

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXVIII

OCT.-NOVIEMBRE-DICIEM. 1969

NUM. 164

## I. SECCION DOCTRINAL

### El estado actual de la doctrina de los actos separables

351.712.2.033 (46)

por

**MANUEL-FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO**

Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Sevilla.

*SUMARIO:* I. INTRODUCCION.—II. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS SEPARABLES Y DE LOS CONTRATOS CONSIGUIENTES EN VIA ADMINISTRATIVA: 1. FASE DE INVALIDEZ DEL ACTO SEPARABLE. 2. FASE DE INVALIDEZ DEL CONTRATO. 3. FASE DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. 4. FASE DE EJECUCIÓN DE LA LIQUIDACIÓN. 5. CONCLUSIÓN.—III. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS SEPARABLES Y DEL CONSIGUIENTE CONTRATO DECLARADA POR LA JURISDICCION ORDINARIA.—IV. LA INVALIDEZ DEL ACTO SEPARABLE Y DEL CONTRATO CONSIGUIENTE DECLARADA POR LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.—V. LA UNIFORMIDAD DE SOLUCIONES PARA LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y EN ESPECIAL LAS CORPORACIONES LOCALES.

#### I. INTRODUCCION

Ninguna institución como la del contrato pone de relieve las dificultades que para la vida jurídico-administrativa plantea la existencia de varias jurisdicciones que pueden conocer sobre cuestiones relacionadas con la Administración. No es ya el siempre angustioso problema de decidir si un contrato de la Administración tiene por finalidad obras o servicios públicos de toda

especie, sino el de saber con respecto a un mismo y único contrato qué aspectos litigiosos han de plantearse ante una jurisdicción y cuáles ante otra y qué consecuencias pueden tener las sentencias de una jurisdicción sobre los aspectos del mismo contrato no residenciables ante ella. El acto separable es un acto de la Administración, anterior o posterior a un contrato celebrado por ella, que por sí puede ser objeto de recurso contencioso en cuanto contenga infracciones del ordenamiento jurídico-administrativo. Aun cuando los vicios más usuales en que suelen incurrir estos actos separables sean el de incompetencia y el de procedimiento no hay que descartar teóricamente la posibilidad de existencia de otras infracciones del ordenamiento jurídico como son el defecto en el presupuesto de hecho, la desviación de poder e incluso el vicio de contenido cuando, por ejemplo, se decida contratar sobre una materia marginada de la contratación.

Como es bien sabido, la doctrina proclamó la aplicación de los actos separables en nuestro régimen jurisdiccional contencioso (1) y también la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de recurrir en sede contencioso-administrativa actos de la Administración producidos en la previa gestación de contratos, celebrados por ella aun cuando éstos tuvieran carácter privado (2).

El acto separable puede ser detectado tanto en la celebración de los contratos administrativos como en la de contratos privados de la Administración, siendo en esta última categoría donde se evidencia al máximo toda la problemática que supone la posibilidad de que distintos aspectos relacionados con un único

---

(1) GARCÍA-TREVIJANO, «Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del hotel Andalucía-Palace, de Sevilla», en *Revista de Administración Pública*, núm. 28, y también «Principios sobre los contratos de la Administración con especial referencia a la esfera local», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, número 87; BOQUERA, *La selección de contratistas*, Madrid, 1962, págs. 185 y siguientes; PARADA VÁZQUEZ, «La lucha de las jurisdicciones por la competencia sobre los contratos de la Administración», en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, I, Madrid, 1961, pág. 165.

(2) Sentencia de 17 de octubre de 1961 de la Sala Cuarta, comentada por GARCÍA-TREVIJANO en *Revista de Administración Pública*, núm. 36, «Reciente evolución de la jurisprudencia administrativa: los actos separables admitidos por el Tribunal Supremo»; GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, 3.ª edición, Madrid, 1966, vol. II, págs. 81 y sigs.

contrato se juzguen por jurisdicciones diferentes. En el contrato administrativo los actos separables son juzgados por la misma jurisdicción que es competente para conocer de las cuestiones que surjan sobre la interpretación, resolución y efectos de los mismos, pero en los contratos privados de la Administración la jurisdicción competente para juzgar los actos separables es distinta de la que conoce las cuestiones que se derivan del contrato mismo. Esta dualidad jurisdiccional sobre aspectos relacionados con un mismo contrato engendra infinidad de dificultades no fáciles de resolver. En principio podía haberse mantenido que la jurisdicción ordinaria era la competente para pronunciarse sobre la validez de un contrato privado por defecto existente en la fase administrativa de su gestación. Ello equivaldría sin duda, entre otros problemas, a que la jurisdicción ordinaria se pronunciara sobre la conformidad con el Derecho administrativo de actos de la Administración, pero tal solución evita el conocimiento de dos jurisdicciones sobre aspectos de un mismo contrato.

Otra cuestión de extraordinario alcance es la relativa a las consecuencias que, para la validez y subsistencia de un contrato privado, tiene una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa anulatoria de un acto separable previo al contrato civil. Hasta el Reglamento de Contratos del Estado, parecía ser la posición dominante la de que la anulación del acto separable no determinaba por sí misma y sin el correspondiente pleito civil la invalidez del contrato privado, toda vez que la sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se limitaba a la anulación de un acto autónomo pero no la de un contrato ajeno a dicha jurisdicción (3). En el propio Derecho francés, el éxito de un recurso por exceso de poder contra un acto *détachable* no producía por sí directamente la anulación del consiguiente

---

(3) PARADA VÁZQUEZ, «La nueva Ley de Contratos del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 47. Este autor habla de la esterilidad de la técnica de los actos separables cuando se trate de un contrato civil, planteándose el problema de la falta de legitimación ante dicha jurisdicción para pedir la nulidad de un contrato en el que no es parte. Esto lleva al autor citado a defender que el conocimiento de todos los contratos de la Administración debe corresponder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

contrato, sino que era necesario además un recurso de plena jurisdicción para obtener la consiguiente invalidez contractual (4).

