causa es «¿cuál es la causa eficiente o determinante de que un negocio se realice?». Así, por ejemplo —explica GARRIDO FALLA (43)—, si se dice que la causa de la compraventa consiste, para el vendedor, en conseguir una suma de dinero como precio de la cosa, se dice que el efecto práctico que se obtiene con este negocio (conseguir la suma de dinero) constituye simultáneamente la razón objetiva que justifica la obligación del vendedor de entregar la cosa.

Planteado así el problema —sigue DÍEZ-PICAZO (44)—, parece que hay negocios que tienen su causa en otros negocios anteriores y negocios que tienen su causa en sí mismos, de forma que se contraponen unos negocios (*stipulatio*) en los que la causa hay que buscarla fuera de la *stipulatio* misma, en un hecho, en una situación o en un negocio antecedente, y unos negocios (contratos consensuales) como

(39) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., págs. 71 a 74; Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Tecnos, 11.ª ed., 1989, págs. 432 a 437.

(40) L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 231.

(41) F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho...*, cit., pág. 433.

(42) L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 234.

(43) F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho...*, cit., pág. 433.

(44) L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., págs. 234 y 235.

la compraventa y la donación que son causa de sí mismos. A los primeros se les denomina «negocios ejecutivos», mientras que a los segundos se les conoce por «negocios iniciales».

En los llamados negocios ejecutivos —añade DÍEZ-PICAZO (45)—, que son los que a nosotros nos interesa analizar ahora a efectos de comprender la causa de los actos administrativos, el problema de la causa exige investigar y conocer la situación básica y subyacente, que les sirve de antecedente y de soporte y que los justifica. Exige, en suma, conocer los hechos que justifican la actuación de las partes en el negocio. Más concretamente, exige determinar la existencia de tal situación y su licitud o corrección, de manera que tanto la inexistencia como la ilicitud o incorrección de esta causa determinan la ineficacia del negocio. Este enjuiciamiento causal, sin embargo, tal y como advierte el citado autor, no se agota con la investigación de la situación previa y subyacente, sino que es preciso que se valore también el sentido y el alcance que se quiere dar al nuevo negocio que es ejecución o desarrollo del anterior.

Como podemos apreciar, esta investigación y valoración de los hechos no constituye otra cosa que la causa del negocio jurídico, como también sucede en el ámbito del Derecho administrativo, en el cual, como ya se apuntaba líneas atrás, la apreciación conjunta de la situación fáctica que se representa y valora antes de manifestar la voluntad constituye precisamente la causa de la decisión administrativa. Mediante esta apreciación conjunta de los hechos, por otra parte, se da respuesta a la pregunta que nos formulábamos más atrás: «¿por qué se realiza un negocio?», pregunta que trasladada al ámbito administrativo dice así: «¿por qué la Administración toma una determinada decisión?».

En síntesis, afirma BOQUERA (46), la apreciación de los hechos constituye la causa de todo acto jurídico y, por tanto, también del acto administrativo. Como dice GARRIDO FALLA (47), resulta así que una serie de circunstancias de hecho se integran como elementos del acto administrativo a través de la noción de causa y, en este sentido, el autor afirma que, por ejemplo, la causa de una sanción disciplinaria está en la comisión efectiva de la falta; o que la causa de la orden de demolición de una finca ruinoso, en el estado de ruina; o que la del traslado voluntario de un funcionario de una a otra plaza, en la existencia de esta última como vacante y en la solicitud del interesado. En definitiva, precisan los citados autores (48), no son los hechos

(45) L. DIEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 235.

(46) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 71.

(47) F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho...*, cit., pág. 433.

(48) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 73, y F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho...*, cit., pág. 434.

en sí la causa del acto administrativo, sino la apreciación, contemplación, representación, valoración o constatación que de los mismos hace la Administración decisora.

Que esta noción de la causa no es puramente teórica lo demuestra una poco numerosa y un tanto antigua jurisprudencia que, en algunos casos, ha entendido que la apreciación de los hechos es efectivamente la causa de los actos administrativos (49). Así, por ejemplo, la Sentencia de 23 de febrero de 1972 se refiere a los «hechos contemplados por el municipio como causa de su decisión», y dice que a través del control de esos hechos contemplados «se llega al convencimiento de la inexistencia de tal elemento constitutivo del acto administrativo impugnado» (50); o la Sentencia de 14 de diciembre de 1987 que, al afirmar que cada parte ha de probar el supuesto de hecho de la norma invocada, habla de «los elementos que integran su causa o presupuesto de hecho» (51).

GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (52), por su parte, observan también al respecto que el concepto de causa que se predica de los negocios privados no es en esencia diferente del que se predica de los actos administrativos. Tanto en el ámbito del Derecho privado como del Derecho administrativo, el problema de la causa se reduce, en cualquier caso, a una cuestión de control por el Ordenamiento jurídico, control respecto de la autonomía privada en los negocios privados y control de la adecuación del acto a los fines propios de la potestad que se ejercita en la actuación administrativa.

Efectivamente, en el ámbito privado el ordenamiento jurídico no es indiferente en relación a los intereses que persiguen las partes en el negocio (53), en el sentido de que, tal como pone de relieve Díez-Picazo (54), éstas no establecen una organización de sus intereses sólo porque quieren hacerlo libre y espontáneamente, sino que es preciso que al hacerlo den cauce a intereses que el ordenamiento jurídico considere como legítimos y que los resultados que buscan establecer lo sean también desde el punto de vista del ordenamiento jurídico. Ésta es precisamente una de las funciones propias que el Derecho atribuye al elemento causal: la valoración del negocio o contrato, es decir, la valoración de cada negocio atendiendo al resultado que con él se busca o

(49) De esta noción habló por primera vez el *Conseil d'État* en relación con la anulación de actos administrativos viciados por error de hecho. Para HAURIU, «la causa jurídica de un acto es el elemento de hecho que determina la categoría de la situación que postula la realización del acto». Véase J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., págs. 71 y 72, nota 8, y F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho...*, cit., pág. 433, nota 62.

(50) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 73.

(51) F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho...*, cit., pág. 435.

(52) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 543.

(53) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 543.

(54) L. Díez-Picazo, *Fundamentos...*, cit., págs. 235 y 236.

que se hayan propuesto quienes hagan las declaraciones negociales, tal como enseñaba CASTRO (55). En definitiva, pues —sostiene DÍEZ-PICAZO—, el problema del control por el ordenamiento jurídico de la autonomía privada es el problema central de la causa (56).

En el ámbito del Derecho administrativo el concepto de causa, salvando las distancias, se plantea de manera parecida. Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (57) manifiestan que el ordenamiento jurídico tampoco es indiferente en relación con la actuación administrativa, toda vez que aquél no mantiene la validez del acto administrativo, aun presentando todos sus requisitos externos de perfección, si no sirve a un interés público efectivo. El acto administrativo —siguen diciendo— es un acto jurídico nominado, tipificado por la Ley, en cuanto que es fruto del ejercicio de potestades tasadas y especificadas por el ordenamiento jurídico y no de un principio de autonomía privada, que se limita a actualizar las previsiones legales y específicas, las cuales portan en sí su propia causa, cuya efectividad y realidad es lo único que resulta exigible. El acto administrativo —añaden— cumple así una función objetiva económico-social que ya está considerada por el tipo legal, de modo que lo único que debe inquirirse es si esa función resulta cumplida por el acto concreto. El Ordenamiento jurídico condiciona así la validez del acto al cumplimiento de esta función objetiva económico-social que prevé el tipo legal. En definitiva, pues, al igual que en los negocios privados, el problema de la causa se reduce a una cuestión de control por el ordenamiento jurídico, pero en este caso del cumplimiento por el acto administrativo de esta función considerada por la Ley, es decir, se trata de comprobar si el acto sirve a un interés público efectivo o, si se prefiere, si el acto es adecuado a los fines propios de la potestad que se ejercita.

Tal adecuación o coherencia constituye, para GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, la causa del acto administrativo. No obstante, en la doctrina no hay unanimidad sobre este tema, ya que, si recordamos, otros autores como los ya citados BOQUERA o GARRIDO FALLA no han definido exactamente así al elemento causal, el cual ha sido conceptualizado a partir de la apreciación de los hechos.

En opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (58), la cuestión de la valoración de los hechos, que juega como requisito de validez del acto administrativo, no entra dentro del concepto de cau-

(55) Este autor es citado por L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, pág. 236.

(56) Esta idea también es defendida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 543.

(57) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 543.

(58) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 542.

sa, sino que forma parte de otro elemento objetivo del acto, que es conocido como el presupuesto de hecho. En cambio, BOQUERA o GARRIDO FALLA, que han seguido a la autoridad de VEDEL y a una antigua jurisprudencia francesa, han calificado de causa esa apreciación de los hechos, como ya se ha puesto de manifiesto. Ello demuestra la suma oscuridad que la teoría de la causa todavía tiene, pero debemos decir que en el fondo las dos vertientes doctrinales guardan alguna relación, como vamos a ver.

El esquema conceptual que sobre la causa proponen GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (59) se concreta justamente, a su modo de ver, a través de los motivos que mueven a la Administración a dictar sus actos: en ellos ha de aparecer tanto la realidad del presupuesto de hecho a que el acto se aplica como el servicio del acto al interés público específico, servicio cuya efectividad viene a constituir la causa propia del acto, en cuanto que indica si el acto es coherente con su finalidad intrínseca (60) (de manera que si, por ejemplo, en la realidad se da un concreto presupuesto de hecho que prevé el ordenamiento jurídico, el contenido del acto será coherente con su finalidad intrínseca siempre que sea adecuado para conseguir el fin de la potestad que se ejercita). Vemos, pues, que presupuesto de hecho y causa son dos elementos del acto administrativo que andan de la mano, por lo que pueden llegar a confundirse.

Cuando se procede a la motivación de los actos se debe indicar los hechos y razones jurídicas que fundamentan la declaración, es decir, por una parte, se obliga a fijar los hechos y a subsumirlos en el supuesto de una norma jurídica y, por otra, se obliga a razonar cómo tal norma impone la declaración que se adopta. La motivación es, por ello, un medio de control de la causa del acto, escriben GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (61), en cuanto que a través de este instrumento concentrado, que son los motivos del acto, la Administración interpreta las cuestiones de hecho con las de Derecho; el control de los motivos del acto (es decir, el control del presupuesto de hecho y de la causa) se erige así en uno de los puntos centrales del control de la legalidad de la Administración, concluyen los autores.

En concreto, aquí puede y debe controlarse si la realidad del presupuesto de hecho de que la Administración parte se ha producido o no, de manera que si el presupuesto de hecho no existe en la realidad, el acto estará viciado por error en la causa por imposibilidad de

(59) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 544.

(60) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. CEURA, 1999, pág. 147.

(61) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., págs. 554 y 555.

aplicar correctamente el fin de la potestad que se ejercita al presupuesto de hecho que el acto contempla, que no coincide con el que se da en realidad.

Como se ve, a través de este control de los motivos (de la motivación) se llega a controlar la causa del acto, es decir, si el acto es coherente con su finalidad intrínseca (o, lo que es lo mismo, si es adecuado para conseguir el fin de la potestad que se ejercita), lo que implica necesariamente valorar la realidad de los hechos. En consecuencia, observamos que las posturas doctrinales que sobre la causa mantienen, de un lado, BOQUERA y GARRIDO FALLA y, de otro, GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, en la práctica, no son tan distintas como pudiera parecer en un principio. Para los primeros, la apreciación de la realidad del presupuesto de hecho constituye la causa del acto, mientras que para los segundos ésta indica la adecuación del acto a los fines que se ejercitan, adecuación cuyo control se realiza a través de la motivación —mediante la que se debe indicar los hechos y razones jurídicas que fundamentan la declaración que se adopta—. En definitiva, para ambas posturas doctrinales lo relevante es, ciertamente, que la Administración antes de actuar debe apreciar y valorar los hechos, y que tal valoración le permitirá controlar finalmente si el contenido del acto que se pretende declarar es coherente con su finalidad intrínseca.

