

Grado en: Relaciones Laborales
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso / 2015-2016
Convocatoria: Junio

[LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS]
[THE NULLITY OF ADMINISTRATIVE ACTS]

Realizado por la alumna Miriam Jiménez Linde

Tutorizado por la Profesora Claudia Hernández López

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

The cases in which an administrative act are considered null and void are assessed exhaustively in Article 62 of the Law on Common Administrative Procedure, with assumptions of various kinds that legislature considers worthy of this kind of nullity, either in the sense that some element are missing or they are flawed in a reasonable way to be framed in that kind of ineffectiveness.

While they are not attributed this nature, they should be considered as valid, and if disparities to truly determine the absolute nullity of acts, most of the time, you have to go to the jurisprudential approach that the doctrine of the various courts offer about it, because despite being explicit assumptions in the Act, they may present difficulties in determining from the nullity, and not from being rescission revoked acts.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

Los supuestos en que un acto administrativo son considerados nulos de pleno derecho vienen tasados taxativamente en el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, siendo supuestos de diversa índole que el legislador ha considerado merecedores de este tipo de invalidez, ya sea en el sentido de que faltan, o de que se encuentran viciados algunos de sus elementos de manera suficientemente razonable para encuadrarlos en este tipo de ineficacia.

Mientras no se les atribuya esta naturaleza, deben de ser considerados como válidos, y en caso de disparidades para llegar a determinar verdaderamente el carácter absoluto de nulidad de los actos, en la mayoría de las veces, se tiene que acudir al enfoque jurisprudencial que la doctrina de los distintos Tribunales nos ofrecen al respecto, pues a pesar de ser supuestos explícitos en la Ley, pueden entrañar dificultades para apreciar desde la nulidad, y no desde la anulabilidad, su condición de actos revocados.

Índice:

	Páginas
I. INTRODUCCIÓN	1
II. PUNTO DE PARTIDA	2-5
1. Introducción al concepto de Acto administrativo	
2. Presunción de validez	
2.1. Elementos del acto administrativo	
III. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	5-45
1. Grados de invalidez: Diferencias entre nulidad y anulabilidad.	5-8
2. Nulidad de pleno derecho.	8-45
2.1. Introducción	8-9
2.2. Supuestos de nulidad de pleno derecho	9-45
- Análisis y enfoques jurisprudenciales artículo 62.1.	
a) Actos que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.	10-15
b) Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.	15-21
c) Actos de contenido imposible.	21-25
d) Actos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta.	25-30
e) Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados.	30-36
f) Actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que adquieren facultades o derechos careciendo de requisitos esenciales para su adquisición.	36-41
g) Otros actos establecidos expresamente en disposición de rango legal.	41-45
IV. CONCLUSIONES	46-47
V. BIBLIOGRAFÍA	48-50

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar las causas de nulidad de los actos administrativos.

La nulidad se ha constituido como una forma de respetar la seguridad y la estabilidad que tiene que haber en las distintas relaciones jurídicas de la Administración. Actualmente, el legislador es el titular de la facultad de calificar tales supuestos debido a su especial gravedad o al carácter evidente que comportan. Las causas de nulidad de los actos administrativos se encuentran perfectamente tasadas en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en otras normas con rango de ley.

Por ello, en el transcurso de este trabajo, no solo nos centraremos en introducir el tema de la invalidez de los actos, sino que estudiaremos cada uno de los supuestos de nulidad previstos en la normativa. En concreto, se analizará la aplicación e interpretación jurisprudencial de cada una de las causas de nulidad así como la visión doctrinal del tema.

II. PUNTO DE PARTIDA

Para introducirnos en este nuestro tema de nulidad de pleno derecho, tenemos que hacer una breve pausa para llegar a ese concepto.

A efectos puramente instrumentales, empezaremos por plantearnos qué se entiende por acto administrativo. Pues bien, un acto administrativo es *«aquella declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio dictada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria»*.¹

Asimismo, contamos con una definición procesal que la propia Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa nos ofrece del acto administrativo al definir el objeto de este orden jurisdiccional. En ella se nos dice que *«los Juzgados y Tribunales conocerán aquellas pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo»*.²

Todos estos actos administrativos, una vez son dictados, se presumen válidos al entenderse que están satisfechos todos los requisitos que son intrínsecos al mismo, estos son sus elementos objetivo, subjetivo, teleológico o causal y formal. Así, vemos que la Administración define derechos y crea obligaciones de forma unilateral y ejecutoria.

Respecto a estos elementos, podemos empezar mencionando el artículo 53.1 de la normativa reguladora, es decir, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), que

¹ SANTA MARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*. Tercera edición Año 2015, Iustel, pág. 109: Concepto de Guido Zanobini.

² Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, artículo 1.1.

determina como primer elemento subjetivo del acto la competencia. Recordamos que este primer requisito de validez es que el acto sea dictado por Administración territorial competente, a su vez, por el órgano de la misma al que la norma atribuya potestad debiendo ajustarse al procedimiento establecido para ello, y que el titular o titulares del órgano que hayan sido designados conforme a Derecho no concurren en ninguna causa de abstención o con vicios en su voluntad, a pesar de que tales defectos no impliquen la invalidez del acto necesariamente, pues todo dependerá de si el contenido de la decisión se ha visto afectada y ha sido determinada como consecuencia de aquéllos.

Por otro lado, nos encontramos con el elemento objetivo. Se trata de que el contenido de los actos administrativos tiene que tener un sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como bien recoge el artículo 103.1 CE, o como bien señala el artículo 53.2 de la LRJPAC: «*El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos*». Con ello vemos como los condicionantes son que el contenido de los actos ha de ser ajustado a Derecho, determinado y posible, adecuado como bien se nos dice a los fines de aquéllos, así como a los hechos; y por último, proporcional entre la finalidad que debe perseguir el acto y las medidas adoptadas para conseguirla.

Dentro de los elementos objetivos del acto, algunos autores tales como Garrido Falla³ o López Pellicer, analizan un elemento más que es el teleológico o causal. Con él se refieren a la finalidad de la actuación administrativa que se está llevando a cabo. Con motivo de profundizar un

³ GARRIDO FALLA, F; PALOMAR OLMEDA, A y LOSADA GONZÁLEZ, H.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Decimocuarta edición, Volumen I, Tecnos, págs. 606-615.

poco más, por *finalidad* se entiende el objetivo o fin dispuesto en la norma jurídica para el acto; y por *causa*, la razón concreta por la que se debe dictar el mismo.

Por último y como veremos, los vicios en los procedimientos se van a adherir al acto definitivo; por ello se requiere también de unos requisitos de orden formal. Por regla general se requiere una forma de producción o de elaboración del acto; con ello nos referimos a que deben producirse con arreglo al propio procedimiento administrativo como bien se dispone en el artículo 53.1 de la LRJPAC. Sin embargo, dentro de este concepto de formalidades, nos encontramos también con que existe *la forma en sentido estricto*, refiriéndonos así a distintas formas de expresión del acto administrativo. Entre ellas, generalmente, la forma externa de manifestación es la forma escrita: «*Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia*». ⁴ De la misma manera, debe someterse a una estructura interna, que por tradición se basa en el principio de libertad con las salvedades previstas para ello; así como debe contener una motivación sucinta de referencia de hechos y fundamentos de derecho para los supuestos recogidos en el artículo 54 de la LRJPAC. ⁵

Esta presunción de validez de la que hablábamos se encuentra recogida en el precepto 57.1 de la Ley 30/1992, el cual dispone que «*Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo*

⁴ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo 55.1.

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*, Tercera edición, 2015, Iustel, págs. 119-137.

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

Sin embargo, a pesar de estar frente a decisiones que crean obligaciones de cumplimiento inmediato, podemos encontrarnos con que en ocasiones faltan algunos de esos elementos, o aun existiendo, existen vicios en ellos, produciendo así la invalidez del acto administrativo y va a ser en este tema en donde nos vamos a centrar.

III. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Grados de invalidez: Diferencias entre nulidad y anulabilidad.

En tanto hemos visto, por el artículo 57.1 de la LRJPAC los actos administrativos se consideran conformes al ordenamiento jurídico y deben ser cumplidos por los ciudadanos y por la propia Administración en tanto no se declare la invalidez.

Si bien la eficacia de un acto se da cuando existe un cumplimiento de los requisitos exigidos, la invalidez tendrá lugar cuando se infrinja el ordenamiento jurídico.

Para adentrarnos ya en la materia que nos ocupa, los vicios que mencionamos con anterioridad pueden originar una simple nulidad relativa, también conocida como anulabilidad, que se superará con el simple transcurso del tiempo o mediante la subsanación de esos defectos, o bien nos podemos encontrar con una nulidad que va a ser absoluta o de pleno derecho, la cual hará que se produzca necesariamente la anulación de ese acto.

Específicamente, los grados de invalidez de los actos administrativos vienen recogidos en el Capítulo IV de nulidad y anulabilidad de nuestra Ley 30/1992.

La distinción entre ambas radica en que la anulabilidad del acto es la regla general, mientras que la nulidad de pleno derecho es la excepción, dándose únicamente en los casos tasados en el artículo 62 de la LRJPAC. De hecho, las exposiciones doctrinales sobre la teoría de las nulidades en el ámbito del Derecho Administrativo suelen indicar que en esta rama del ordenamiento, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Privado, los actos ilegales serán normalmente anulables y solo por excepción merecerán la condición de nulos de pleno derecho.