El Reglamento de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1967 ofrece al respecto soluciones discutibles y en cierto modo nuevas, planteándose ya inicialmente la validez de una norma reglamentaria que atribuye a la sentencia contencioso-administrativa que anule el acto separable el efecto de anular también el contrato privado de la Administración sin necesidad de plantear nuevo proceso ante la jurisdicción ordinaria (5). La solución dada es lógica partiendo de la admisión de los actos separables, ya que el triste destino del recurrente que pretende la anulación de un acto separable era seguir dos instancias ante la jurisdicción contencioso-administrativa para obtener la anulación de dicho acto y luego plantear, con legitimación dudosa, el correspondiente pleito civil para conseguir la invalidez de un contrato privado y la consiguiente ejecución y desalojo en los casos en que el contrato implicaba entrega de posesión (6). La cantidad de pleitos e instancias necesarios para conseguir prácticamente la pretensión deducida frente al acto separable, es una prueba, difícil de comprender por los legos en Derecho,

---

(4) LAUBADÈRE, *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, 1956, tomo III, pág. 327. El problema en el Derecho comparado puede verse en HAINUT y JOLIET, *Les contrats de travaux et de fournitures de l'Administration dans le Marché Commun*, Bruselas, 1962, I, núms. 345 a 353; AUBY y DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, París, t. II, pág. 440.

(5) Tienen especial relieve en relación con la doctrina de los actos separables los artículos 7, 13 y 47 del Reglamento de Contratos del Estado. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, «Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 58, páginas 121 y sigs.

(6) Entre nosotros, el caso del hotel Andalucía-Palace, de Sevilla, ha servido de ejemplo para criticar y aplaudir la jurisprudencia relativa a la negación primero y admisión posterior por nuestro Tribunal Supremo de la doctrina de los actos separables, pero pocos conocen todo lo que ha ocurrido después. Baste decir que el acto separable recurrible que autorizó la celebración de un contrato por diez años fue anulado por el Tribunal Supremo en vía contencioso-administrativa casi al mismo tiempo que se extinguía el referido plazo decenal del contrato celebrado. Firme la sentencia, se planteó cómo ejecutarla por cuanto el contrato privado no había sido anulado, decidiéndose en fin por el Ayuntamiento esperar los pocos meses que faltaban para el cumplimiento de los diez años del contrato para desalojar judicialmente en vía civil a los arrendatarios.

de hasta dónde pueden llegar los matices de los juristas en combinación con la dualidad de las jurisdicciones.

Mas la doctrina de los actos separables no plantea sólo el problema de la dualidad de jurisdicciones a las que era necesario acudir para conseguir prácticamente la pretensión de anulación ejercitada, ahora corregido por el Reglamento citado, sino también el de la ejecución de las consecuencias de la anulación de un acto y de un contrato producida como consecuencia de una sentencia contencioso-administrativa. La cuestión está en saber hasta dónde puede llegar la jurisdicción contencioso-administrativa en estos casos para los que el Reglamento establece tan sólo la posibilidad de anulación pero no, al menos expresamente, la declaración de las consecuencias de la misma. El contrato, al ser privado, tampoco admite fácilmente las decisiones administrativas ejecutorias, existiendo el problema de a qué jurisdicción ha de acudir para la declaración y ejecución de las consecuencias de la invalidez.

Finalmente al admitirse ampliamente en el Reglamento de Contratos del Estado la invalidez administrativa de los actos separables se hace necesario precisar las consecuencias de una nulidad o de una anulación declaradas por acto administrativo en relación con un contrato privado ya existente.

Las dificultades que se han visto a una doctrina a los pocos años de haberse proclamado su aplicación entre nosotros y las importantes aportaciones contenidas al respecto en la reciente legislación sobre la contratación de la Administración estatal, nos han impulsado a reflexionar sobre este tema de tanta trascendencia doctrinal y práctica en el campo del Derecho administrativo. Examinaremos en primer lugar la invalidez de los actos separables como consecuencia de resoluciones administrativas adoptadas de oficio o por vía de recurso y a continuación la problemática que plantea la atribución del conocimiento de los actos separables a la jurisdicción ordinaria, para estudiar por fin la cuestión de la invalidez de dichos actos por la jurisdicción contencioso-administrativa.

## II. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS SEPARABLES Y DE LOS CONTRATOS CONSIGUIENTES EN VIA ADMINISTRATIVA

La consecución práctica de la pretensión de invalidez de un acto separable tiene cuatro planos sucesivos que uno a uno han de cumplirse inexorablemente y son por su orden los siguientes: invalidez del acto separable, consiguiente invalidez del contrato celebrado en base a dicho acto, liquidación del contrato o consecuencias de las anteriores nulidades en función del grado de ejecución de las prestaciones contractuales y finalmente ejecución de la liquidación del contrato, esto es, restitución de las cosas o de su valor o de las prestaciones realizadas. Estas fases, aunque distintas, no son entre sí independientes, sino que cada una es consecuencia de la anterior y causa de la siguiente.

El Reglamento de Contratos del Estado ha establecido claramente que la invalidez del acto separable implica la del contrato consiguiente sin necesidad de nuevo litigio ante la jurisdicción ordinaria, pero nada ha establecido, al menos con la claridad deseable, sobre la jurisdicción competente en orden a las cuestiones que surjan sobre la liquidación, lo cual no deja de ser una importante laguna en los casos en que el contrato invalidado es de carácter civil.

### 1. FASE DE INVALIDEZ DEL ACTO SEPARABLE.

El Reglamento ha previsto expresamente el que la Administración pueda anular o declarar nulo un acto separable, lo que ocasionará también, en la forma y momento que luego examinaremos, la del contrato celebrado.

Los medios de que la Administración se vale para invalidar por sí los actos separables son los establecidos en la Ley de Procedimiento administrativo, añadiéndose a los supuestos de nulidad del artículo 47 de dicho cuerpo legal otros expresamente consignados, como son la adjudicación en favor de contratistas incompatibles o incursos en prohibiciones y la falta de consigna-

ción presupuestaria (7). En cuanto a la anulación, se insiste en la posibilidad de imponerla en vía administrativa cuando, siendo el acto declaratorio de derechos, contenga alguna manifiesta infracción del ordenamiento jurídico (8).