En suma, pues, no es absurdo afirmar que mediante la apreciación conjunta de los hechos (concepto de causa para BOQUERA y GARRIDO FALLA) se consigue averiguar si el acto administrativo es adecuado para conseguir el fin de la potestad que se ejercita (concepto de causa para GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ).

B) *El error de hecho como vicio de la causa.*

En relación con la regularidad o irregularidad de la causa del acto administrativo, BOQUERA y GARRIDO FALLA (62) son muy claros: la causa del acto será regular cuando la representación y valoración de los hechos coincida con la realidad y sea exacta; en caso contrario, la causa estará viciada, por lo que habrá error en la causa o, lo que es lo mismo, apreciación errónea de los hechos, lo que significa que el acto administrativo estará viciado por error de hecho.

Para un sector de la doctrina *ius privatista* (63), a este fenómeno

(62) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 170, y F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho...*, cit., pág. 435.

(63) Como dice L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 243, este sector de la doctrina está representado por J. L. LACRUZ.

de la causa viciada, o creencia de que se da o existe un presupuesto de hecho que falta en la realidad, se le denomina causa falsa, en tanto que se refiere al error sobre la existencia de alguno de los elementos o presupuestos que las partes consideran esenciales en el negocio. Este fenómeno es, como se ve, lo que para BOQUERA (64) constituye el error en la causa. El mencionado autor considera que la falsedad de la causa es también un vicio de la misma, pero, en su opinión, se trata de un vicio distinto del anterior. La falsedad de la causa se produce —escribe— cuando el autor de la declaración de voluntad presenta como hechos apreciados hechos que sabe que no existieron o que fueron realmente diferentes a como los presenta. En un sujeto psíquicamente normal —añade—, la falsedad le es imputable, pues manifiesta que ha apreciado unos hechos que sabe con toda consciencia que no existen; la causa falsa da origen entonces a un contenido delictuoso, concluye el autor. Mientras que en el caso del error en la causa —sigue diciendo—, el autor del acto se representa unos hechos que no existieron o se los representa de manera diferente a como realmente fueron o son, sin él saberlo. Aclarado este punto, es hora ya de entrar en el estudio del vicio concreto del error en la causa o, lo que es lo mismo, del error de hecho.

Como sabemos, la Administración antes de manifestar su voluntad debe apreciar y valorar los hechos que se le presentan en la realidad; en ese momento pueden darse varias situaciones, de las que ahora vamos a destacar dos, por ser de mayor interés en este trabajo.

Por un lado, que los hechos apreciados por la Administración coincidan con la realidad, en cuyo caso el contenido del acto será en consecuencia coherente con la misma, por lo que —ya se ha dicho— la causa del acto será regular. Esto significa, en otras palabras y siguiendo el concepto de causa formulado por GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, que el contenido del acto administrativo será adecuado con su finalidad intrínseca o, si se prefiere, que será adecuado para conseguir el fin de la potestad que se ejercita, en cuanto que la aplicación de este fin al supuesto de hecho normativo que el acto contempla es correcta, toda vez que este supuesto de hecho es el que efectivamente se da en la realidad.

Sin embargo, por otro lado, puede ocurrir que cuando se aprecia y valora la situación fáctica, esta apreciación no coincida con la realidad; si así sucede, la Administración al manifestar su voluntad dictará un acto cuyo contenido no podrá ser nunca congruente con la realidad, pero que, no obstante, será forzosamente conforme con la apreciación que de la misma ha hecho la Administración, tal como

(64) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., págs. 170 y 171.

ha puesto de relieve BOQUERA (65). En efecto, ya se ha manifestado más atrás, no es lo mismo los hechos que la apreciación que de los mismos hace el sujeto (66). Ciertamente, los hechos reales pueden ser diferentes de los hechos apreciados, y esta diferencia engendra la posibilidad de que el contenido del acto administrativo sea simultáneamente conforme con su causa (apreciación de los hechos) y disconforme con la realidad. El elemento causal, como acierta en señalar BOQUERA (67), conecta el acto con la realidad, de forma que el error en la causa origina la desconexión del acto de la realidad, originándose en consecuencia la ruptura de la relación entre los hechos y el contenido del acto, en el sentido de que no existe una relación lógica entre ambos. La incongruencia entre la realidad y los efectos jurídicos creados para ella —remata el autor— dará lugar entonces a un acto incongruente (68).

Abundante doctrina del Consejo de Estado analiza los supuestos de error de hecho resultante de la apreciación de la Administración, señalando al respecto que los casos de inadecuada apreciación de los datos por parte de la Administración —como, por ejemplo, que se reconozca una beca o ayuda de manera improcedente— incurrir ineluctablemente en error de hecho (por todos, Dictamen núm. 2082/95, de 5 de octubre de 1995). En términos prácticamente idénticos, puede verse también el Dictamen de 24 de marzo de 1997 (núm. 1636/97) (69), que dice haber incurrido en error de hecho un supuesto en que «los hechos sancionados consistían en el transporte de arena sin autorización el día 15 de mayo de 1993, obrando en el expediente una consulta al Registro General de Transporte de la que se desprende que el administrado había solicitado una autorización de transporte el 22 de julio de 1992, reuniendo todos los requisitos para su obtención». El Cuerpo Consultivo entiende al respecto que «si bien el error de hecho no resulta de los documentos incorporados al expediente con anterioridad a la resolución sancionadora recurrida, sin embargo se deduce directamente del contenido de Registros Públicos gestiona-

(65) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 72.

(66) J. M. BOQUERA OLIVER concibe aquí la causa subjetivamente, ya que entiende que la apreciación de los hechos es obra de la memoria y de la inteligencia del sujeto, es un fenómeno subjetivo, una realidad psíquica o espiritual; tal como escribe el autor, la transmisión de la apreciación de los hechos a la voluntad es un fenómeno interno. Sin embargo, existe también una concepción objetiva de la causa (que no sigue el autor), en base a la que se considera que ésta son los hechos, en cuyo caso cabe valorar a unos hechos con independencia de otros y reconocer a uno de ellos un papel superior a los demás, en *Estudios sobre...*, cit., págs. 72, 167 a 169. Sobre las distintas concepciones de causa, véase también F. GARRIDO FALIA, *Tratado de Derecho...*, cit., págs. 430 a 437.

(67) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 171.

(68) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., págs. 175 y 176.

(69) En el mismo sentido, véase el Dictamen del Consejo de Estado de 4 de febrero de 1999 (núm. 4738/99), que recoge toda la doctrina legal existente al respecto.

dos por la misma Administración», lo que, según su repetida doctrina, basta para entender cumplida la circunstancia de error de hecho.

Existe ya, por otro lado, una variada jurisprudencia que aborda, no sin cierta confusión terminológica, este tipo de error. Así, merece resaltar entre todas la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de abril de 1998 (Arz. 1410), que sostiene que el acto impugnado que resuelve el concurso de provisión de puestos de trabajo en el Área de Aduanas e Impuestos Especiales, declarando desierta la plaza 154, es un acto dictado con error de hecho en la puntuación asignada que se infiere de los propios documentos del expediente:

«... Y es que consta como suficientemente justificada la efectiva comisión de error de hecho en la puntuación asignada a la recurrente por la Comisión de Valoración en lo que atañe al concepto de “trabajo desarrollado”, pues debiendo ser de 6,64 puntos la puntuación correspondiente a tales méritos —como ocurrió con el resto de los puestos de trabajo solicitados por aquella misma funcionaria—, a razón de 2,5 puntos por año trabajado en el Área de aduanas, la puntuación correcta, siempre que dicho concepto de “trabajo desarrollado”, debió ser la de 6,64 y no los 5,90 puntos que le fueron otorgados, al parecer por mero error aritmético».

En definitiva, y ya para concluir, el error de hecho constituye un vicio de la causa del acto que da lugar a un acto incongruente con la realidad. Ahora bien, no podemos dar por terminado este apartado sin antes señalar que, según ha escrito BOQUERA (70), para que el error produzca efectivamente la incongruencia del acto administrativo resulta necesario que el defecto recaiga sobre los requisitos esenciales del mismo, es decir, debe tratarse de un error grave y sustancial que rompa la lógica relación entre los hechos y los efectos jurídicos creados para ellos (contenido del acto). Un error leve o sobre hechos accidentales —ha escrito este autor— no origina dicha ruptura y no tiene ninguna consecuencia sobre la regular constitución del acto administrativo, es decir, sobre su contenido, que siempre habrá sido correcto, no siendo, a mi juicio, en este caso más que una irregularidad no invalidante. Queda apuntada esta importante cuestión, sobre la que volveremos más adelante al tratar las distintas vías de corrección en caso de error de hecho, razón por la que nos remitimos ahora a lo que luego se dirá.

(70) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., págs. 175-177.

3. *Error de derecho*

Frente al error que recae sobre situaciones fácticas se encuentra el error de derecho, que, al igual que en el ámbito civilista, es aquel que se padece al razonar para aplicar las normas jurídicas a los hechos (71). El artículo 6.1 del Código Civil, después de determinar que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento», añade en un segundo párrafo que «el error de derecho producirá únicamente aquellos efectos que las leyes determinen». Como dice DÍEZ-PICAZO (72), con este último párrafo se pretende regular aquellos supuestos en los que, por ejemplo, un contratante se vincula voluntariamente porque ignora o yerra sobre la existencia o alcance de una disposición legal (aquel que contrata un seguro porque cree que una Ley le obliga a ello), supuestos cuya solución vendrá dada en función de si el contrato celebrado bajo la errónea creencia acerca de la existencia o el alcance de una norma debe o no debe poseer validez.

Aplicado en el ámbito administrativo, la errónea aplicación de las normas jurídicas debido a un razonamiento equivocado tiene por consecuencia su infracción, lo que, dicho en otras palabras, significa que la principal consecuencia que se deriva de este tipo de error es que impide que el contenido del acto se acomode al ordenamiento jurídico, lo que origina un acto ilegal (73). Así se ha venido diciendo por el Tribunal Supremo, para quien el error de derecho «envuelve una equivocada apreciación de concepto o de calificación jurídica» [STS de 13 de diciembre de 1988 (Arz. 9781)].

Existe, en efecto, una constante doctrina jurisprudencial que ha establecido de un modo bastante preciso las principales características de error de derecho. Esta jurisprudencia —ya se ha advertido— viene asimilando incomprensiblemente el concepto de error de hecho al de error material y al de error aritmético para contraponerlo, en cualquier caso, al de error de derecho:

«Los errores de hecho o aritméticos se caracterizan por versar sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, acerca de una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando, por tanto, excluido de su ámbito todo aquello que se refiera a cuestiones de derecho, apreciación de la trascendencia o alcance

(71) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 173.

(72) L. DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos...*, cit., pág. 180.

(73) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 176.

de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificaciones jurídicas que puedan establecerse» [SsTS de 21 de septiembre de 1998 (Arz. 6935) y de 4 de marzo de 1995 (Arz. 2197)].

LORENZO DE MEMBIELA (74) advierte que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, además de calificar el error de derecho como aquel causado por medio de una operación intelectual (los que envuelvan apreciaciones de concepto y los que requieran operaciones de calificaciones jurídicas o juicios valorativos), adiciona que la rectificación en estos casos representa una alteración fundamental del sentido del acto [STS de 8 de julio de 1982 (Arz. 5381)].

También el Consejo de Estado se ha referido en numerosas ocasiones al concepto de error de derecho, contraponiéndolo reiteradamente al de error de hecho. Así, la doctrina de este Cuerpo Consultivo viene declarando que el «error de hecho, entendido como apreciación no ajustada a la realidad objetiva de los acontecimientos», no puede confundirse con el «error jurídico consistente en la aplicación (o no aplicación) indebida de una norma jurídica o en su equivocada interpretación» [por todos, Dictamen de 21 de enero de 1999 (núm. 4189/98)].