Asimismo, podemos encontrarnos con otras diferencias. En primer lugar, tenemos que destacar que los actos nulos carecen de efectos, ya sea de forma inicial o prolongada en el tiempo, pues como hemos visto traen consigo la anulación absoluta del acto; sin embargo, los actos anulables producen efectos en tanto no sean anulados. Además, respecto a estos efectos de los que hablamos, tenemos que saber que la declaración de nulidad de un acto produce efectos *ex tunc*, esto es, desde la fecha en que se dictó el acto, retrotrayendo por tanto la situación al estado anterior; mientras que la anulación produce efectos *ex nunc*, desde la fecha de la declaración de nulidad. De igual manera y aparte de estos supuestos, podemos recordar aquí, que según el artículo 57.1 y 57.2 de la LRJPAC, los actos de las Administraciones Públicas van a producir efectos desde el momento en que sean dictados y que únicamente la eficacia va a quedar demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Otra de las diferencias más significativas es que un acto nulo requiere de una sentencia de carácter declarativo que resuelva su naturaleza en caso de tener que establecer un estado de cosas al amparo del mismo. Como bien se nos dice, una sentencia de este carácter trata de ser una mera constatación o confirmación de una situación jurídica ya existente, otorgándole la certeza que ésta requiere para convertirse en una disposición concreta. Sin embargo, y por otro lado, la anulación además de tener que ser invocada por los interesados del acto, requiere de una sentencia de carácter constitutivo que reconozca esa invalidez. En este caso, con ella se está creando una nueva disposición jurídica por la que se pretende la aplicación de nuevas normas de derecho.⁶

Ya por último, no cabe la posibilidad de convalidación de un acto nulo; pero por el contrario, los actos anulables si pueden ser convalidados con el transcurso del tiempo.

Si bien acabamos de ver las diferencias entre ambos conceptos, existen algunas características que son inherentes a la nulidad y que tenemos que tener presentes.

Su nota de imprescriptibilidad se predica por la existencia de un concreto mecanismo de revisión de actos que puede ser iniciado de oficio por la Administración e instado también por los particulares, conocido como la acción de nulidad. Esta posibilidad de revisión viene recogida en el artículo 102 de la LRJPAC. Pudiendo precisarlo más, digamos que esta presunción *iuris tantum* con la que nos encontramos, podrá ser devastada mediante procedimientos de impugnación, procedimientos administrativos o

⁶ MACHADO RAMÍREZ, A.: «Información Legal: Clases de Sentencias». Año 2009. Disponible en la URL: <http://inforlegal.blogspot.com.es/2009/06/clases-de-sentencias.html>

judiciales, así como por la propia Administración en aquellos casos y términos en que pueda revocar o revisar de oficio sus propios actos.

Por otro lado, como bien dijimos, los actos nulos deben retraerse al momento en que fue dictado el acto. Esto significa que se suprimirán todas las consecuencias posteriores a las de ese acto.

También cabe destacar sus efectos *erga omnes*, lo cual permite que puedan ser susceptibles de ser alegados por cualquiera; y además, se trata de un vicio de orden público y esto es que nos encontramos ante vicios que pueden ser apreciados de oficio por el tribunal que conozca de un recurso contra un acto.

Y finalmente, como bien vimos, contamos con la nota de carácter automático e inmediato de la invalidez, creando así un vicio insubsanable que no puede enmendarse mediante actuación administrativa posterior.

2. Nulidad de pleno derecho.

2.1. Introducción.

Como mencionamos con anterioridad, la nulidad absoluta viene regulada en el artículo 62 de la LRJPAC, modificado por Ley 4/1999. Según el mismo, los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

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

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

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

- c) *Los que tengan un contenido imposible.*
- d) *Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.*
- e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*
- f) *Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.*
- g) *Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.*

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

2.2. Supuestos de nulidad de pleno derecho.

Pasamos a analizar ahora cada uno de estos supuestos tipificados con profundidad, apoyándonos también en un enfoque jurisprudencial, en donde podamos extraer más ideas relativas a cada tema y que nos permitan adquirir así mejores conocimientos de la materia; pues para valorar si concurren algunos de estos vicios, en muchas ocasiones debemos adaptar el caso al tipo legal aplicable, lo cual nos va a hacer atender a los criterios elaborados por la jurisprudencia.

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

En este primer caso de nulidad de pleno derecho, nos referimos, única y exclusivamente, a los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE, los cuales se encuentran en la sección 1 de los derechos fundamentales y de las libertades públicas que corresponde al Capítulo II, quedando así fuera el resto de derechos que se recogen en la Constitución.