Queda sin embargo por regular con detalle el medio más típico de invalidez de los actos separables en vía administrativa, cual es el de los recursos contra ellos ante los órganos competentes de la Administración. La presencia de un tercero que se interpone entre ésta y el contratante particular, da un rasgo propio y singular a la contratación de las Administraciones públicas, encontrando dicho terreno una más clara legitimación en la vía administrativa y en la jurisdicción contencioso-administrativa que ante la jurisdicción ordinaria para obtener la anulación del acto y contrato consiguiente, ya que el artículo 1.302 del Código civil sólo otorga la acción de nulidad de los contratos a quienes sean obligados principal o subsidiariamente en virtud de ellos. Este tercero tiene legitimación en vía administrativa para pedir la invalidez del acto y del contrato y también para exigir, en su momento, la liquidación del contrato, dado que en virtud de los principios de publicidad y concurrencia de la contratación de las Administraciones, los terceros son adjudicatarios potenciales de la nueva licitación, por lo que no sólo están interesados en la invalidez del contrato, sino también en su liquidación.

La interposición del recurso por un tercero interviniente en el expediente de adjudicación producirá en muchos casos la unión entre la Administración y el adjudicatario para defender la validez del acto y del contrato, pero en lo tocante a la liquidación subsiguiente y tal vez subsidiariamente solicitada, las pos-

---

(7) Desde el punto de vista del ámbito de la nulidad en el Derecho administrativo es discutible que por vía reglamentaria puedan ampliarse los supuestos contenidos en un precepto general con rango de ley, como es el artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo.

(8) Es de destacar que se cambia, con evidente ampliación, la expresión de manifiesta infracción de las leyes empleada por el artículo 110 de la Ley de Procedimiento administrativo, por la de manifiesta infracción del ordenamiento jurídico. Se especifican también los motivos de anulación de los actos separables en relación con la materia contractual, en el artículo 45 del Reglamento de Contratos.

turas de la Administración y del adjudicatario pueden ser encontradas y contradictorias. La estimación del recurso, en su caso, producirá el efecto de invalidar el acto separable y en su momento la invalidación del contrato celebrado.

Queda por determinar si la posibilidad de invalidación administrativa de los actos separables, con su secuela de invalidez del contrato, se da sólo en los contratos administrativos o también en los civiles. La cuestión arranca de que los artículos 40 y siguientes del Reglamento se encuentran en el libro primero, capítulo cuarto, y se refieren a contratos de obras, servicios y suministros, señalando que estos contratos—típicamente administrativos—serán invalidados cuando lo sean los actos administrativos que le sirvan de soporte. Aun cuando el artículo 49 se refiere a la invalidez de los contratos por causas reconocidas en el Derecho civil, ello no constituye un argumento decisivo para la cuestión, por cuanto los contratos administrativos pueden ser también invalidados por causas establecidas en el Código civil. El argumento fundamental radica en el artículo 13 del Reglamento de Contratos del Estado que se refiere expresamente a los actos separables en los casos de contratos civiles de la Administración y establece que podrán dichos actos ser anulados de oficio conforme a la Ley de Procedimiento administrativo. Lógicamente hay que concluir que también pueden ser objeto de recursos administrativos.

## 2. FASE DE INVALIDEZ DEL CONTRATO.

La gran innovación del Reglamento de Contratos del Estado en esta materia ha sido la de conectar la invalidez del acto separable a la del contrato consiguiente de tal forma que nulo o anulado aquél se produce también la invalidez del contrato sin necesidad, cuando el contrato es civil, de plantear otro litigio ante la jurisdicción ordinaria. Los artículos 13, 40 y 47 son fundamentales y bien explícitos al respecto. La solución es lógica y merecedora de aplauso toda vez que, desde la admisión de la doctrina de los actos separables, cuando en vía administrativa o jurisdiccional se invalidaba un acto previo al contrato, se planteaba automáticamente la necesidad de acudir a otro litigio,



dado que las resoluciones o sentencias anulatorias del acto no contenían pronunciamiento alguno en relación con el contrato posterior. La jurisdicción ordinaria en estos casos no tenía, de plantearsele debidamente el litigio, otra opción que la de la invalidez del contrato por cuanto éste estaba totalmente condicionado por la suerte del acto separable. Puede afirmarse que estaba en la naturaleza de las cosas el que no fuera necesario acudir a otro pleito y menos ante otra jurisdicción, para obtener la consiguiente invalidez del contrato.

Sin embargo, la conexión entre la invalidez del acto y la del contrato no se produce automáticamente, aunque otra cosa pareciera desprenderse del artículo 40 del citado Reglamento al establecer que los contratos serán invalidados cuando lo sean los actos administrativos que le sirven de soporte. El precepto fundamental es el artículo 47, que determina el momento de la invalidez del contrato como aquel en que obtiene firmeza la anulación del acto separable. De esta forma vienen a no coincidir la invalidez del acto separable y la del contrato, dado que perfecta la resolución anulatoria del acto separable, el contrato continúa válido y en ejecución hasta que se produzca la firmeza de aquélla (9).

Obsérvese cómo se abandona aquí la tesis vigente en nuestro régimen administrativo sobre la eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos que se produce desde la perfección de los mismos una vez publicados o notificados, sustituyéndola por la de la firmeza, judicializándose, valga la expresión, en esta materia la eficacia de los actos administrativos. Este abandono produce la consecuencia de que invalidado el acto separable el contrato continúa eficaz y cumpliéndose. No debe olvidarse que las razones de invalidación del acto separable son de interés público, aun cuando el contrato sea civil, quedando éste subsistente y en ejecución a pesar de quedar declarada la invalidez del acto separable. En este punto cabe preguntarse cómo ejecutará un

---

(9) Merece la pena considerar la redacción del artículo 47 del Reglamento, que se refiere a la exigencia de la firmeza de la declaración de invalidez del acto separable para que se produzca la del contrato, tan sólo en los casos de anulación, sin establecer nada al respecto cuando la invalidez declarada sea la nulidad del acto separable.

contratista sus prestaciones sabiendo que el acto separable ha sido invalidado por falta de consignación presupuestaria. No cabe duda que el abandono de la regla de la eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos y la sustitución por la de firmeza puede ocasionar muchas situaciones difíciles en esta materia, a pesar de que este abandono se haya compensado por la posibilidad de suspensión del contrato al iniciarse la tramitación del expediente de anulación, creemos que del acto separable (10).