Siguiendo con esta línea, el Dictamen de 18 de marzo de 1998 (núm. 5827/97) pone de relieve que «no resulta admisible trasponer a lo rigurosamente fáctico los aspectos y perfiles de carácter jurídico que fundan el pronunciamiento del acto recurrido. Así acontecería (...) si se atribuyera a la resolución impugnada el haber incurrido en error de hecho al computar el plazo de la prescripción, cuando, por ser ajeno el cómputo al fundamento de la resolución, lo más que cabría es identificar en ella el eventual error de no haber apreciado de oficio la prescripción, error que, de existir, sería nítidamente jurídico».

Del mismo modo se manifiesta también el Dictamen de 30 de noviembre de 1995 (núm. 2327/95) en un caso en que el Cuerpo Consultivo entiende que queda excluido del ámbito del error de hecho «todo aquello que se refiere a interpretaciones jurídicas e incluso a la apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas y aplicación de las disposiciones legales y las calificaciones que a partir de las mismas puedan establecerse». En consecuencia —sigue—, «al haber apoyado el interesado su re-

(74) J. B. LORENZO DE MEMBIELA, *El error administrativo e informático y su rectificación...*, cit., págs. 730 a 732.

curso en la circunstancia primera de ese precepto (“que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”), resulta imposible aplicar la técnica del error de hecho a cuestiones jurídicas, aun cuando esos hipotéticos errores pudieran ser manifiestos y patentes; porque en definitiva, lo que marca la frontera entre el recurso de revisión es que el mismo incide en el plano de lo puramente fáctico, sin poder entrar en las cuestiones del derecho aplicable».

En términos semejantes puede verse también el Dictamen de 2 de octubre de 1997 (núm. 4098/97), que es claro al respecto: «cuestiones de índole jurídica como la interpretación de las normas jurídicas no pueden erigirse en fundamento de un recurso extraordinario de revisión al amparo de la circunstancia primera del artículo 118.1 de la Ley 30 /1992 (véase, por todos, el Dictamen 3435/96)»; o el de 11 de noviembre de 1999 (núm. 4926), que considera que «la alegada falta de motivación suficiente, así como la invocada violación de las normas citadas (relativas a la obligación de resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados), no tienen la naturaleza fáctica exigida por la circunstancia primera del artículo 118.1 citado».

III. MECANISMOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARA CORREGIR EL ERROR

Todo acto administrativo puede contener un error que exija una actuación de la Administración encaminada a corregirlo (75). Este error, como ha quedado reflejado, puede ser de varios tipos: puede tratarse de un error material, de un error de hecho o de un error de derecho, pero en cualquier caso constituye un fenómeno patológico de la Administración que exige un tratamiento corrector que, eso sí, variará en función del tipo de error que se haya cometido. Adelantando conclusiones, a mi juicio, en caso de error material deberá utilizarse el mecanismo de rectificación para adecuar el acto defectuoso a la propia voluntad administrativa; en caso de error de hecho, la Administración habrá de acogerse al mecanismo de revisión para adecuar el acto incongruente a la realidad; y, en el supuesto de error de derecho, también deberá utilizarse el mecanismo de revisión para adecuar el acto ilegal al ordenamiento jurídico. Estamos, pues, ante tres clases de error y dos grandes mecanismos de actuación. Veamos entonces, en primer lugar, qué diferencia hay entre la rectificación y

(75) J. M. SALA ARQUER, *La revocación de los...*, cit., pág. 47.

la revisión, para pasar luego a detallar cuáles son las concretas vías de corrección aplicables en cada supuesto.

1. *Rectificación y revisión*

A) Ante todo, ha sido frecuente en la doctrina y en la jurisprudencia presentar tanto la potestad de revisión como la de rectificación como auténticas excepciones al principio general de que la Administración «no puede ir contra sus propios actos», que habilitarían a ésta a corregir los vicios en el procedimiento de formación de la voluntad (revisión por motivos de legalidad), a modificar la voluntad (revocación o revisión por motivos de oportunidad —procedimiento que, por razones expositivas, no analizamos en este trabajo—) o a modificar la exteriorización de la voluntad (rectificación) (76).

Sin embargo, MEILÁN GIL ya acertó en señalar que ni la rectificación ni la revisión constituyen excepciones de dicho principio general, toda vez que los presupuestos de la rectificación y de la revisión (aun siendo entre sí extremadamente diferentes, como veremos) son distintos de los que conforman el principio que prohíbe volver contra los actos propios: «son evidentemente cosas distintas contradecir la propia conducta y rectificar lo que equivocadamente se ha hecho», escribió DíEZ-PICAZO (77).

Así, desgranando lo que se acaba de exponer, resulta obvio que la potestad de rectificación no implica ciertamente una excepción al mencionado principio, pues mediante su utilización, como se verá ulteriormente, no se ataca la firmeza del acto, en el sentido de que no se vuelve sobre el contenido de la declaración de voluntad, que en todo momento debe subsistir y permanecer —aun después de la rectificación—. Esta potestad opera sobre un acto existente, eficaz y válido, pero cuya exteriorización ha resultado defectuosa, por lo que se trata simplemente de adecuar la declaración exteriorizada a la auténtica voluntad y no de volver a examinar la verdadera decisión en su conjunto, que permanece indiscutida e intangible (78).

La potestad de revisión, por su parte, tampoco constituye una excepción del principio que prohíbe volver contra los actos propios, porque mediante la revisión de las propias decisiones no se pretende contradecir simplemente la propia conducta, sino retirar en su caso

(76) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 301; J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., pág. 72.

(77) Este autor es citado por J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 78-80.

(78) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 73-78; I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., págs. 300-302.

aquellos actos que resulten ser viciados, siendo para ello imprescindible seguir alguno de los procedimientos garantistas, especiales y limitados de revisión.

A la posibilidad de volver sobre sus propios actos también se refiere, con acierto, el Consejo de Estado en el Dictamen de 5 de octubre de 1995 (núm. 2082/95), que señala que, en efecto, «la Administración cuenta con diversas vías legalmente previstas para poder ir contra sus propios actos administrativos, vías que varían según se trate de retirar del mundo jurídico actos declarativos de derechos (o favorables) o de gravamen». Dejando al margen por ahora el estudio de las distintas vías procedentes previstas en la Ley 30/1992, mod. por la Ley 4/1999, para revocar o retirar (debe entenderse en sentido amplio) los actos administrativos [a saber, revocación, para los actos de gravamen (art. 105.1) (79); revisión de oficio, para los actos favorables que incurran en vicio de nulidad de pleno derecho (art. 102) (80), y declaración de lesividad con posterior impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos, para los actos favorables cuando exista vicio de anulabilidad (art. 103) (81)], procede destacar, tal como hace el Dictamen de 5 de octubre de 1995, que dichas vías —que aquí incluimos dentro del amplio concepto de potestad de revisión— nada tienen que ver con la técnica de la rectificación de errores de actos administrativos, técnica que «comporta precisamente que tales actos subsistan (rectificados) y, por tanto, no sean revocados». De esta manera —sigue diciendo—, «la diferencia sustancial entre la revisión de oficio (y, en su caso, la vía de lesividad) (...) y la

(79) El Dictamen del Consejo de Estado de 5 de octubre de 1995 destaca que para los actos de gravamen, al ser desfavorables para el interesado, «el legislador ha entendido innecesario que la Administración debe seguir un procedimiento especialmente garantista para llegar finalmente a la revocación de dichos actos. Por tanto, en estos casos la Administración podrá revocar tales actos sin necesidad de seguir el procedimiento previsto en los artículos 102 y 103.1 de la Ley 30/1992, toda vez que, en definitiva, dicha revocación no podrá causar ningún perjuicio al interesado. Ello no significa, no obstante, que la Administración, sin más, pueda revocar sus actos de gravamen, puesto que siempre será imprescindible que medien razones objetivas que así lo justifiquen. Lo que quiere ahora destacarse es que cuando la Administración se enfrenta a tales actos no es preciso seguir —se insiste— los referidos procedimientos garantistas previstos en los artículos 102 y 103.1 de la Ley 30/1992, sino que para tales actos está específicamente previsto el artículo 105.1 de dicho texto legal (que se refiere a los actos de gravamen y “no declarativos de derecho”)».

(80) El Dictamen del Consejo de Estado de 5 de octubre de 1995 pone de relieve «que la técnica de la revisión de oficio (revocación de los actos administrativos por la propia Administración sin necesidad de acudir a los Tribunales) constituye un privilegio que sólo es viable utilizar cuando medie alguno de los vicios de nulidad radical previstos en el artículo 62 de la Ley 30/1992...».

(81) Debe recordarse, como bien hace el Dictamen que analizamos, que a través de la vía de lesividad «la Administración ya no revoca por sí y ante sí su propio acto administrativo, sino que simplemente lo impugna ante los Tribunales Contencioso-administrativos que serán los competentes para decidir, a través de la correspondiente resolución judicial, si el acto administrativo en cuestión estaba o no viciado».

rectificación de errores, consiste precisamente —y así lo tiene establecido reiteradamente el Tribunal Supremo— en que en aquellos casos el acto administrativo es retirado del mundo jurídico (sustituido, en su caso, por otro acto), mientras que en la rectificación de errores subsiste dicho acto, si bien se corrige el error padecido».

Hecha esta aclaración previa —continúa el Dictamen—, «no se ocultan, sin embargo, las dificultades que en la práctica se presentan en ocasiones para deslindar adecuadamente lo que constituye una mera rectificación de lo que es la revisión de oficio de los actos administrativos. Tales dificultades, unidas a la necesaria preservación de las garantías de los ciudadanos, debe llevar a que la utilización de la vía de rectificación únicamente se produzca en aquellos casos en los que sea notorio y claro que se ha producido un mero error material, de hecho o aritmético en el acto administrativo, y que tal error se deduzca, sin necesidad de interpretaciones jurídicas, del propio acto administrativo (por ejemplo, error en una suma de las cifras reflejadas en el acto administrativo)». En los demás casos, en consecuencia, deberá acudir a la vía de la revisión, tal como pone de manifiesto el Cuerpo Consultivo en el Dictamen de 22 de enero de 1998 (núm. 6179/97): «La vía a través de la que la Administración pretende volver sobre su propio acto por considerarlo nulo, y por cuyos trámites se ha seguido el presente expediente, es la prevista en el artículo 102 de la Ley 30/1992. No cabe en este caso aplicar lo previsto en el artículo 105.2 de la citada Ley 30/1992 (...) ya que, al amparo de este precepto, no se puede corregir un acto declarativo de derechos, como es el reconocimiento de un grado personal a un funcionario ni desposeer al administrado del derecho que el acto le concediera...».

La jurisprudencia, por su parte, confirma la interpretación anterior, poniendo de relieve que la corrección de un acto administrativo declarativo de derechos —viciado por error de derecho o de hecho— deberá llevarse a cabo mediante el procedimiento previsto para la revisión de actos nulos o anulables en los artículos 102 ó 103 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y no mediante el procedimiento de rectificación previsto en el artículo 105.2 de dicho texto legal.

Así, por ejemplo, la STS de 9 de diciembre de 1999 (Arz. 8824), al examinar un acto de la Universidad de Zaragoza —dictado por el procedimiento de rectificación— revocatorio de una admisión de matrícula —admisión que incurre en error de derecho al efectuar una interpretación jurídica contraria a la que se deduce de la norma—, pone de relieve que:

«En el caso enjuiciado, se procede de oficio a la anulación de la matrícula de la recurrente, (...), lo que, aunque hubiera podido deberse a una errónea interpretación de los datos consignados en el correspondiente formulario de solicitud de matrícula, (...), no puede subsanarse por la vía seguida por la demandada, pues con ello se deja sin efecto un derecho implícitamente reconocido a la actora, lo que obliga a acudir necesariamente al procedimiento previsto en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que al no haberse observado determina la nulidad de los acuerdos combatidos, conforme al artículo 47.1.c) de dicha Ley» (FJ 3).