Entorno a ellos podemos hablar, entre otros, de actos administrativos que comporten un trato desigual o discriminatorio en el acceso al empleo, actos que priven del derecho a la libertad así como los que impidan el ejercicio de libre asociación, actos que violen la protección de datos de carácter personal, así como aquellos que impidan el derecho de libertad sindical o que comporten servicios mínimos demasiado abusivos.

Como bien sabemos, tanto éstos como los estipulados en nuestro artículo de nulidad, tratan de derechos que son fundamentales, por tanto, la lesión que acompaña a la nulidad de estos actos es la máxima sanción.⁷ Sin embargo, para la aplicación de esta causa, se tiene que tener claro qué se entiende por lesión de un derecho fundamental, pues versará sobre ello la pretensión de declarar la nulidad de ese acto. El legislador, ha entendido que no sólo se tratará de una mera privación del derecho, sino que por el contrario, se incluirá cualquier tipo de impedimento o dificultad para llevar a cabo el ejercicio de un derecho fundamental, incluyéndose así también irregularidades procesales que puedan causar algún daño o perjuicio en estos derechos. Asimismo, se ha terminado por reconocer que se incluye

⁷ GAMERO CASADO, A y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Duodécima edición, Tecnos, págs. 446-447.

también cualquier amenaza hacia los mismos, sin incluir simples temores que se puedan sufrir ante posibles menoscabos futuros.⁸

No obstante, cabe comentar que inicialmente, para la determinación de estos supuestos se requería que la lesión afectase de manera directa al contenido esencial del derecho, pero con la reforma de 1999 de nuestra Ley, esta necesidad fue suprimida atendiendo a los consejos de la doctrina, pues consideraban que ese concepto únicamente se había establecido para que el legislador lo tuviera en consideración como un límite, y no para que la protección de estos derechos de los que hablamos ante las acciones administrativas no fuera total.⁹

Para comprender mejor este supuesto desde una perspectiva más práctica, en un enfoque jurisprudencial de este primer supuesto de nulidad atendemos a un caso de reclamación sobre Tutela de Derechos Fundamentales¹⁰, en donde el fallo de la sentencia finalmente es la desestimación de la misma por examinar la posible infracción del ordenamiento jurídico y no considerarla motivo para una calificación de nulidad de pleno derecho.

Se trata de la interposición de un recurso de suplicación por parte de Unión Sindical de Comisiones Obreras contra una Declaración Rectoral dictada en este nuestro supuesto a analizar por el Rector de la Universidad

⁸ GARCÍA LUENGO, J.: *Monografía La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Primera edición Año 2002, Civitas. A Thomson Company, pág. 180 del Capítulo III “*Los supuestos de nulidad de pleno derecho en el ordenamiento positivo español*”.

⁹ COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo*. Vigésimo quinta edición, 2014, Civitas Thomson Reuters, Editorial: Aranzadi, SA, pág. 338.

¹⁰ Véase Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Social (Sección 1ª), STS 375/2005, de 20 junio, (AS/2005/2574).

de Burgos al recibir por parte del colectivo de Organizaciones Sindicales representativas de las Universidades de Castilla y León una convocatoria de huelga dirigida a la Junta de dicha Comunidad. Considerando que dicha comunicación contravenía la normativa del Real Decreto 17/1977 de 4 de marzo (RCL 1977/ 490), en cuanto a que no cumplió con el preaviso de diez días naturales de antelación y teniendo en cuenta que entre los miembros designados para conformar el Comité de Huelga no intervenía ningún integrante del colectivo afectado por esta actuación, esta figura decidió declarar mediante resolución la ilegalidad de la convocatoria de huelga, sin impedir en ningún momento que la central sindical llevara a efecto la misma si ella entendía que cumplía con todos los requisitos exigidos para el ejercicio de este derecho. Además, esta decisión fue notificada, a efectos puramente legales, a las Organizaciones Sindicales referidas y no publicada en el tablón de anuncios de la misma Universidad ni comunicada directamente a cada uno de los trabajadores.

Es por ello, que este supuesto práctico nos ayuda a entender dónde está el límite de consideración de un supuesto de esta índole para un encuadramiento en un caso como este de nulidad. En él, el Tribunal Superior de Justicia de la Sala de lo Social, Sección 1ª, terminó por tomar la decisión de que no existía ninguna actitud conminatoria hacia este derecho de los trabajadores, pues la notificación, como bien dijimos, no fue notificada a cada uno de ellos de manera personal, siendo entregada únicamente a los colectivos ya mencionados; así como que la propia declaración no tenía naturaleza de amenaza ni de coacción del derecho, constituyendo sin limitaciones la advertencia del carácter ilegal de la misma convocatoria. Asimismo, con fin de apoyarnos en más jurisprudencia, otras sentencias como la STS de 23 de diciembre de 2003 (RJ 2004, 2004),

estiman que *«la simple expresión que el movimiento colectivo convocado se hallaba fuera de la Ley y era abusivo, no es de por sí, atentatorio del derecho fundamental de huelga»*.