No se ha precisado si la firmeza de la anulación del acto separable que produce la invalidez del contrato, es una firmeza jurisdiccional o administrativa. Los términos empleados hacen pensar en la firmeza judicial habida cuenta que de ser la firmeza administrativa así se hubiera dicho, empleando la terminología correcta de que la resolución anulatoria del acto separable hubiese causado estado. De ser ello así, esto es, de mantenerse subsistente el contrato durante dos instancias de debate sobre la validez de la resolución anulatoria del acto separable, cabe preguntarse la virtualidad real en muchos casos de la invalidez de los contratos. En la mayoría de los casos los contratos, durante dicho tiempo, se habrán ejecutado en su integridad, y como una de las consecuencias de la invalidez de los mismos es la devolución de las cosas o de las prestaciones o de su valor, la Administración tendrá que pagar las prestaciones recibidas, aun cuando el contrato se invalidara por falta de consignación presupuestaria. Es en los casos de cesión en arrendamiento o en propiedad, cuando las cosas no hayan sido transmitidas a un tercero, donde más juego real tendrá la invalidez del contrato por ser posible, en estos casos, la devolución de las cosas.

El artículo 47 establece claramente el requisito de la firmeza de la resolución anulatoria del acto separable para que se produzca la del contrato, pero nada dice cuando la resolución, en vez de ser anulatoria, sea declaratoria de nulidad. La omisión es significativa, ya que en los artículos precedentes se han

---

(10) El Reglamento, sin embargo, autoriza la suspensión del contrato durante la tramitación del expediente de anulación, sin precisar si tal posibilidad cabe en los casos de recurso administrativo.

regulado minuciosamente los supuestos de nulidad y los de anulabilidad. Ante esta omisión podría pensarse que al no venir nada establecido con respecto a la nulidad, debería estarse a la regla general de la eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos desde su perfección, publicación o notificación proclamada en la Ley de Procedimiento administrativo. Esta interpretación se robustece cuando se observa en nuestro Derecho administrativo una tendencia a suprimir, lo antes posible, la eficacia de todo acto nulo, incluso desde el momento que se recurren en vía administrativa, como ha posibilitado expresamente la modificación por adición del artículo 116 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Con todo creemos que la omisión del requisito de la firmeza de las resoluciones de nulidad de los actos separables para que se produzca la del contrato consiguiente, no ha sido consciente y premeditada en el artículo 47 del Reglamento de Contratos, ya que la cuestión tiene la suficiente importancia como para, de estar prevista, haberla formulado abiertamente. Al no haberlo hecho así se permite al intérprete acudir, en caso de vacío, a la regla de la ejecutoriedad de los actos administrativos que hoy por hoy, como ha demostrado PARADA, es general en nuestro régimen administrativo (11).

Se abre así un ambiente de inseguridad en una materia capital para la doctrina de los actos separables. ¿Ejecutoriedad para las resoluciones de nulidad y consiguiente automatismo de la invalidez del contrato? ¿Firmeza administrativa o judicial para las resoluciones anulatorias de los actos separables? (12).

---

(11) «Privilegio de decisión ejecutoria y recurso contencioso», *Revista de Administración Pública*, núm. 55, pág. 65.

(12) De admitirse la tesis de la firmeza administrativa, la problemática aumentaría considerablemente, habida cuenta de que ésta tendría que ser declarada en su momento, y el momento de producirse es a veces discutible y azaroso como consecuencia del silencio administrativo en vía de recurso y del discutible juego del recurso de reposición, potestativo a veces, en el agotamiento de la vía administrativa. Ciertamente que el carácter meramente declarativo de la invalidez del contrato, producida automáticamente con la firmeza de la invalidez del acto separable, da a este acto declarativo un carácter meramente ejecutor del de la invalidez del acto, haciéndolo por tanto irrecurrible, pero lo que no tendría indudablemente dicho carácter ejecutor sería la apreciación del momento de producirse la firmeza en vía administrativa de la anulación del acto separable.

Finalmente debemos ocuparnos de una cuestión importante, cual es la legalidad de una norma reglamentaria para haber regulado un tema como el de la invalidez de los contratos civiles por consecuencia de la de los actos separables, que afecta a la frontera de jurisdicciones legalmente establecidas. No obstante, desde que se admitió la doctrina de los actos separables puede decirse que era una cuestión pendiente, constitutiva de un vacío normativo, el problema de la automática invalidez de un contrato privado por la del acto de que traía causa. No es ajeno a la potestad reglamentaria resolver lo pertinente en los casos de laguna inspirándose en los principios orientadores de la legislación que desarrollan y ello hace concluir que es defendible la legalidad del Reglamento en cuanto no exige un pleito ordinario en estos casos

### 3. FASE DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO.

Producida la invalidez del acto separable y la firmeza de tal resolución, el contrato entra en fase de liquidación. En otras palabras, hay que declarar y ejecutar las consecuencias de la invalidez del contrato (13). Es fundamental al respecto el artículo 13 del Reglamento de Contratos del Estado.

---

(13) No nos ocupamos en este trabajo de los aspectos materiales de la liquidación del contrato invalidado que vienen regulados en el artículo 47 del Reglamento al establecer que las partes deberán restituirse recíprocamente las cosas que hubiesen recibido o, de no ser posible, su valor. La parte culpable, además, en su caso, deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.