En un caso parecido, y con semejantes argumentos, también se manifiesta la STS de 19 de mayo de 1999 (Arz. 4497), así como la Sentencia del mismo Tribunal de 16 de noviembre de 1998 (Arz. 8127), que anula la revocación practicada por el Ayuntamiento de Gerona mediante el procedimiento de rectificación de una licencia de obras otorgada con error.

Y lo mismo ocurre en un caso en que la cuestión litigiosa radica en el hecho de que el acto administrativo impugnado anula, mediante la simple tramitación de un expediente ordinario, un acto administrativo anterior que decretó expresamente la correspondiente autorización para constituir el coto de caza [STC de 24 de marzo de 1992 (Arz. 2465)]. En este caso resulta que el acto administrativo que decretó la autorización para constituir el coto de caza, a diferencia de los casos vistos anteriormente —que son supuestos de error de derecho—, incurre supuestamente en error de hecho (82) (la Sala no lo dice con esta claridad), por no apreciar debidamente la existencia de los requisitos de extensión mínima del Coto y de discontinuidad del terreno legalmente exigibles (cursiva mía):

«Aparte de la muy dudosa existencia de los requisitos de la extensión mínima del Coto y discontinuidad del terreno, en que se basó la resolución administrativa impugnada para anular el acto originario de la concesión del “Coto La Barca”, como ya hemos indicado, es obvio que aun admitiendo, a efectos dialécticos, la realidad de tales presupuestos, éstos de ningún modo cabe im-

(82) Así también se manifiesta I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 314.

putarlos a la actividad sobrevenida de los administrados, ya que existían en el momento del acto autorizante de la concesión del Coto, *por lo que ese acto autorizante hubiera supuesto la integración en el mismo de presupuestos indebidamente apreciados*, lo que con arreglo a la doctrina antes citada determina la necesidad de acudir a la previa revisión de oficio, por los cauces de la levedad propugnada en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

El último caso digno de mención es el que resuelve la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la Sentencia de 1 de octubre de 1999 (Arz. 3221), que estima que un acto declarativo de derechos dictado con infracción de norma reglamentaria para cómputo de ingresos familiares en orden a la concesión de subvenciones por la Administración implica la imposibilidad de ser corregido en cualquier momento, debiendo acudir al procedimiento de revisión de oficio.

En definitiva, pues, queda claro que la Administración puede revisar sus actos viciados (tanto los que incurren en error de derecho como de hecho) y puede subsanarlos, pero para ello debe acudir a los procedimientos especiales y limitados de revisión, jamás de rectificación.

B) Una cuestión muy ligada a lo anterior, y cuya respuesta sin embargo no puede ofrecer dudas a estas alturas del trabajo, es la que se planteó en la doctrina acerca del concepto de revisión y de rectificación para ver si, efectivamente, el segundo era subsumible en el primero o si, por el contrario, se trataba de dos potestades totalmente distintas. Al respecto, MEILÁN GIL (83) ya lo dijo tempranamente: rectificación y revisión son dos términos que se excluyen mutuamente.

a) *Rectificación.*

La potestad de rectificación de errores es, como ya se ha visto, un mecanismo de corrección que se ejerce sobre actos válidos, eficaces y existentes, que se fundamenta en la necesidad de adecuación entre la voluntad de la Administración y su manifestación externa (84), es decir, en la necesidad de traducir al exterior el auténtico contenido

(83) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., pág. 73.

(84) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 304.

de la declaración originaria y única (85). Mediante la utilización de este mecanismo no se trata de revisar el proceso de formación de la voluntad, ni de revocar decisiones administrativas por motivos de oportunidad (86), sino de evitar que la declaración de voluntad administrativa tenga efectos no queridos por la Administración, como consecuencia de un simple error material en la exteriorización (87) (es decir, de un acto dictado con error material).

En el mismo sentido también se ha manifestado la jurisprudencia en numerosas ocasiones (88). Y así, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1998 (Arz. 6935) y de 4 de marzo de 1995 (Arz. 2197), recogiendo otras muchas anteriores [por todas, Sentencia del mismo Tribunal de 4 de marzo de 1995 (Arz. 2197)] (89), ponen de manifiesto que la facultad de rectificación

«a) (...) tiene por finalidad arbitrar una fórmula que evite que simples errores materiales y patentes pervivan y produzcan efectos desorbitados o necesiten para ser eliminados de la costosa formalidad de los procedimientos de revisión, si bien esa posibilidad legal de rectificación de plano debe ceñirse a los supuestos en que el propio acto administrativo revele una equivocación evidente por sí misma y manifiesta en el acto susceptible de rectificación, sin afectar a la pervivencia del mismo (Sentencias, entre otras, de 20 julio 1984 [RJ 1984\4248] y 27 febrero 1990 [RJ 1990\1521]).

(85) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 73 y 74.

(86) En este sentido también se manifiesta Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT al afirmar que «en este caso, no nos encontramos ni ante un supuesto de revisión por razones de nulidad de pleno derecho, ni de anulabilidad del acto, ni de revocación por razones de oportunidad. Realmente de lo que se trata es de ajustar la expresión del acto a su verdadero contenido», por lo que parece que estamos ante lo que se puede denominar «acción de rectificación», en «La revisión de oficio», en *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, dir. por Jesús LEGUINA VILLA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 318. Al respecto merece destacarse la STS de 23 de diciembre de 1991 (Arz. 322), que señala como uno de los requisitos distintivos de la rectificación de errores que, como consecuencia de su ejercicio, «no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no se genere la anulación o revocación del mismo», en I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 302.

(87) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., págs. 301-302.

(88) En este sentido cabe destacar la STS de 19 de enero de 1999 (Arz. 539).

(89) En esta Sentencia el Tribunal Supremo considera que la «subsanción de errores cuestionada implicó una modificación del alcance de la tarifa por consumo doméstico, aplicable en principio, dados los términos de la primera de las Órdenes de referencia, tanto a los residentes como a los no residentes del municipio en cuestión, y que posteriormente, tras la subsanción de errores, quedó limitada a los residentes. Este cambio que se acaba de indicar no puede derivarse de una subsanción de errores pues ésta no es viable, como ya se señaló, cuando se modifican los efectos y el alcance del acto de que se trate».

b) Los errores de hecho o aritméticos se caracterizan por versar sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, acerca de una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando, por tanto, excluido de su ámbito todo aquello que se refiera a cuestiones de derecho, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificaciones jurídicas que puedan establecerse (Sentencias, entre otras, de 25 enero y 2 julio 1984 [RJ 1984\326 y RJ 1984\3859]).

c) Los actos que la Administración puede rectificar con base en el expresado artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, son aquellos que después de corregidos no cambian el contenido del acto administrativo en que se produce, de manera que éste subsiste con iguales efectos y alcance una vez subsanado el error».

Pasando a otro orden de cosas, advertimos que esta Sentencia, al igual que otras que se han citado a lo largo de este trabajo, utiliza concretamente la expresión, a mi juicio de manera confusa —ya se advirtió más atrás—, «error de hecho o aritmético» para distinguir lo que nosotros denominamos error material de error de derecho. Sin embargo, el Tribunal Supremo en una de sus últimas manifestaciones [Sentencia de 19 de mayo de 1999 (Arz. 3661)] parece haber comprendido que no se pueden usar indistintamente los términos «error aritmético», «error de hecho» o «error material» toda vez que, en rigor, tal como se demuestra en este trabajo, sólo existen tres tipos de error: material (que comprende el error aritmético), de hecho (que nada tiene que ver con el anterior) y de derecho. En este sentido, la citada Sentencia, cuando se refiere a la naturaleza del error material, ya no usa la expresión «error material, de hecho o aritmético», como tantas veces aparece en nuestra jurisprudencia, sino que se ciñe al término «error material», lo cual es de agradecer. En concreto, la Sala, en el caso enjuiciado —que anula un acto que rectifica *a posteriori* el acto de otorgamiento de licencia para acampar, al suponer dicha subsanación la modificación de la sustancia de la resolución—, señala con buena literatura que:

«La naturaleza del error material es incompatible con la revocación de una licencia que se otorga, supuestamente, con infracción de la normativa existente. El

error material, por su misma naturaleza, presupone una realidad independiente del ámbito interpretativo del órgano que dicta la resolución errónea, cuya enmienda ha de poder verificarse sin que se altere el criterio jurídico que lo hubiese determinado. La realidad es que, en este caso, (...), se ha rectificado *a posteriori* la sustancia del acto de otorgamiento que a su vez ha dado lugar a que por el Gobernador Civil se concediese la licencia de acampada, y sin tramitación previa alguna se revoca el permiso anteriormente concedido para llevarla a cabo en aquel lugar, obligando a retirar las instalaciones ya en parte realizadas, con el consiguiente perjuicio económico para los afectados...».

b) *Revisión que determina anulación del acto.*

La potestad de revisión, a diferencia de la de rectificación, es un mecanismo de corrección que surge para sanar la actividad patológica más grave de la Administración —consistente en dictar actos que infringen el ordenamiento jurídico (o actos con error de derecho), así como actos incongruentes con la realidad (o actos con error de hecho)—, y que puede suponer la materialización de unas consecuencias tan drásticas como la anulación del acto viciado (es decir, su eliminación del mundo jurídico), razón por la que, como afirma BELADIEZ (90), se trata de un tipo de regularización que se encuentra fuertemente limitado, pudiéndose actuar solamente mediante unos procedimientos especialmente previstos para ello: los de la revisión de los actos administrativos (de oficio o a instancia de los interesados a través de los recursos administrativos o contenciosos). Al utilizar esta técnica se vuelve sobre el acto y se revisa el proceso de formación de voluntad, es decir, se examina de nuevo la propia declaración de derecho sobre la que se sospecha (91), a diferencia de lo que ocurre en el caso de la rectificación, en la que la Administración no hace más que afianzarse en la voluntad primigenia (92).

(90) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., pág. 199.

(91) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 301; J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 73 y 74.

(92) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 302.

c) *Revisión que determina convalidación del acto.*

No obstante lo que se acaba de exponer en el párrafo precedente, BELADIEZ (93) advierte con buenos argumentos que la revisión de los actos inválidos —y yo añadiría aquí, y de los actos incongruentes—, revisión mediante la que se pretende eliminar los defectos o errores en los que aquéllos incurrían para adaptarlos al ordenamiento jurídico —o a la realidad—, no siempre exige la anulación del acto, sino que en algunos casos puede determinar justamente todo lo contrario, es decir, su convalidación, con lo cual se salva el acto de su anulación y se conserva en el orden jurídico. Estos supuestos, a diferencia de los anteriores, en cuanto que no suponen unas consecuencias tan drásticas (eliminación del acto), no precisan de unos procedimientos especiales y limitados, sino que para la materialización de su revisión es suficiente con la utilización de procedimientos más simples, como el de la subsanación (94).

Como dice BELADIEZ, la corrección de los defectos o errores, entendida en el sentido de revisión de los actos administrativos inválidos —y de los incongruentes— con el fin de legalizarlos —o de adecuarlos a la realidad—, puede tener dos efectos distintos sobre el acto viciado: determinar su anulación (fenómeno que la autora denomina *subsanación en sentido amplio o regularización*) o determinar su convalidación (o *subsanación en sentido estricto*). Para la autora, parece lógico que si el ordenamiento jurídico permite a la Administración anular un acto suyo con el fin de adecuarlo a la legalidad —o a la realidad—, también le permita que pueda revisarlo cuando el fin de esa revisión no sea su anulación, sino su conservación. Desde este punto de vista —concluye—, la potestad de subsanación es una concreta manifestación de la genérica potestad de autotutela (95).