Es por este motivo que, como dijimos al comienzo, en este supuesto no se estima el recurso de suplicación en razón a una vulneración de un derecho fundamental, tal y como es el derecho a huelga, regulado en el artículo 28 de la Constitución Española.

Pero si bien acabamos de ver como el legislador tiene en cuenta ciertos límites para encuadrar dentro de este supuesto la vulneración de un derecho fundamental, por el contrario, puede darse el caso en que sea evidente el daño hacia tal derecho o la coacción al mismo, debiendo declararse la ilegalidad de ese acto y por tanto, su posterior consecuencia.

Ejemplo de ello ha sido la actuación del Tribunal Supremo frente a casos que impiden la participación en asuntos públicos, un derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la CE. Se ha tratado de circunstancias que suponen graves perjuicios para dicha parte ante la situación de que se vulnera su derecho fundamental a ejercer el cargo cuando legalmente se recoge la competencia para enfrentarlo, un efecto que corrobora la tipificación para este supuesto de nulidad.

El caso en relación¹¹, y a modo de concluir ya con este primer abordaje de la nulidad, trata de la negativa del Alcalde del Ayuntamiento de Humanes, localidad de Madrid, frente a la decisión del Pleno de su Ayuntamiento de crear tres nuevas Comisiones Informativas Especiales ante la presunción de posibles irregularidades en diversas materias, decidiendo que serán presididas de entre sus miembros por la propia Comisión.

¹¹ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 7ª), STS de 24 de Septiembre de 2007, (RJ/2007/7457).

Recurriendo en contencioso-administrativo y alegando que la propia Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 21.1 apartado c)¹², y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, artículo 125.1 a)¹³, le reservan la presidencia de dichas Comisiones, solicita se estime su recurso y se declare la nulidad de estos acuerdos municipales. El Tribunal Supremo, en el análisis del artículo 23.2 de la CE y del resto de preceptos legales alegados, estima que la presidencia de estas Comisiones que las normas atribuyen al Alcalde forman parte del núcleo de condiciones relativas al ejercicio del cargo que protege la Constitución, cuyo ejercicio debe de asegurarse al titular del mismo. Además, se dispone que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, regula en su artículo 197 la posibilidad de moción de censura si bien no se está de acuerdo con la presidencia por parte del Alcalde, pudiendo destituirlo si se cumplen con los requisitos exigidos para ello.

Por ello, aquí, estamos frente a una protección jurisdiccional por parte del TS de derechos fundamentales en donde se deja sin efecto dichos

¹² Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones, artículo 21.1 c): *«Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad».*

¹³ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, artículo 125.1 a): *«En el acuerdo de creación de las Comisiones informativas se determinará la composición concreta de las mismas, teniendo en cuenta las siguientes reglas: El Alcalde o Presidente de la Corporación, es el Presidente nato de todas ellas; sin embargo, la Presidencia efectiva podrá delegarla en cualquier miembro de la Corporación, a propuesta de la propia Comisión, tras la correspondiente elección efectuada en su seno».*

acuerdos municipales objeto de tales actuaciones, es decir, que se hace uso de una nulidad radical ante una vulneración de este tipo.

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

Nos encontramos ante uno de los supuestos de irregularidad que más se da en la práctica, la incompetencia.

Recordamos que anteriormente hablábamos de la competencia como requisito subjetivo del órgano.

Para empezar a afrontar este tipo de nulidad, tiene que quedar claro que debemos estar frente a situaciones de incompetencia que sean totalmente manifiestas, esto es, que estas incompetencias que vamos a exponer a continuación han de ser notorias, sin necesidad de interpretaciones jurídicas para apreciar tales condiciones.

Ahora bien. Una vez se ha señalado la necesidad de ese carácter manifiesto, nos vamos a encontrar también con un conjunto de supuestos, que el legislador estimándolos en un principio como merecedores de la nulidad de pleno derecho no van a terminar siendo causa de nulidad, porque como veremos, se van a poder subsanar.

Esto se debe a que en la mayoría de los casos, la incompetencia es jerárquica y esto permite que puedan ser controlables. Para entenderlo, la competencia jerárquica se ha configurado como la manera de atribuir potestades residuales en el seno de relaciones de dependencia, con el fin de que órganos que comparten un mismo ámbito material y caracteres similares se transmitan la competencia de determinados asuntos. Pues bien, en estas relaciones, los órganos superiores, mediante los instrumentos jurídicos que consideren necesarios, podrán asegurar que comportamientos ilícitos de

órganos inferiores pongan fin a su destino y que no alteren la validez de un acto administrativo.