Los artículos 1.300 y siguientes del Código civil establecen reglas diferentes sobre los efectos de la anulación de los contratos según sea el vicio que la haya producido. La cuestión en la doctrina de los actos separables es la falta de correspondencia entre los grados de invalidez de los actos administrativos y la de los contratos. No es sólo la posibilidad de inexistencia que se admite en éstos y rara vez en aquéllos, sino sobre todo si la nulidad de un acto separable produce la nulidad del contrato consiguiente o puede producir simplemente su anulación. Además, por lo que se refiere a la liquidación de un contrato, no conviene olvidar que a los vicios existentes en el acto separable pueden añadirse los que se deriven de los elementos y clausulado del contrato mismo. En cuanto a las reglas de fondo, la aplicación del Derecho civil no puede descartarse, mucho más tratándose de contratos privados. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La figura del contrato administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 41, pág. 128.

También se plantea el problema de si el contratista perjudicado puede, aun

La principal cuestión que en el orden procedimental se plantea es la de precisar si esta fase puede coincidir o no por incorporación con la de invalidez del acto y del contrato. En otras palabras, si la resolución de invalidez del acto separable puede contener también la del contrato y lo pertinente en orden a la liquidación de éste. Nuestro punto de vista es que ello no sólo sería deseable, sino también aconsejable, ya que de no hacerse así podrían multiplicarse los litigios en relación con cada una de las fases respectivas, incluso ante jurisdicciones distintas.

Los importantes obstáculos que se oponen a esta posibilidad son tres, a saber: la indeterminación del Reglamento sobre la autoridad y jurisdicción competente para resolver las cuestiones que surjan sobre la liquidación y ejecución de contratos civiles, la falta de sincronización entre la invalidación del acto y la del contrato por el juego de la exigencia de la firmeza de aquélla y en tercer lugar la intervención de un tercero recurrente, sin titularidad de derecho subjetivo, frente a la Administración y el otro contratante, en lo relativo a la liquidación del contrato. Habría aún un último obstáculo en orden a los problemas de ejecución de la liquidación del contrato cuando éste fuese privado.

En primer lugar el Reglamento no ha previsto, al menos con la claridad deseable, el problema de la autoridad y jurisdicción competente para acordar sobre la liquidación y para conocer de las cuestiones que sobre ellas se planteen cuando el contrato tenga carácter civil. Por ello parece que la Administración en estos casos no podría resolver, al menos ejecutoriamente, sobre la liquidación del contrato, ya que ello equivaldría a la utilización de la prerrogativa en relación con los efectos de los contratos privados por ella celebrados. Parece, sin embargo, que de admitir, de acuerdo con los principios tradicionales, que invalidado el contrato civil las cuestiones en torno a la liquidación corresponden a la jurisdicción ordinaria, no obstante ser consecuencia de una infracción administrativa, equivaldría a echar por tierra la idea que parece inspirar al Reglamento, cual es la

---

tratándose de materia contractual, demandar una indemnización a las autoridades y funcionarios responsables de la culpa invalidatoria del contrato, al amparo del artículo 43 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración.

de la unidad de jurisdicción para el conocimiento de los aspectos derivados de la invalidez de los actos separables.

Tal vez una interpretación del artículo 13 del Reglamento pudiera conducir a la conclusión de que tampoco los problemas de la liquidación tenían que residenciarse ante la jurisdicción ordinaria, ya que señala que al entrar el contrato en liquidación no será necesario plantear nuevo pleito ante jurisdicción ordinaria, siendo dudoso que ello se refiera a la cuestión de la invalidez del contrato o a las que surjan sobre su liquidación.

Ha sido una ocasión perdida por la Ley y el Reglamento de Contratos del Estado el no haber regulado con la claridad deseable los aspectos procesales y administrativos de la liquidación de los contratos civiles invalidados como consecuencia de la invalidez de los actos separables.

La solución posible para este supuesto sería la de que la Administración se pronunciara sobre la liquidación del contrato privado, sin fuerza ejecutoria, y que recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tal resolución no se ejecutara hasta que fuera firme, al ser confirmada, o modificada por la sentencia correspondiente. Es una solución que está en la misma línea de la sustitución de la ejecutoriedad por la firmeza de los actos administrativos empleada, ahora con indiscutible procedencia, por el Reglamento en materia de invalidez de los contratos como consecuencia de la invalidez, en vía administrativa, de los actos separables. El particular ciertamente perdería en algunos casos la posibilidad de ser demandado por la Administración cuando ésta pretendiera una liquidación no aceptada por éste, pero ello quedaría sobradamente compensado con la eliminación de los diversos pleitos a los que le conduciría la otra solución.

En cuanto a la necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en los cortos plazos que para ello se conceden frente a los largos plazos de prescripción de la jurisdicción ordinaria, creemos que constituye más un beneficio que una pérdida, pues nada hay más perjudicial que el mantenimiento en el tiempo de una situación litigiosa. Desde otro punto de vista consideramos que en la actualidad el particular en-

cuentra en la jurisdicción contencioso-administrativa las mismas garantías que en la jurisdicción ordinaria (14).

La segunda dificultad que se opone a que la resolución de invalidez del acto separable contenga pronunciamientos en orden a la liquidación del contrato, nace de la falta de sincronización entre la invalidez del acto y la del contrato como consecuencia del juego de la exigencia de la firmeza de aquélla para que se produzca la invalidez del contrato. Consideramos que esta dificultad no lo es realmente, toda vez que nada se opone a que una resolución contenga las consecuencias de lo que en ella se haya ordenado para el momento en que, cuando sea firme, pueda ejecutarse. Tal vez en alguna ocasión pueda ser conveniente esperar a la firmeza para pronunciarse sobre la liquidación por conocerse entonces mejor el estado de ejecución del contrato, y poder facilitar una más adecuada liquidación. Puede que en algunos casos sea ello aconsejable, pero ni ello ocurre siempre ni las consecuencias de la invalidez del contrato dependen de factores sociológicos, sino de reglas jurídicas perfectamente aplicables al momento de producirse la invalidez del acto separable.