Existe, pues, un par de términos para designar tres ideas o conceptos, por una parte, y tres concretas vías de corrección, por otra. Los términos son: rectificación y revisión. Las ideas son: rectificación, anulación y convalidación. Y los procedimientos concretos de corrección son: rectificación, revisión y subsanación.

Como puede apreciarse, el término «rectificación» es bastante simple, en el sentido de que la misma expresión indica una sola idea y una sola vía de corrección. Sin embargo, el término «revisión» se presenta un poco más complejo, al tratarse, de un lado, de un voca-

(93) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., pág. 199.

(94) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 210-233.

(95) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 236-237.

blo que unas veces se usa para expresar la anulación del acto y otras para expresar todo lo contrario, su convalidación; y, de otro lado y como consecuencia de lo anterior, de una expresión que en unos casos hace referencia a procedimientos de corrección, como los de revisión de los actos administrativos (ya sea de oficio o a instancia de los interesados a través de los recursos administrativos o contenciosos), y en otros a procedimientos más simples de corrección de defectos, como el de subsanación de los actos administrativos.

Una vez señalado que existen tres concretas vías de corrección de defectos o de errores a tener en cuenta, cabe observar que tanto la de la rectificación como la de la subsanación constituyen una directa manifestación del principio de conservación de los actos administrativos (*favor acti*) (96), al tratarse de procedimientos cuya finalidad consiste precisamente en legitimar el mantenimiento de un acto en el orden jurídico, es decir, en asegurar que ese acto cumpla la función que le es propia para garantizar de este modo la satisfacción de los intereses que motivaron su emanación (97). El principio de conservación, como escribe BELADIEZ (98), impone muchos deberes, de los que se destaca la obligación de mantener en el orden jurídico todo acto capaz de cumplir su finalidad práctica válidamente —es decir, capaz de realizar su fin concreto sin vulnerar otros intereses que sean merecedores de tutela jurídica—, pero sin olvidar que del mismo se deducen otros como, por ejemplo, tener que corregir un vicio o defecto para evitar así la anulación del acto, lo que significa, en conjunto, que el principio que se analiza obliga a conservar todos aquellos actos que sean capaces de cumplir su finalidad, incluso en el supuesto de que hayan incurrido en alguna ilegalidad, siempre que ésta no vulnere alguno de los intereses que el Derecho tiene encomendado proteger.

Por el contrario, la vía concreta de la revisión de los actos administrativos de oficio o de parte a través de los recursos administrativos o contenciosos no obedece en absoluto al principio de conservación de los actos, en cuanto que se trata de procedimientos que sólo deben aplicarse cuando la trascendencia del vicio ha impregnado el acto mismo de forma tal que no queda otra medida correctora capaz

(96) F. LÓPEZ MENUDO ve la rectificación como una manifestación del principio de conservación, en «Los principios generales del Procedimiento administrativo», en VV.AA., *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Ed. Civitas, 1993, págs. 136-137. Este autor es citado por I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 305.

(97) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 44-45. Así lo manifiesta también I. SANZ RUBIALES siguiendo a la autora, en *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 305.

(98) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 46-47 y 68-69.

de sanar la actividad administrativa que la retirada definitiva del mundo jurídico del acto inválido —o incongruente— y su sustitución por otro que sea ya conforme a derecho —o a la realidad— (99).

En suma, como advierte BELADIEZ (100), si en algún sector del ordenamiento la idea de conservación es especialmente relevante, éste ha de ser aquel donde se regule el modo de expulsar del orden jurídico a los actos inválidos, en tanto que es evidente que sólo en los casos en los que este régimen no resulte de aplicación tendrán garantizada su conservación.

2. *Las distintas vías de corrección*

Ha llegado finalmente el momento de analizar los distintos cauces de corrección de defectos o errores de los actos administrativos de que dispone la Administración en cada caso, es decir, para cada tipo de error.

A) *Error material (acto legal): exige procedimiento de rectificación.*

A estas alturas del trabajo ya es de sobras conocida la vía aplicable en caso de acto dictado con error material, razón por la que me remito a lo expuesto más atrás al tratar del procedimiento de rectificación, por tener igual alcance y contenido.

Simplemente cabe recordar al respecto que es obvio que en tales casos queda descartada la aplicación del sistema de revisión, por cuanto que su utilización supone volver a examinar el proceso de formación de voluntad —que se sospecha es ilegal—; y que, atendiendo a las razones que se han venido exponiendo hasta ahora, en estos supuestos no puede resultar aplicable otro procedimiento que no sea el de rectificación, en el que, a diferencia de lo que ocurre con el de revisión, la Administración no hace sino afianzarse en la voluntad primigenia.

La jurisprudencia en numerosas sentencias ha confirmado lo que se acaba de exponer y ha reiterado que sólo en casos de error material resulta aplicable el procedimiento de rectificación. Así, por ejem-

(99) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., pág. 199. Al respecto, la autora señala que «para determinar la trascendencia invalidante de los vicios o defectos en los que incurra un acto administrativo (...), es necesario: primero, analizar el fin que con la prescripción legal quería garantizar el ordenamiento, y luego comprobar si con su infracción se ha impedido alcanzar dicho fin o si, por el contrario, se ha logrado la finalidad pretendida a pesar de la ilegalidad en la que ha incurrido el acto», en pág. 71.

(100) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., pág. 63.

plo, en un supuesto en que la Administración, después de abonar a un maestro unas cantidades por desempeñar la Jefatura de Estudios en una Escuela (acto supuestamente erróneo por apreciar mal los hechos que determinaron dicho abono ya que no se tuvo en cuenta el cese en su cargo), procede a su descuento posterior siguiendo el procedimiento de rectificación (acto rectificador), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló el acto rectificador por suponer

«una auténtica calificación jurídica de los hechos determinantes del abono inicial (el cese del actor por consecuencia del cese de la Directora en aplicación de una disposición reglamentaria). Ello entraña, como no podía ser de otro modo, un juicio valorativo, no una simple y elemental equivocación de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos» (Sentencia citada de 12 de enero de 2000, Arz. 1275).

Del mismo modo se manifiesta también el Tribunal Supremo en la Sentencia citada de 25 de mayo de 1999 (Arz. 5075), que anula el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación que determinaba la fijación del justiprecio por aceptar dicho órgano de tasación una nueva hoja de aprecio de la Administración expropiante que rectificaba su primitiva hoja de aprecio, rectificación que tuvo lugar al apercibirse de que la expropiada había consignado en su hoja de aprecio una superficie construida inferior a la reconocida en la hoja de aprecio de la Administración (cursiva mía):

«... Se observa, además, que la rectificación se hizo sin las debidas garantías, al no dar oportunidad al expropiado de combatir la nueva superficie fijada, pues el expediente administrativo había sido ya remitido al jurado de expropiación, y que la rectificación efectuada supone una alteración de las bases de la primitiva hoja de aprecio, dado que la sustancial modificación de la superficie consignada motivó una rectificación del justiprecio fijado, fundada en un argumento que *implica una calificación jurídica de los hechos* consistente en que la consignación de una superficie menor por el expropiado en su hoja de aprecio implicaba una aceptación por el mismo de dicha superficie».

En otras dos ocasiones anteriores el Tribunal Supremo ya se había manifestado en el sentido que se acaba de exponer. Así, las Sentencias de 11 de marzo y de 4 de octubre de 1997 (Arz. 1897 y 7391) estimaron que la Administración expropiante no puede alterar *per se* mediante el procedimiento de rectificación la calificación jurídica de los bienes afectados o su constatación en el terreno para, con base a ello, modificar el contenido de las actas previas a la ocupación por ella extendidas.

Por el contrario, el Tribunal Supremo [Sentencia de 11 de mayo de 1994 (Arz. 4180)], en un caso en que se examina el acta de ocupación en virtud de expropiación, estima aplicable el procedimiento de rectificación y declara el derecho del actor a percibir el justiprecio de los 17.563,60 metros cuadrados expropiados y no abonados y de los intereses que pudieran corresponderle con base en haberse producido un error material que se infiere de la simple comparación de las cifras que determinan la superficie del terreno expropiado y valorado, toda vez que

«se ocupan y expropian 19.940 metros cuadrados y se paga el justiprecio correspondiente a la valoración de 2.376,40 metros cuadrados. Existe, pues, un error material que posee una realidad independiente de cualquier criterio de interpretación de las normas jurídicas y aparece de forma ostensible de la mera comparación de las cifras que se hacen constar en los documentos administrativos. Por otra parte, el error puede rectificarse sin que sufra alteración la subsistencia jurídica del acto que lo contiene...».

Igualmente, la STS de 10 de marzo de 1995 (Arz. 2320) confirma la invalidez de la resolución administrativa impugnada (Orden del Ministerio de Educación y Ciencia que publica la propuesta de seleccionados para el ingreso en el Cuerpo de Profesores de EGB) y el derecho de la actora a figurar entre los propuestos para ingresar directamente en el citado Cuerpo, por causa de un error material en los datos aportados por la Escuela de Álava al Ministerio, de forma que queda justificada la corrección del error (101).

El Tribunal Supremo también considera, en otro caso, que el error que se produce en la notificación de un acto administrativo es un error material que se puede subsanar mediante el procedimiento de rectificación. Así, la Sala en la Sentencia de 20 de enero de 1998

(101) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., págs. 305 y 315.

(Arz. 1239) pone de manifiesto que no debe confundirse la notificación de un acto con el propio acto, lo que le lleva a estimar que, en el caso concreto, el acto que rectifica la notificación supuestamente errónea por contener la mención de «apto» —cuando en realidad el aprobado nunca tuvo lugar— es perfectamente válido, porque se trata de una rectificación de un simple error material en la notificación.

- B) *Error de hecho (acto incongruente): exige procedimiento de revisión que en unos casos determina anulación y, en otros, convalidación.*

Más atrás ya hemos dicho que este tipo de error constituye un vicio de la causa del acto que tiene como consecuencia la ruptura de la relación entre los hechos y el contenido de la decisión. Pero también hemos manifestado que no todos los errores de hecho son de igual grado y, por tanto, no tienen todos las mismas consecuencias, de modo que para que el error produzca la incongruencia del acto administrativo es necesario que el defecto recaiga sobre los requisitos esenciales del acto, porque si se trata de un error leve o sobre hechos accidentales no se altera la regular constitución del mismo.

Ante todo, debe ponerse de relieve que aunque se trate de un error sobre los requisitos esenciales del acto o de un error sobre sus presupuestos accidentales, lo cierto es que a efectos del procedimiento aplicable este tipo de errores deben incluirse en el ámbito de la invalidez (102), sin perjuicio de las consecuencias no invalidantes que también pueden derivarse en caso de error que recae sobre hechos accidentales en el sentido que veremos ulteriormente. En tales supuestos, en consecuencia, el mecanismo de corrección de errores que debe aplicarse no puede ser otro que el de la revisión, en cuanto que, como se ha visto, éste es el único que permite volver sobre la propia voluntad administrativa, que aquí ha resultado viciada, con el fin de eliminar los defectos en los que incurre para adaptarla, en este caso, a la realidad.