De hecho, el artículo 67.3 de la LRJPAC, relativo a la convalidación, permite que se subsanen los vicios adolecentes por el órgano competente siempre que sea superior jerárquico de quien dictó el acto viciado, si se diera el supuesto de que ese vicio no es determinante de nulidad.

Dejando atrás este tipo de incompetencia, que como acabamos de comentar resulta subsanable, también nos podemos encontrar ante la incompetencia *ratione materiae* o incompetencia *ratione loci*, en razón de la materia o en razón del lugar, respectivamente.

Esto significará que el legislador ha entendido como graves estos casos de infracciones en lo que se refiere a competencia material o territorial; casos en los que la potestad de dictar los actos no correspondía a la Administración Pública, sino a otros órganos pertenecientes a los distintos poderes del Estado; o actos dictados por una Administración cuando la competencia le correspondía a otra.

Sin embargo, existen algunas cláusulas de excepción en las que no se valora la infracción y su respectiva nulidad o anulabilidad, lo cual permite acotar el ámbito de aplicación de esta causa de invalidez.

En primer lugar, como ya mencionamos anteriormente, se parte de la exigencia de que esa incompetencia sea manifiesta. Ya el Tribunal Supremo¹⁴ dispone que la incompetencia ha de ser clara y nítida, sin necesidad de esfuerzos interpretativos o de otra naturaleza, pues de no ser así, estaríamos ante casos que son meramente anulables.¹⁵ Pero además de

¹⁴ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, STS 23-11-2001, (RJ 996/2002).

¹⁵ GAMERO CASADO, A y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Duodécima edición, Tecnos, pág. 447.

esto, se estipulan otros casos como por ejemplo que cuando pueda darse la delegación o cualquier otra actuación con la que se traspase el ejercicio de ciertas competencias, dentro del propio organismo o entre distintos organismos con diferente personalidad jurídica pública, se entenderá válido y únicamente se podrá determinar la incompetencia si esas actuaciones no correspondían. Asimismo, se entiende que cuando el órgano que decidió un acto, pudiese ser competente en determinadas situaciones atendiendo a sus propias cláusulas de excepción, no entrará en este supuesto de nulidad. Y por último, también se nos habla de que no se incluirán aquellos casos en donde la incompetencia se derive únicamente de infracciones en la ordenación administrativa y no en Ley; así como los supuestos en que la Administración que dictó el acto no siendo competente, venía siendo autorizada por la presunta Administración obligada y venía colaborando con ella.

Para el enfoque jurisprudencial de este segundo supuesto, utilizaremos la anterior jurisprudencia¹⁶ al versar también sobre la incompetencia.

En el recurso de suplicación que analizamos con anterioridad, sumamos el hecho de que se pretendía alcanzar la nulidad de pleno derecho al estimar que la resolución dictada por el Rector de la Universidad de Burgos no fue dictada en el ejercicio de sus competencias, encontrándonos frente a una incompetencia en razón de la materia, al igual que ocurría con una segunda Resolución por parte de la Vicerrectora de Profesorado de la misma Universidad dirigida a los Sres. Decanos y Directores del Centro, así

¹⁶ Véase Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Social (Sección 1ª), STS 375/2005, de 20 junio, (AS/2005/2574).

como a los Directores de Departamento, sobre la ilegalidad de la convocatoria de huelga y anunciando en su caso el establecimiento de cuántos servicios mínimos requerían a los efectos oportunos para el desarrollo de la huelga una vez ya había sido dictada la correspondiente Resolución Rectoral.

El análisis de este supuesto fue infundado en el contexto de esta causa de nulidad. El propio artículo 62.1 b) de la LRJPAC, determina que *«el acto es nulo cuando haya sido dictado por órgano manifiestamente incompetente en razón de materia o de territorio»*. Esta cuestión que ya la tratamos anteriormente, recordamos exige que la incompetencia se refiera exclusivamente a una competencia objetiva o de carácter territorial, no funcional.

Además, esta realidad podemos apoyarla para este caso práctico en los siguientes argumentos. Los propios Estatutos de la Universidad de Burgos aprobados por Acuerdo de 26 de diciembre de la Junta de Castilla y León¹⁷, determinan que la *«Universidad de Burgos goza de autonomía normativa, académica, financiera y económica de gestión y de gobierno»*; así como en los citados Estatutos se dispone también que *«El rector es la máxima autoridad académica que ejerce su dirección, gobierno y gestión de la Universidad así como su representación»*.