La tercera dificultad señalada es la relativa a que en vía de recurso administrativo el recurrente no es generalmente titular de un derecho subjetivo para imponer la liquidación, sino tan sólo para obtener la anulación del acto separable. En los casos de nulidad o de anulación de oficio, este problema no se da habida cuenta de que se enfrenta abiertamente la Administración que busca la invalidez y consiguiente liquidación del contrato, con el contratante que persigue el mantenimiento del contrato o al menos una liquidación distinta de la pretendida por la Administración. Parece, por tanto, que, con independen-

---

(14) La tendencia tan generalizada entre nosotros de crear una jurisdicción única para los pleitos contra la Administración, exigiría para ciertos litigios profundos cambios en la jurisdicción contencioso-administrativa. No sólo en orden a los plazos, causas de inadmisibilidad, acto previo y posibilidad de que la Administración fuera demandante frente a los particulares en materias ajenas al Derecho administrativo y al recurso de lesividad, sino también en orden a los distintos tipos de procesos a seguir según las materias y en orden a la ejecución por los Tribunales de sus sentencias. GARCÍA-TREVIJANO, «Hacia un nuevo sistema de justicia administrativa en España», número 34 de la *Revista de Administración Pública*.

cia de los obstáculos ya examinados anteriormente, la resolución invalidatoria de un acto separable puede contener las normas de liquidación del contrato.

El problema se da en los casos de recursos contra el acto separable cuando un tercero pide la invalidez. Generalmente ésta será su pretensión, pero también podría solicitar la adopción de los acuerdos correspondientes a la liquidación, evitando así la necesidad de que sobre ello se acordase y, en su caso, litigase nuevamente más adelante. Propiamente tal pretensión más que el reconocimiento de una situación subjetiva sería una necesaria consecuencia de la invalidez, sobre la que podría acordarse sin haberlo solicitado el recurrente. En cualquier caso la Administración antes de resolver el recurso debería dar audiencia sobre este extremo al adjudicatario a fin de que alegara lo pertinente. Parece de esta forma más razonable que en caso de estimarse el recurso administrativo se decidiera sobre la liquidación y que ante la jurisdicción contencioso-administrativa se debatiera en un solo litigio no sólo sobre la invalidez del acto y del contrato, sino también sobre la liquidación. Ello, en fin de cuentas, es lo que ocurre ante la jurisdicción ordinaria en la que generalmente no sólo se decide sobre la nulidad del contrato, sino también, en la misma sentencia, sobre las consecuencias de dicha nulidad.

En definitiva, la liquidación de un contrato no supone una mera ejecución de la invalidez contractual, sino que, aunque sea una consecuencia de ella, tiene facetas autónomas como la determinación de la parte culpable de la invalidez de donde arranca nada menos que el derecho a pedir una indemnización. No creemos que los problemas de la liquidación puedan resolverse por el trámite de ejecución de la sentencia de invalidez cuando ésta sólo se limita a anular o declarar nulo el contrato. Por ello propugnamos que las resoluciones que invalidan los actos separables, y consiguientemente los contratos, se pronuncien sobre la liquidación de éstos, evitando así la multiplicidad de litigios sobre un mismo problema.



#### 4. FASE DE EJECUCIÓN DE LA LIQUIDACIÓN.

Todavía será necesario hacer cumplir lo ordenado en la liquidación. En la forma ofrecida hemos mantenido que en sus contratos civiles, la Administración pudiera acordar sin ejecutoriedad, sobre la liquidación. Pueden ocurrir dos cosas: o bien que se interpusiera recurso contra tal resolución, o bien que quedara firme. En el primer supuesto sólo habría que ejecutar lo decidido en la sentencia que confirmase, modificase o anulase la referida liquidación. Al tratarse de una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa la ejecución habría de corresponder a la Administración, lo cual al ser un contrato civil de la Administración parece pugnar con la ausencia de prerrogativas funcionales y ejecutorias que caracteriza a dichos contratos (15). Podría pensarse en estos casos que la ejecución de tales sentencias correspondiera a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, así como también que la ejecución de las resoluciones administrativas firmes y consentidas sobre liquidación tuviera que realizarse también por los órganos de la propia jurisdicción. Esto, por muy extraño que parezca, recuerda la intervención judicial en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por manifiesta infracción de las leyes y en los de suspensión de asociaciones por resoluciones gubernativas a que se refieren, respectivamente, los artículos 366 de la Ley de Régimen local y 10 de la Ley de Asociaciones.

#### 5. CONCLUSIÓN.

Se ha pretendido en las líneas anteriores ofrecer una solución a la problemática planteada por la nueva regulación de los actos separables en relación con los contratos privados de la Administración. En ella se ha intentado llegar hasta el final

---

(15) El problema no tiene, sin embargo, gran alcance práctico, habida cuenta, por una parte, de la vigilancia que corresponde a los Tribunales en la fase de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, y de otra, a las limitaciones que los Tribunales ordinarios tienen también en lo relativo a la ejecución de sus sentencias cuando afectan a la Administración.

en el proceso de eliminación de la jurisdicción ordinaria que late en la propia doctrina de los actos separables y en la regulación del Reglamento de Contratos del Estado. Las ideas fundamentales de esta solución son la posibilidad de que la resolución invalidatoria del acto separable se pronuncie sobre la liquidación del contrato y que corresponda a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las cuestiones que surjan sobre tal liquidación, así como sobre su ejecución. Es difícil saber qué hay en ella de solución de *lege ferenda* o de *lege data*, pero en todo caso creemos que existen grandes posibilidades para que una labor jurisprudencial progresiva avance por el camino trazado. No puede negarse que la presencia de la Administración en el contrato cuando éste tiene que invalidarse por razones de interés público, como ocurre en el caso de los actos separables, da a todas las fases subsiguientes un marcado tono administrativo de difícil encuadramiento en la jurisdicción ordinaria.