Ahora bien, ya sabemos que la vía de revisión puede implicar dos efectos distintos sobre el acto viciado: determinar su anulación (*re-*

(102) SANTAMARÍA PASTOR, citando a GUGGENHEIM y a PÉREZ GONZÁLEZ y ALGUER, señala que «tanto si se trata de un acto nulo como de un acto inexistente, en cualquier caso es un acto que, por estar viciado, no debe producir efectos; es decir, en tales supuestos el ordenamiento jurídico no debe otorgar los efectos jurídicos previstos»; lo que significa que «en el orden jurídico de los actos sólo puede decirse que valen o no valen», en *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975, págs. 204 y 207.

gularización) o determinar su convalidación (*subsanción*). Se trata entonces de averiguar cuándo la corrección del error exige la anulación del acto y cuándo se puede llevar a cabo dicha corrección conservando el acto anteriormente viciado. Para BELADIEZ (103), la solución de este interrogante viene dada en función de si la corrección implica o no modificación del contenido del acto: de modificarse, determinará la anulación del acto; y de no hacerlo, conllevará su convalidación (104). Al respecto, la autora tantas veces citada considera que el efecto convalidatorio o anulatorio de la corrección no va a depender del vicio en sí mismo considerado, sino de su incidencia en el acto que lo posee (105).

a) *Error que recae sobre hechos sustanciales.*

La doctrina más representativa en esta materia ha puesto de manifiesto que, efectivamente, el error de hecho puede implicar en ciertos casos la anulación del acto. Así, por un lado, SALA ARQUER (106) dice que el error influye en la declaración de derechos (contenido) cuando de la desarmonía entre los precedentes documentales y la resolución final no puede deducirse la existencia de una voluntad administrativa distinta de la exteriorizada en la resolución final. En este caso —sigue—, la declaración de derechos se encuentra de tal modo ligada al error que no es posible hallar otra voluntad administrativa «oculta» o «auténtica», origen de la verdadera declaración de derechos, que sustituye a la «exteriorizada errónea». Para el citado autor es evidente, en consecuencia, que una vez rectificado un error de este tipo —que provoca la ruptura de la relación entre los hechos y el contenido del acto— el acto no puede subsistir, porque aquí rectificar el error implica situarse de nuevo, como él dice, en el punto

(103) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., pág. 201.

(104) M. BELADIEZ ROJO pone de relieve que no toda modificación del contenido exige siempre su anulación y que, por ejemplo, en casos de actos viciados por omisión en los que la subsanción exige la adición de la disposición omitida, puede excepcionalmente determinar la convalidación del acto si concurren dos notas: que el pronunciamiento añadido no afecte a posibles derechos declarados por el acto incompleto y que el acto se conserve en su integridad, en *Validez y...*, cit., págs. 201-205.

(105) En el mismo sentido también se manifiesta Carmen CHINCHILLA, que —siguiendo los argumentos de BELADIEZ— mantiene que no tiene ningún sentido impedir a la Administración que elimine los vicios más graves, y explica que si hay defectos imposibles de subsanar no es porque sean causa de nulidad, sino porque su propia naturaleza lo impide (por ejemplo, que sea un acto de contenido imposible), en «Nulidad y Anulabilidad», en *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, dir. por Jesús LEGUINA VILLA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 212.

(106) J. M. SALA ARQUER, *La revocación de los...*, cit., págs. 56-57.

de partida y recorrer de nuevo el proceso de formación de la voluntad para terminar en un resolución distinta. El error incide en los hechos de tal manera que provoca una formación errónea de la propia voluntad: en estos casos, como advierte el autor, voluntad y error son inseparables. Por tanto, cuando se den estos supuestos, que BOQUERA califica de error grave y sustancial que recae sobre los presupuestos fácticos esenciales del acto, se precisará forzosamente de la anulación del mismo y de su sustitución por otro, por cuanto que se trata de vicios que inciden sobre el contenido del acto. MEILÁN GIL (107), por su parte, considera al respecto que los supuestos de «error material que no dan lugar a la rectificación» —supuestos que, en mi opinión, no constituyen más que casos graves de «error de hecho»— exigen, efectivamente, que desaparezca el acto afectado de tal error y que en su lugar se dicte otro.

A estos supuestos de error que incide en los hechos y que impide el mantenimiento del acto por él afectado se ha referido el Consejo de Estado en el Dictamen de 18 de junio de 1998 (núm. 1739/98): «a juicio de este Consejo de Estado se ha producido un error de hecho en el cómputo del tiempo de conducción de don J.L.M. los días 23 y 24 de abril de 1995. (...). Teniendo en cuenta este hecho, resulta acreditado que la interesada no cometió la infracción por la que fue sancionada. Por ello, procede acordar de oficio la revocación del acto administrativo sancionador».

En el mismo sentido también se manifiesta en otro caso dicho alto órgano consultivo en el Dictamen de 17 de septiembre de 1998 (núm. 2057/98): «la resolución sancionadora incurrió en un error de hecho al afirmar que el día 6 de diciembre de 1995 la interesada carecía de título administrativo habilitante para prestar el servicio de transporte público de mercancías con el vehículo matrícula C-4838-AH. Este error de hecho resulta de un documento incorporado al expediente con anterioridad a la resolución sancionadora, así como del contenido de los Registros gestionados por la Administración. Ello obliga a estimar el recurso por concurrir la circunstancia primera del artículo 118.1 de la Ley 30/1992».

Con semejantes argumentos, puede verse asimismo el Dictamen de 1 de octubre de 1998 (núm. 3806/98), que estima que debe anularse la sanción recurrida —impuesta por falta de cotización en tiempo

(107) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., págs. 84-85. Este autor pone de relieve que estos supuestos específicos que exigen la anulación del acto no son supuestos teóricos, tal como lo demuestra la jurisprudencia. Al respecto, el autor, que se remite a otro trabajo suyo ya citado anteriormente (*Delimitación conceptual del...*, cit., pág. 161), cita la Sentencia de 26 de enero de 1961 (Arz. 396), de donde se deduce que si el supuesto de hecho recogido en el expediente no corresponde a la realidad, da lugar a una aplicación de la norma incorrecta, por lo que el error no es simplemente rectificable.

y forma al Régimen Especial de Autónomos de la Seguridad Social— al haberse incurrido en error de hecho que resulta de los propios documentos, aunque no incorporados al expediente, existentes en los archivos de la Administración instructora: «la actividad inspectora se limitó a comprobar que el recurrente había ingresado su cotización al Régimen Especial de Autónomos de la Seguridad Social el 7 de abril de 1993, y ante un tan breve retraso no tuvo la diligencia de averiguar si por parte de la entidad gestora se habían enviado a tiempo los boletines. Al obrar en la Administración la documentación de este retraso, que la propia propuesta de resolución no cuestiona, se evidencia el error de hecho en que incurrió la resolución recurrida».

La doctrina del Consejo de Estado no ofrece, pues, duda alguna en caso de error de hecho resultante de la apreciación de la Administración, como pone de relieve el acertado Dictamen de 5 de octubre de 1995 (núm. 2082/95) (108), que señala que en casos de inadecuada apreciación de los datos por parte de la Administración «no será normalmente viable la utilización del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, ya que no se tratará, evidentemente, de un error material, aritmético o de hecho en los términos ya expuestos. Por ello, y ante la calificación como acto declarativo de derecho o favorable de aquellos que reconocen becas (aunque dicho reconocimiento sea improcedente), (...), ... deberá acudir a las vías de revisión de oficio (...) o, en su caso, a la declaración de lesividad del acto administrativo en cuestión para, posteriormente, impugnarlo ante los Tribunales Contencioso-administrativos». Pero lo que destaca dicho Dictamen, y que es preciso mencionar aquí, es que las vías de revisión deberán utilizarse tanto en el caso en que el origen del vicio sea consecuencia de un error en la apreciación de los datos que obran en el expediente (esto es, que se incluya inadecuadamente una persona como becario o, simplemente, que la persona encargada de evaluar el expediente haya concedido una cuantía distinta de la que procedía) como en el

(108) Puede verse también el Dictamen de 7 de julio de 1994 (núm. 954/94), que al examinar un expediente relativo a recurso extraordinario de revisión interpuesto contra una resolución que desestima la petición de exención del servicio militar en razón de ser precisa la presencia del recurrente en el domicilio de sus padres para atender a los mismos, ya que padecen sendas enfermedades graves y de proceso irreversible, el Consejo de Estado entiende «que los documentos aportados al expediente ponen de relieve la existencia de una obligación familiar del recurrente, de atención y cuidado a sus padres enfermos (...). Tal es, conforme a la Ley, causa suficiente para la exención del servicio militar. En consecuencia (y en el procedimiento del recurso de revisión), se pone de relieve la existencia de un error en la resolución recurrida que resulta de los documentos aportados al expediente; se evidencia, en efecto, una falta de apreciación de las circunstancias fácticas que dichos documentos acreditan, y ello motiva el error en que se ha incurrido. Procede, por lo tanto, estimar el presente recurso y conceder la exención solicitada».

caso en que el origen del vicio esté en un error informático (por ejemplo, que por un error de este tipo aparezcan en los listados de becarios algunos beneficiarios con una cuantía indebida de beca o un componente de ayuda que no les corresponda). Si se da este último supuesto —señala el Dictamen—, normalmente deberá acudir «a las vías específicamente previstas para la revocación (en sentido amplio) de actos administrativos declarativos de derechos o favorables», y «únicamente en aquellos casos en los que se produzcan elementales errores materiales, aritméticos o de hecho, que se deduzcan del propio acto administrativo y que no requieran ninguna valoración jurídica» será posible acudir al procedimiento de rectificación previsto en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992.

Existe ya, por otro lado, una variada jurisprudencia que aborda con acierto el supuesto de acto dictado con error de hecho que no permite la subsistencia del mismo. Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de marzo de 1999 (Arz. 3456) sostiene que las resoluciones impugnadas que deniegan la pensión extraordinaria a favor de los padres de la hija fallecida en acto de servicio (alumna de la Academia de la Guardia Civil) incurren en error de hecho resultante de los documentos que obran en el expediente por no apreciar los hechos correctamente, al tener en cuenta ingresos obtenidos *con posterioridad a la fecha del fallecimiento* de la hija, cuando está estipulado que se tiene derecho a pensión siempre que los padres del fallecido dependan económicamente del hijo *en el momento del fallecimiento*. De este modo, la sentencia justifica la procedencia de la revisión de las resoluciones impugnadas, las anula y reconoce a los recurrentes el derecho a recibir pensión de clases pasivas por el fallecimiento de su hija.

En el mismo sentido se pronuncia también la STS de 8 de octubre de 1999 (Arz. 9025), que anula la resolución mediante la que se adjudicó por concesión administrativa a una empresa el servicio de transporte público regular de viajeros por carretera entre Madrid-Sevilla-Ayamonte, al entender que las ofertas de la adjudicataria parten de unas previsiones falsas que suponen formular la oferta sobre unas bases calculadas partiendo de una previsión equivocada. La Sala estima que en este supuesto no se trata de un error material, sino de un error en la oferta que altera las condiciones de la misma, es decir, de un error de hecho relevante que impide el mantenimiento del acto viciado.

Finalmente, es preciso señalar que a los supuestos de error que recae sobre los presupuestos fácticos esenciales del acto ya se refirió tempranamente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 cuando introdujo este motivo entre los tipos legales de nulidad de

pleno derecho al incorporar el vicio de incompetencia manifiesta en su artículo 47.1.a) (109). Históricamente, como han puesto de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (110), la incompetencia es el primero de los vicios de los actos administrativos y el tronco común de todos ellos. Este carácter matriz del vicio de incompetencia permanece en la actualidad, de forma que todavía sigue siendo necesario acudir a él cuando la realidad ofrece irregularidades que el ordenamiento no ha llegado a aislar como vicios independientes. Los citados autores, cuando analizan el alcance institucional de este vicio que comentamos, advierten que se incurre también en vicio de incompetencia manifiesta en caso de «inexistencia o falseamiento esencial de los presupuestos fácticos» (111). Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ dicen que la competencia se otorga por Ley a un órgano administrativo atendiendo a determinadas circunstancias de hecho, razón por la que si la Administración toma una decisión en los casos en que esos presupuestos fácticos no existan (un nombramiento hecho para una plaza que ya está cubierta) o hayan sido esencialmente falseados por el interesado (nombramiento de catedrático de Universidad a favor de quien carece de título de doctor universitario), es un acto nulo de pleno derecho, por incurrir efectivamente en error de hecho. En todos estos casos —añaden los autores— falta un presupuesto esencial, imprescindible según la Ley para que el órgano pueda ejercitar la potestad atribuida; hay, en definitiva, una situación de incompetencia cuya calificación como manifiesta o determinante, por tanto de nulidad de pleno derecho, dependerá de la esencialidad del presupuesto de hecho omitido o falseado.