De estos argumentos se reconoce que la resolución del Rector fue dictada en el ejercicio de sus competencias y por tanto, no puede ser estimada como nula; llegando a la conclusión que ya vimos en el análisis realizado anteriormente, en donde la Juzgadora de Instancia fundamentó que

¹⁷ Véase Orden de 29 de diciembre de 2003, de la Consejería de Educación, por la que se dispone la publicación del Acuerdo 262/2003, de 26 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Burgos.

se trataba de una cuestión ajena a analizar pues se trataba de un mera argumentación carente de efectos invalidantes. Y si bien esta actuación no fue considerada como una actividad incompetente, tampoco lo fue la resolución ejercitada por la Vicerrectora por el mismo motivo.

Con este supuesto vemos un claro ejemplo de cuáles son los límites de la incompetencia, en tanto el carácter material y territorial que se exigen, supuestos que no constaban en los acontecimientos que tuvieron lugar en esta ocasión y que dieron lugar a que la competencia se ejerciera dentro de las facultades y capacidades que ostentaban.

Siguiendo con ello y para apoyarnos en más jurisprudencia, y llegar a entender el carácter usual y frecuente que tienen en la práctica los supuestos de incompetencia, veremos otra expresión fiable de interpretación jurisprudencial. En un número considerable de ocasiones, las supuestas relaciones funcionales existentes entre diferentes órganos de gobierno pueden terminar no tratándose verdaderamente de relaciones horizontales o funcionales de competencias, por lo que determinados asuntos pueden llegar a adoptarse por una incompetencia en razón de la materia. Esto fue lo que sucedió en la presente sentencia¹⁸. Mediante interposición de recurso contencioso-administrativo, el Abogado del Estado recurría contra Resolución que había aprobado un Proyecto de Saneamiento de Marismas, fundando en sus consideraciones legales que en primer lugar se había llevado a cabo por órgano incompetente ante la interpretación y aplicación indebida de la normativa, cuestionando que dicha actuación correspondía ser llevada a cabo por el Presidente del Organismo y no por la Junta de Gobierno de la Confederación, así como aludía también a la incorrecta

¹⁸ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª), STS de 22 de diciembre de 2011, (RJ/2012/3045).

interpretación de la relación que existía entre ambos organismos; mediante lo cual pretendía conseguir la anulabilidad de dicha Resolución. Sin embargo, la Sección Quinta del TS resolvió desestimando dichos motivos que alegaba al concurrir el supuesto de nulidad contenido en este artículo 62.1 b). En este supuesto, el resultado estaba en que se debía atender al principio de especialidad normativa, pues la regulación de las competencias de estos Organismos se encontraba en la legislación específica de aguas y por ello se hacía innecesario tener que acudir a las normas generales de contratación o de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. El Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Aguas contenía la respuesta de qué órgano era el competente para aprobar dicho Proyecto, pues en él se contenían las competencias que les eran propias a ambos. En este contenido legal se afirmaba que no era el Presidente sino el Órgano Colegiado de la Confederación el que tenía la competencia y por ello estábamos frente a un acuerdo adoptado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, declarándose así la nulidad de pleno derecho de dicho acto.

No obstante, pareciendo claro el pronunciamiento de la Sala, para ir más allá y conocer el alcance que las interpretaciones normativas pueden tener en la práctica, en este dictamen la propia Magistrada de la Sala expresó su disconformidad alegando que se podría haber tenido en consideración la acción de convalidación por entender que correspondía más la declaración de un vicio de anulabilidad, como regla general en nuestro ordenamiento jurídico; pues consideraba que si bien había sido dictado por un órgano incompetente, no nos encontrábamos con los requisitos de incompetencia por razón de la materia ni con el carácter manifiesto que se exige. Ello, porque mediante el principio de especialidad se rechazaba el

contenido que venía recogido en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la normativa utilizada entrañaba cierto esfuerzo argumental para la defensa de ambas partes procesales.

Con este análisis y para cerrar este supuesto de nulidad plena, vemos como a pesar de encontrarnos frente a uno de los supuestos más comunes en la práctica, se sigue aún en numerosas ocasiones el debate acerca de declarar la invalidez absoluta de este tipo de actos atendiendo a las circunstancias de cada caso; es por ello que tenemos que centrar las ideas en el deber de interpretar cada uno de ellos con el tenor literal del precepto, y de otro, de conformidad con la doctrina uniforme sentada por este nuestro Tribunal Supremo.

c) Actos de contenido imposible.

Este supuesto ya venía recogido en el texto de la Ley de Procedimiento Administrativo en el año 1958. Sin embargo, ante la creciente competencia de la Administración en todos los terrenos de dinámica social, este supuesto se ha visto acentuado y su valor práctico como una causa de nulidad de pleno derecho ha cobrado una intensa aplicación práctica.

La doctrina ha distinguido dos tipos de infracciones en esta ocasión para delimitar estas imposibilidades de las que hablamos. Se trata de la imposibilidad de carácter material, muy relacionada con la de carácter físico, o de la de tipo jurídico.