De no aceptarse algo en la línea de lo expuesto, tendríamos que llegar a una solución tan antieconómica desde el punto de vista procesal y administrativo, como la de la administrativización de las fases de la invalidez del acto y del contrato, frente a las posteriores incidencias de la liquidación contractual y su ejecución, que corresponderían a la jurisdicción ordinaria.

### III. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS SEPARABLES Y DEL CONSIGUIENTE CONTRATO DECLARADA POR LA JURISDICCION ORDINARIA

Una alternativa a la doctrina de los actos separables es el otorgamiento de competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer sobre las cuestiones que surjan sobre los contratos privados de la Administración con inclusión de la invalidez de los mismos que puedan provenir de la de los actos separables.

La Administración o un tercero legitimado al respecto podrían demandar ante la jurisdicción ordinaria la nulidad de un contrato privado por invalidez de los actos separables previos al mismo. Esta solución tendría la ventaja al menos de recon-

ducir a una misma jurisdicción todos los aspectos litigiosos derivados de un contrato.

Creemos que tal posibilidad es hoy inadmisibile en nuestro Derecho desde que fue aceptada la tesis de los actos separables y ahora confirmada e impuesta por la legislación de contratos del Estado. Queda todavía por ver la actitud de los Tribunales ordinarios cuando se les excepcione su competencia para conocer sobre un contrato civil de la Administración en base fundamentalmente a una norma reglamentaria (16).

Aparte lo anterior, las dificultades que se ofrecen al conocimiento de la jurisdicción ordinaria son en primer lugar su incompetencia para conocer sobre actos de la Administración sometidos al Derecho administrativo, como son los actos separables, la firmeza que hubieran podido adquirir cuando se pretenda el examen de su validez ante la jurisdicción ordinaria, la dificultad de legitimación para el ejercicio de la acción de nulidad por quien no es parte en el contrato y la tradicional minusvaloración de la legislación administrativa y sus formalidades por una jurisdicción acostumbrada al principio espiritualista en la formalización de los contratos.

Algunos de dichos obstáculos podrían sin duda superarse, bien de *lege data* o de *lege ferenda*, mediante la prejudicialidad, la conceputación de tales actos como meros trámites hasta la adjudicación definitiva, etc., pero la orientación actual de nuestro Derecho, influenciado sin duda por la doctrina administrativa, parece ser contraria a la atribución a la jurisdicción ordinaria del conocimiento de los actos separables. Con todo debe afirmarse que, salvo en la legitimación del tercero, la solución examinada en este apartado es en la práctica mejor que la de dualidad de jurisdicciones, pues al menos reconduce todas las cuestiones surgidas de un contrato a una misma jurisdicción. El

---

(16) Son muchos los supuestos en los que la jurisdicción ordinaria se pronuncia sobre la validez de contratos civiles de la Administración previo examen de los posibles defectos de forma en que se haya incurrido en la fase de gestación. Un ejemplo es la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1966 en la que se mantuvo la validez de un contrato de una Diputación celebrado verbalmente sin licitación y sin consignación por el Presidente de dicha entidad.

estado actual de nuestra legislación sobre los actos separables no llega, al menos con la claridad deseable, a sus últimas consecuencias y corre el peligro de que pueda interpretarse en el sentido de mantener la dualidad de jurisdicciones para alguno de los cuatro momentos en que se plantea la nulidad de un contrato privado de la Administración, a saber: invalidez del acto separable y del contrato consiguiente, liquidación del mismo y ejecución de ella.

#### IV. LA INVALIDEZ DEL ACTO SEPARABLE Y DEL CONTRATO CONSIGUIENTE DECLARADA POR LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La doctrina del acto separable supone la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los recursos contra dichos actos aun cuando el contrato celebrado por la Administración tenga carácter civil. Entre nosotros aparece claramente formulada en el Derecho positivo en el artículo 13 del Reglamento de Contratos del Estado, el que a su vez añade que «la anulación del acto separable llevaría consigo la del contrato, que entrará en fase de liquidación, sin necesidad de plantear nuevo proceso ante la jurisdicción ordinaria».

Normalmente el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos separables se producirá por la acción de un tercero aspirante a la adjudicación del contrato, o bien porque la Administración impugne a través del recurso de lesividad su propio acto separable, lo que expresamente establece el artículo 46 del propio Reglamento (17).

La innovación del citado texto reglamentario ha sido, pues, la de conectar a la invalidez del acto separable declarada por

---

(17) Existe una fundamental diferencia entre la posibilidad que la Administración tiene de invalidar administrativamente los actos separables y los contratos por ella celebrados. Los actos separables puede declararlos nulos o anularlos en casos de infracción del ordenamiento jurídico, teniendo también la posibilidad de impugnarlos a través del recurso de lesividad. Con relación a los contratos, sólo puede invalidarlos por vicios de contenido mediante el recurso de lesividad. Así se desprende de la comparación entre los artículos 41, 44 y 47 del Reglamento de Contratos del Estado.

una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, la del contrato consiguiente, evitando así la necesidad de otro pleito ordinario para obtener la invalidez contractual. Prácticamente la jurisdicción ordinaria venía obligada a declarar dicha invalidez una vez producida la del acto separable y la necesidad de acudir a este pleito actuaba en la práctica como un medio de la Administración o del contratista para mantener una situación ilegal. Merece indiscutiblemente elogio el Reglamento que nos ocupa por la solución aportada, aun cuando el rango de su normativa puede ofrecer dudas de legalidad en orden a la modificación de las fronteras jurisdiccionales. No obstante, era éste un problema pendiente, derivado de la admisión de la doctrina de los actos separables, que necesitaba una solución, por lo que consideramos que es propio de la naturaleza reglamentaria la solución de los problemas en casos de lagunas.