Esta doctrina, por otra parte, debe completarse con el motivo de nulidad de pleno derecho que incorpora la Ley 30/1992, en concreto con el tipo legal del artículo 62.1.f) de dicha Ley, según el cual son nulos de pleno derecho:

«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».

De acuerdo con ello —ha dicho SANZ RUBIALES (112)—, cualquier resolución administrativa favorable para los administrados que se base en un error de hecho, si este error afecta a los requisitos esen-

(109) En la actualidad, artículo 62.1.b) Ley 30/1992.

(110) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 623.

(111) Véase nota a pie 8.

(112) I. SANZ RUBIALES, *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 315.

ciales (113), se puede considerar nula de pleno derecho y, en consecuencia, para obtener la declaración de nulidad deberá acudirse a la revisión de oficio de actos nulos.

b) *Error que recae sobre hechos accidentales.*

Por el contrario, cuando el error recae sobre hechos accidentales, es decir, sobre presupuestos fácticos secundarios no determinantes de la resolución final, no se origina la ruptura de la relación entre los hechos y el contenido del acto. El débil desajuste que se da en estos casos no es nunca causa suficiente para engendrar una ruptura total y sin remedio de la relación entre hechos y contenido. En esta situación, el acto ciertamente debe someterse a un proceso de revisión con la finalidad de subsanar el vicio, leve, que posee; revisión que, sin embargo, como ya se dijo más atrás, determinará la convalidación del acto, sin necesidad de pasar por el drástico proceso de su eliminación del mundo jurídico. El procedimiento de subsanación que aquí debe seguirse permite entonces volver sobre el acto erróneo, revisar el proceso de formación de voluntad —que, no olvidemos, ha resultado levemente viciado a causa de la incidencia del error—, así como corregir el vicio que le afecta. El resultado será la obtención de un acto subsanado, que, como dice la mejor doctrina en esta materia, representada por BELADIEZ (114), no es más que el acto originariamente viciado pero una vez que se ha corregido el defecto. El acto subsanado —escribe— no constituye, pues, un acto distinto del que se subsana: el acto que antes estaba viciado, ahora,

(113) Es obvio que el problema estriba, pues, en determinar qué se entiende por requisitos esenciales, cuestión ésta que sólo podrá resolverse caso por caso. Es doctrina reiterada del Consejo de Estado [por todos, el Dictamen de 19 de noviembre de 1998 (núm. 3302/98)] «que el referido precepto [art. 62.1.f)] debe ser interpretado restrictivamente, pues una interpretación amplia de la expresión “requisitos esenciales” llevaría a una desnaturalización de las causas legales de invalidez, vaciando de contenido no pocos contenidos de simple anulabilidad. (...) El Consejo de Estado viene entendiendo (Dictamen 1979/94, de 1 de diciembre) que no es posible determinar *a priori* y para todos los casos cuándo debe entenderse que un requisito es esencial». Así, por ejemplo, se ha considerado esencial para que un Ayuntamiento pueda disponer de un bien que tenga la titularidad de éste (Dictamen de 1 de octubre de 1987); también se ha entendido que es esencial para acceder al grado de Doctor contar con la licenciatura y realizar los cursos de Doctorado (Dictamen de 19 de julio de 1990); o para el traslado de expediente académico haber aprobado las materias o asignaturas que hayan de tener reconocimiento y efectos en la Universidad de acogida (Dictamen 3302/97, de 18 de diciembre de 1997); o para obtener la convalidación de unas determinadas asignaturas justificar que se han superado en el extranjero los estudios correspondientes (Dictamen 2328/95, de 2 de noviembre de 1995). Por el contrario, no ha sido entendido como requisito esencial la titularidad de una autorización de carácter nacional o comarcal para obtener una subvención (Dictamen de 1 de diciembre de 1994).

(114) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 210-211 y 219, 221.

practicada la subsanación, es plenamente válido. Como señala la autora, con la subsanación se corrigen vicios que, con carácter general, no son susceptibles de incidir en el contenido del acto, lo que quiere decir que la concreta declaración en que el acto consiste en nada habrá variado después de la subsanación.

En suma, lo que se pretende con esta técnica de convalidación es, como bien ha expuesto BELADIEZ, evitar la anulación de un acto que si bien era irregular por no haber apreciado correctamente algunos hechos (los accidentales), la declaración de derechos en que consiste (su contenido) siempre había sido correcta. De ahí que, siguiendo a la autora (115), podamos también afirmar que todos los casos en los que se aplica la subsanación sean supuestos en los que, de haberse observado en su momento la realidad de los hechos de forma correcta, se hubiera dictado el mismo acto que ahora se trata de convalidar. Por otra parte, es necesario destacar también, como tendremos ocasión de ver a continuación, que en la mayoría de estos casos estaremos ante vicios formales que ni siquiera van a tener la fuerza suficiente como para determinar la anulabilidad del acto, no siendo finalmente más que meras irregularidades no invalidantes.

Por su carácter específico, merece ser destacada la STS de 9 de junio de 1999 (Arz. 5021), que pone de manifiesto que el error en que incurre una resolución sancionadora al afirmar que el interesado no había formulado alegaciones (cuando en realidad éstas se habían presentado) es un defecto que no se refiere a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa. En este caso, la Sala, si bien admite que la resolución sancionadora impugnada incurrió en error, no admite que éste sea suficiente para declarar la nulidad de pleno derecho del acto impugnado, por tratarse de un defecto de tramitación del procedimiento que no es decisivo sobre el fondo de la cuestión a debatir, que no produce indefensión al interesado (116) y que no tiene ningún valor decisivo ni probatorio.

(115) Digo aquí «siguiendo a la autora» por cuanto que BELADIEZ se ocupa de estudiar el procedimiento de subsanación de los actos dictados con error de derecho (ilegales), mientras que ahora se intenta solventar un problema distinto: la subsanación de los actos dictados con error de hecho (actos incongruentes con la realidad). A estos efectos, la tesis de la autora nos sirve perfectamente para analizar la cuestión objeto de estudio.

(116) La Sentencia de 20 de noviembre de 1995 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria (Arz. 1467), ante la falta de constancia en el acta de la Sesión Extraordinaria del Ayuntamiento del acuerdo sobre la fijación de los elementos necesarios para la determinación de la cuota tributaria y el texto de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Actividades Económicas, pone de manifiesto que «ello fue debido a un corte de fluido eléctrico y ha sido subsanado por la Corporación mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 5 enero 1994. Se trata de un error material, subsanable en cualquier momento por la Administración de conformidad con el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708) —ahora 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 noviem-

Llegados a este punto, quizás sea ahora el momento oportuno para analizar el distinto tratamiento jurídico que debe darse a los actos que padecen irregularidades no invalidantes, de un lado, y a los dictados con error material, de otro, por ser una cuestión espinosa que apenas ha sido analizada en la doctrina.

Ante todo, para centrarse en el tema planteado, debemos redundar en la idea apuntada más atrás concerniente a que tanto la potestad de subsanación como la de rectificación constituyen una directa manifestación del principio de conservación de los actos administrativos, al tratarse de procedimientos cuya finalidad consiste precisamente en legitimar el mantenimiento de un acto en el orden jurídico. Para que proceda la subsanación basta que se cumplan los dos requisitos que ésta exige con carácter general, ya vistos anteriormente: que se pueda corregir el defecto conservando íntegramente el contenido del acto y sin alterar los derechos por él declarados (117); requisitos que, por otra parte y como no puede ser de otra manera, también deben cumplirse en el caso de la rectificación de errores materiales.

No obstante lo anterior, hay que advertir que si bien la corrección que se obtiene por rectificación de un error material puede equivaler a la que se introduce como consecuencia del procedimiento de subsanación, lo cierto es que ambas vías se basan en un fundamento distinto, como lo es también el aparato procedimental aplicable para lograr la corrección del defecto. Efectivamente, existe una gran diferencia entre los dos procedimientos mencionados que no podemos dejar de advertir, consistente en que mientras la potestad de rectificación está reservada a pequeños defectos en la exteriorización del acto que en absoluto afectan a la validez del mismo, la de subsanación, por el contrario, en principio está destinada a corregir aquellas infracciones del ordenamiento jurídico que afectan al propio acto —es decir, supuestos de anulabilidad entre los que es necesario incluir, entre otros, los llamados vicios de forma, como ha manifestado BELADIEZ (118)—, pero que por su absoluta falta de gravedad no llegan a producir la invalidez del acto, por tratarse de vicios leves que recaen sobre presupuestos accidentales. Pero es que, además, es conocido que la mayoría de los supuestos de vicios formales ni siquiera van a tener la fuerza suficiente como para determinar la anulabili-

bre (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993\246) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común— que no ha causado además indefensión al recurrente, ya que pudo tener conocimiento de los elementos de la cuota tributaria y la Ordenanza Fiscal por su publicación posterior».

(117) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., pág. 209.

(118) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 209-211.

dad del acto, no siendo en estos casos más que meras irregularidades no invalidantes, razón por la que la citada autora precisa que éstos no son propiamente supuestos de subsanación. La cuestión está entonces en dilucidar qué procedimiento debe aplicarse en caso de que el acto padezca una irregularidad no invalidante: subsanación o rectificación.

Al respecto, BELADIEZ afirma que si bien en teoría la solución lógica se deduce perfectamente (en estos casos no se puede estar ante un supuesto de subsanación al no haber ni siquiera vicio de anulabilidad), en la práctica, y dado el alcance tan restrictivo que la institución de la rectificación tiene en nuestro Derecho, las correcciones de las irregularidades no invalidantes sólo pueden llevarse a cabo a través del procedimiento subsanador. En este sentido, la autora extiende el procedimiento de subsanación a la corrección de las irregularidades no invalidantes porque —escribe— no existe en nuestro Derecho una técnica similar a la subsanación pero aplicable a los casos en los que los vicios no determinen la invalidez.

También es oportuno recordar que si bien teóricamente no es necesario subsanar las irregularidades de las que venimos hablando, por tratarse de vicios irrelevantes, en la práctica, como bien dice BELADIEZ (119), se puede plantear la necesidad de corregir esas irregularidades formales con el fin de dotar al acto de cierta seguridad, y evitar, de este modo, recursos que no tendrían posibilidad de prosperar, como por ejemplo no ha tenido —como ya se ha visto— el que se ha planteado contra una resolución sancionadora que incurrió en error al afirmar que el interesado no había formulado alegaciones, cuando en realidad éstas se habían presentado [STS de 9 de junio de 1999 (Arz. 5021)].

Abundando en la cuestión antes planteada, y ya para acabar, cabe finalmente poner de manifiesto que los errores materiales, es decir, los que dan lugar al procedimiento de rectificación por tratarse de defectos que afectan a la exteriorización de la declaración de derechos, no son errores consentibles (120), lo que significa que no sanan con el paso del tiempo, por lo que la única forma de subsanarlos es precisamente a través del procedimiento de rectificación, que podrá llevarse a cabo en cualquier momento (121). Lo que sí se con-

(119) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 209-210.

(120) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., pág. 74.