Ha quedado sin resolver el problema de las jurisdicciones competentes en relación con la llamada liquidación del contrato. No se establece, cuando los contratos sean privados, quién deba hacer dicha liquidación y qué jurisdicción deba conocer de las cuestiones que surjan sobre ellas y sobre su ejecución. Parece como si la fase de liquidación fuese posterior a la de invalidez, corriéndose así el peligro de originar nuevos litigios y que conozca de ellos una jurisdicción distinta de la que invalidó el contrato. Realmente nada debiera impedir que en la fase de invalidez se conozca también sobre la liquidación del contrato, lo cual no es más que mera consecuencia de la invalidez del acto separable (18). Cuando la Administración tenga ocasión en vía administrativa de conocer en orden a las consecuencias de la invalidez y cuando ante la jurisdicción contencioso-administrativa se haya debatido el problema, la sentencia de dicha jurisdicción debería resolver sobre la liquidación del contrato.

Es cierto que la característica de la contratación de la Administración puede hacer que este problema se plantee de una

---

(18) Si pensamos en la jurisdicción ordinaria en un pleito entre particulares es indudable que lo más frecuente es que en el mismo litigio en el que se pretenda la nulidad de un contrato se pida también sobre las consecuencias de dicha nulidad.

forma singular. En efecto, desestimado el recurso administrativo contra el acto separable y las consiguientes consecuencias de la invalidez, la Administración y el contratante se personarán en el recurso contencioso-administrativo como partes demandadas, oponiéndose a la pretensión de invalidez del recurrente. Subsidiariamente en relación con las consecuencias de la invalidez del contrato, tendrán posiciones contradictorias que habrán de debatirlas en su caso frente al recurrente, como partes demandadas y entre sí, para el caso de que prospere la invalidez, como partes codemandadas. Esto es desde luego algo infrecuente pero no heterodoxo desde el punto de vista procesal, ya que frente al demandante las partes demandadas pueden adoptar posturas diferentes y contradictorias entre sí (19).

Había sido de desear sin duda que el Reglamento de Contratos hubiera llegado a sus últimas consecuencias en la materia de los actos separables y que hubiera permitido explícitamente, aunque ciertamente no lo prohíbe, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de la liquidación del contrato privado. Esta posibilidad debe admitirse no sólo como una fase distinta a la de invalidez del acto y del contrato, sino como algo susceptible de resolverse, en muchos casos, en la misma sentencia que decida sobre aquellos extremos. Debería también establecerse que la ejecución de las medidas liquidatorias acordadas en la sentencia corresponda a la jurisdicción sentenciadora y no a la Administración, cuando se tratara de contratos privados celebrados por ésta. Naturalmente que también pueden tramitarse con independencia el recurso contra la validez del acto y contrato subsiguiente y el litigio que proceda sobre la liquidación del contrato si ésta no quedó resuelta en la sentencia originaria. En todo caso lo que parece razonable es que los cuatro planos de la invalidez sean resueltos y ejecutados por una misma jurisdicción.

No se ha llegado por tanto hasta el final, al menos expresamente, en la aplicación por el Reglamento de Contratos del

---

(19) En los casos en que al adjudicatario le interese solicitar una indemnización como consecuencia de la invalidez del contrato solicitada por un tercero recurrente, podrá dejarla pedida en el escrito de alegaciones que haya de formular como consecuencia del recurso interpuesto.

Estado de la doctrina de los actos separables, aun cuando éste parezca inspirarse en el principio de la jurisdicción única para el examen de los distintos aspectos de un mismo contrato. Quizá la fuerza expansiva de los principios y la propia naturaleza de las cosas permita a la jurisprudencia llegar a admitir la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las cuestiones que surjan sobre la liquidación de los contratos privados de la Administración.

La doctrina de los actos *détachables* surgió en Francia en el siglo XX rompiendo a la teoría del *tout indivisible* que impedía el conocimiento por la jurisdicción contenciosa de recursos contra actos previos a la celebración de contratos civiles. Es curioso que con el tiempo la doctrina de los actos separables puede conducir a la del todo indivisible nuevamente pero con la particularidad que todos los aspectos y consecuencias de la invalidez de los actos separables se enjuicien por la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### V. LA UNIFORMIDAD DE SOLUCIONES PARA LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y EN ESPECIAL LAS CORPORACIONES LOCALES

La inexistencia de un Derecho administrativo general para todas las Administraciones públicas plantea el problema de si las soluciones ofrecidas por la Ley y Reglamento de Contratos del Estado tienen validez para las demás Administraciones públicas. Estamos en presencia de una legislación que siendo institucional por regular una típica figura del Derecho administrativo, es subjetiva por su ámbito en cuanto se refiere directamente tan sólo a la Administración del Estado.

Por lo que respecta a los Organismos autónomos, las soluciones relativas a la doctrina de los actos separables en la legislación del Estado son aplicables en virtud de lo establecido en el artículo 388 del Reglamento en relación con los artículos 18 y 19 de la Ley de Contratos del Estado.

La Administración local tiene su propio ordenamiento contenido en la Ley de Régimen local y Reglamento de Contrata-

ción de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953 en el que por cierto, como en su día demostró GARCÍA DE ENTERRÍA, no aparece nítida la distinción entre contratos civiles y administrativos de dichas Corporaciones (20). En la disposición adicional segunda de éste hay una remisión a la legislación de contratos del Estado en lo no previsto en la de Corporaciones locales. Precisamente las normas de celebración de los contratos locales son de aplicación tanto a los contratos civiles como a los administrativos que celebren las Diputaciones y Ayuntamientos como se desprende también de la disposición final de dicho Reglamento. Es por todo ello por lo que consideramos que son plenamente aplicables a las Administraciones locales las normas sobre actos separables contenidas en la legislación del Estado, salvo en la revisión de oficio de los mismos al no haber sido adaptada aún la Ley de Régimen local a la de Procedimiento administrativo. En definitiva, la doctrina de los actos separables es tan general que en absoluto pugna con las características singulares de las distintas esferas administrativas públicas, por lo que encuentra aplicación tanto en los Organismos autónomos como en las Corporaciones locales.

---

(20) «Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 10. También de GARCÍA DE ENTERRÍA, «La figura del contrato administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 41. PÉREZ MORENO, *El proceso de penetración de las leyes reguladoras de la Administración central en el Régimen local*, trabajo inédito de forma para la oposición a la cátedra de Derecho administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Valencia.