(121) Al respecto, I. SANZ RUBIALES pone de relieve que la doctrina del acto consentido no tiene aplicación a la potestad rectificadora, como han tratado de poner en claro numerosos pronunciamientos judiciales: «... la posibilidad de pedir tal rectificación juega "en cualquier momento", es decir, sin sujeción a plazo, pudiendo por tanto referirse a actos consentidos. La doctrina del acto consentido no tiene virtualidad para impedir el juego del artículo 111, dado que éste, en su expresa dicción y con el fundamento antes señalado,

siente, como dijo tempranamente MEILÁN GIL (122), son las declaraciones de derechos (no los errores que afecten a su manifestación), de modo que el acto que esté afectado por una irregularidad formal (sea o no invalidante), en tanto declaración de derecho, es consentible: pasado el plazo para impugnarlo por vía de recurso, la declaración de derecho en que consiste no podrá ser anulada, ya que el acto potencialmente anulable se entiende convalidado y resulta no ya sólo eficaz, sino perfectamente válido e inatacable (123).

Como conclusión final, cabe sintetizar que en caso de errores de hecho que recaigan sobre presupuestos esenciales, el procedimiento procedente será la revisión que determina la anulación del acto, con independencia de que el vicio sea determinante de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad, sin que sea ocioso repetir que en la mayoría de los casos se tratará, efectivamente, de supuestos de nulidad de pleno derecho. Y que en caso de errores de hecho que recaigan sobre presupuestos accidentales procederá la revisión que determina la convalidación del acto, distinguiéndose aquí dos posibilidades: que el vicio sea determinante de anulabilidad pero que, por no afectar el contenido del acto, sea susceptible de subsanación; o que se trate de una mera irregularidad no invalidante, en cuyo caso ni siquiera se produce el vicio de anulabilidad, pudiéndose aquí mostrarse pasivos o, si se prefiere y a efectos de clarificación, proceder a su subsanación.

- C) *Error de derecho (acto ilegal): exige procedimiento de revisión que en unos casos determina anulación y, en otros, convalidación.*

Anteriormente se ha subrayado como principal consecuencia del error de derecho su provocación de un acto ilegal, por cuanto que impide que el contenido del acto se acomode al ordenamiento jurídico: sólo cuando hay error sobre la aplicación de la norma a la realidad se produce error de derecho, al existir un razonamiento equivocado a partir de la norma, decía BOQUERA, como se ha visto

nace precisamente con la finalidad de romper, respecto de la Administración, la vinculación a los actos declarativos de derechos y, respecto del administrado, la doctrina del acto consentido o confirmatorio» [ATS de 17 de julio de 1987 (Arz. 7167), FJ 3.º]. En el mismo sentido, el mencionado autor cita las siguientes resoluciones judiciales: SsTS de 5 de diciembre de 1990 (Arz. 9908), FJ 1.º, y de 23 y 27 de diciembre de 1991 (Arz. 322 de 1992 y 9227), FF.DD. 2.º y 1.º, respectivamente, en *La rectificación de errores materiales...*, cit., pág. 303.

(122) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., pág. 74.

(123) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 602.

líneas atrás. En el mismo sentido también se ha manifestado MEILÁN GIL (124), que considera justamente a este tipo de error como una aplicación equivocada de un precepto.

Los mencionados autores añaden al respecto que el error de derecho hace anulable al acto que lo padece (125), en virtud de la regla conocida en Derecho administrativo de que «los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder», son anulables (precepto recogido actualmente en el art. 63.1 de la Ley 30/1992, mod. por la Ley 4/1999).

En cualquier caso, no obstante lo anterior, lo relevante es que un acto dictado con error de derecho es un acto ilegal o inválido, sin entrar ahora a analizar en qué casos es simplemente anulable o, por el contrario, es nulo de pleno derecho por ser el resultado de la comisión efectiva de una de las infracciones graves previstas taxativamente en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992. Acto inválido que, por supuesto, debe pasar por un procedimiento de revisión con la finalidad de conseguir su plena adaptación al ordenamiento jurídico.

Volviendo los ojos a la teoría de BELADIEZ, recordaremos que la autora ponía de relieve que la revisión de los actos inválidos, revisión mediante la que se pretende eliminar los defectos o errores en los que aquéllos incurrían para adaptarlos al ordenamiento jurídico, no siempre exige la anulación del acto (*subsanción en sentido amplio o regularización*), sino que en algunos casos puede determinar justamente todo lo contrario, es decir, su convalidación (*subsanción en sentido estricto*).

Se trata entonces de averiguar, al igual que antes hemos visto en relación con el error de hecho, cuándo la corrección del error de derecho exige la anulación del acto y cuándo se puede llevar a cabo dicha corrección conservando el acto anteriormente viciado, investigación que debe realizarse teniendo en cuenta si la corrección implica o no modificación del contenido del acto: con carácter general, la modificación de éste determinará la anulación del acto y, de no hacerlo, conllevará su convalidación (126). Al respecto, BELADIEZ (127) ha considerado que en caso de que el vicio del acto consista en que algunas de sus determinaciones sean contrarias al ordenamiento jurídico, la corrección del defecto implicará necesariamente la anulación de aquél, pues en estos supuestos para adaptar el acto a la lega-

(124) J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., pág. 84.

(125) J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre...*, cit., pág. 176, y J. L. MEILÁN GIL, *La rectificación...*, cit., pág. 84.

(126) Sobre esta cuestión nos remitimos a lo dicho más atrás.

(127) M. BELADIEZ ROJO, *Validez y...*, cit., págs. 201-205.

lidad será necesario sustituir el pronunciamiento inválido por otro conforme a Derecho y ello implicará forzosamente la modificación de su contenido; mientras que en los casos de actos viciados por omisión, cuya subsanación exija la adición de la disposición omitida, se podrá excepcionalmente determinar la convalidación del acto siempre que el pronunciamiento añadido no afecte a posibles derechos declarados por el acto incompleto y que el acto se conserve en su integridad.

La jurisprudencia ha resuelto supuestos de error de derecho que efectivamente exigen la aplicación de procedimientos de revisión y la posterior anulación del acto viciado, como el que resuelve la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la Sentencia de 8 de octubre de 1998 (Arz. 3597), en un caso en que se ordena el reintegro de cantidades ya ingresadas en el patrimonio de la funcionaria recurrente con fundamento en unos pagos de sexenios:

«... si los pagos a la actora del sexenio computado a efectos 1 de mayo de 1993 lo fueron por error, el único remedio para corregir éste, cuando, como en el caso de autos, con dicha corrección se priva de derechos concedidos e ingresados en el patrimonio del administrado, es la previa declaración de lesividad del acto, o actos, en virtud del cual la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Albacete reconoció esos derechos (siquiera implícitamente haciendo los pagos por el concepto indicado), y la posterior impugnación ante la vía contencioso-administrativa».

En el mismo sentido también se manifiesta la STS de 19 de julio de 1991 (Arz. 7127), que reconoce como error de derecho cuya corrección implica la anulación del acto el que se produce en la aplicación de los tipos en las relaciones mecanizadas en los Impuestos Aduaneros. Y, con semejante criterio, la STS de 9 de febrero de 1991 (Arz. 1482) sostiene que es error de derecho la aplicación de un tipo impositivo indebido a una liquidación practicada por la Administración, y que en tal caso la «modificación de la liquidación debe hacerse previa declaración de lesividad de la anteriormente practicada».

Esta argumentación es plenamente compartida por el Consejo de Estado, en cuyo Dictamen de 8 de abril de 1999 (núm. 611/99), citando su doctrina reiterada (Dictamen núm. 2082/95, de 5 de octubre de 1995), estima que la corrección de resoluciones de reconocimiento

de trienios presuntamente ilegales debe realizarse siguiendo el procedimiento establecido en los artículos 102 ó 103 de la Ley 30/1992.

Este Cuerpo consultivo, por otra parte, también afronta el problema de la *subsanación en sentido estricto* de actos ilegales, al examinar expedientes de revisión de oficio por causa de anulabilidad de resoluciones por las que se concedieron ayudas [Dictamen de 17 de julio de 1997 (núm. 3409/97) y, con idénticos argumentos, de 24 de julio de 1997 (núm. 3493/97)]. En el Dictamen núm. 3409/97, que analiza la resolución de 19 de junio de 1995 por la que se concedió una ayuda, se afirma que, según los datos que constan en el expediente, cuando se dictó la citada resolución se incurrió efectivamente en error al aplicar los porcentajes y números previstos en el Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre. La cuestión de la revisión planteada radica, entonces, en dilucidar si dicho error constituye base suficiente para una revisión de oficio del acto declarativo de derechos. Al respecto, el Cuerpo Consultivo estima, primeramente, que procede eliminar cualquier posible alusión a la existencia de un error material susceptible de rectificación; en segundo lugar, pone de manifiesto que la resolución de 19 de junio de 1995 «se ha dictado teniendo en cuenta cálculos erróneos o apreciaciones incorrectas», pero sin que «ninguna de ellas fuera desmedida o antinatural», por lo que «no se aprecia una contradicción grave entre lo resuelto y lo previsto por la norma reglamentaria»; y, en tercer lugar, entiende que no «es posible la revisión cuando ha existido una “confianza legítima” (128) en la corrección del resultado final del procedimiento de concesión de ayudas por parte del interesado, que ya obtuvo un pronunciamiento favorable a la perdurabilidad de su resolución con la anulación, mediante el recurso de súplica, de la de 7 de noviembre de 1995 que primeramente pretendió revocar la que ahora se quiere, nuevamente, volver a destruir». El Consejo de Estado estima, en consecuencia, que en el caso presente «opera el principio de la confian-

(128) El principio de protección de la confianza legítima es un principio que el Tribunal Europeo de Justicia ha tomado del Derecho alemán y del que nuestro Tribunal Supremo se ha hecho eco, ligándolo al principio de la buena fe, al que precisamente se refiere el artículo 106 de la Ley 30/1992 como límite, entre otros, a la facultad de revisión de oficio, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, cit., pág. 654.

Como recoge la STS de 1 de febrero de 1999 (Arz. 1258): «(...) el principio de confianza legítima ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan “razonablemente” a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de intereses en juego —actuación individual e interés general— la revocación o dejación sin efecto del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos e inversiones que sólo pueden serle restituidos con graves perjuicios de su patrimonio».

za legítima, como fundamento último de la subsanación de cualquier defecto procedimental anterior», y que «no encuentra en el acto administrativo de 19 de junio de 1995 mérito suficiente para apreciar que se ha vulnerado gravemente el Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, por lo que no procede la revisión de la citada resolución».

BIBLIOGRAFÍA

- BELADIEZ ROJO, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons, 1994.
- BOQUERA OLIVER, José M., *Estudios sobre el acto administrativo*, Ed. Civitas, 5.ª ed., 1988.
- CHINCHILLA, Carmen, «Nulidad y Anulabilidad», en *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, dir. por Jesús LEGUINA VILLA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.
- En *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, dir. por Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR y Luciano PAREJO ALFONSO, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1989.
- DÍEZ-PICAZO, Luis, *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, vol. I, Ed. Civitas, 4.ª ed., 1993.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, 9.ª ed., 1999.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Tecnos, 11.ª ed., 1989.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, «La revisión de oficio», en *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, dir. por Jesús LEGUINA VILLA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.
- LÓPEZ MENUDO, F., «Los principios generales del Procedimiento administrativo», en VV.AA., *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Ed. Civitas, 1993.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., *El error administrativo e informático y su rectificación en el ámbito funcional de la Administración General del Estado y Seguridad Social*, «Actualidad Administrativa», núm. 23 (2000).
- MEILÁN GIL, José Luis, *Delimitación conceptual del error material y de cuenta*, núm. 55 de esta REVISTA (1968).
- *La rectificación de errores*, «REVL», núm. 157 (1968).
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I*, Parte General, Ed. Marcial Pons, 10.ª ed., 1998.
- PAREJO ALFONSO, Luciano; JIMÉNEZ BLANCO, Antonio, y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1, Ed. Ariel, 5.ª ed., 1998.
- SALA AROQUER, José Manuel, *La revocación de los actos administrativos en el Derecho Español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.
- *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. CEURA, 1999.
- SANZ RUBIALES, Íñigo, *La rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho en la jurisprudencia*, «REDA», núm. 90 (1996).

JURISPRUDENCIA