Cuando nos encontramos ante actos que requieren la realización de ciertas actividades o de resultados, que terminan manifestándose como imposibles de cumplir por razones tanto objetivas como subjetivas, por ejemplo por inexistencia del objeto, por encuadramiento ambiguo o de

contenido ilógico, por falta de su sujeto, por ser un acto indeterminado, por no estar al alcance la realización a la que está sometido el obligado, etc, estamos ante actos que son imposibles de ejecutar materialmente. Claros ejemplos de estas imposibilidades serían los siguientes: La orden de paralización de una obra ficticia por no contar con las licencias pertinentes, un acto que legaliza esa misma obra y al mismo tiempo otro acto que informa desfavorablemente de la deslegalización de la misma; la sanción impuesta a un fallecido o una sanción cuya cuantía no ha sido determinada; así como la orden de entrega de un inmueble que ya ha sido vendido previamente.

Por otro lado, cuando ese contenido material versa sobre regulaciones que son contrarias a Derecho e insuperables en sus términos, infringiendo el ordenamiento de forma directa o indirecta, estamos frente a actos que no se pueden concluir debido a una imposibilidad jurídica. En este supuesto, un claro ejemplo sería que el acto en cuestión obligase a actuar de forma delictiva.

Esta distinción se ha hecho porque existe una importante controversia respecto a qué se encuadra dentro de este supuesto de nulidad; concretamente la cuestión se refiere a los actos de este último carácter.

Con la interpretación del artículo que nos ocupa en este momento, el artículo 62.1 apartado c)¹⁹, caemos en la duda de si únicamente se debería tener en consideración la imposibilidad de ejecución material, pues si bien una imposibilidad jurídica equivale en términos generales a la ilegalidad del acto, nos encontraríamos seguramente ante un supuesto de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho, pues si no, por esa vía, se podría llegar a

¹⁹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

considerar cualquier acto como de contenido imposible por ser incompatible a la Ley. Además, la jurisprudencia que vamos a tratar a continuación también nos dice que la imposibilidad ha de ser originaria en todos los supuestos, pues una imposibilidad sobrevenida únicamente daría lugar a la ineficacia del acto como bien hemos expuesto con anterioridad.

Otras de las vías para llegar a este mismo planteamiento es por el Derecho comparado. Por esta vía se mantiene la idea de que para evitar cualquier equivocación se debería prestar atención únicamente a la imposibilidad de ejecución material, pues si de todos los supuestos de nulidad entendemos como más grave el de actos que exigen la realización de comportamientos delictivos, asimismo entendiendo éstos como actos de imposibilidad jurídica, deberíamos acudir a otros supuestos de nulidad recogidos legalmente, en este caso hablamos del apartado f) del mismo artículo 62.1.²⁰

La primera jurisprudencia que vamos a analizar para este caso comporta un supuesto en que la nulidad de pleno derecho no es considerada para este acto administrativo, sin embargo, si es objeto de anulabilidad.²¹

Nos encontramos ante la interposición de un recurso contencioso-administrativo, promovido por la recurrente entidad mercantil «Metro de Madrid, SA», contra Decretos de la Junta Municipal del Distrito Centro, del Ayuntamiento de Madrid, sobre una orden de finalización de obras en una de las calles de Madrid, junto con la solicitud de reposición del pavimento de esa vía pública. Anteriormente, la cuestión versaba sobre esa petición por

²⁰ GARCÍA LUENGO, J.: *Monografía La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Primera edición Año 2002, Civitas. A Thomson Company, págs. 198-207 del Capítulo III “*Los supuestos de nulidad de pleno derecho en el ordenamiento positivo español*”.

²¹ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 5ª), STS de 19 mayo 2000, (RJ/2000/4363).

parte del Ayuntamiento de dicha Comunidad Autónoma, a lo que la citada empresa recurre al considerar que se trata de un acto de contenido imposible ya que dicha orden no es realizable al no existir ese objeto material que se trata. En otras palabras, se argumenta que ninguna obra tuvo lugar en esa fecha y lugar señalados.

Hasta este momento, podríamos entender, que si se trata de esta causa de nulidad por inexistencia del objeto, sin embargo, lo que ocurre en esta realidad, es que en los hechos probados de la sentencia recurrida, sí se corrobora que los hechos motivadores de esta actuación tuvieron lugar por la entidad Metro de Madrid, SA; pero con una fecha muy anterior y en un lugar distinto a los motivados en la sentencia recurrida.

Por ello, y a modo de definir de forma más práctica la teoría ya explicada, razonamos que la recurrente hubiese podido alcanzar los efectos que se proponía si de verdad nos hubiésemos encontrado con un acto carente de todo presupuesto material, pues se estaría ordenando a restablecer una realidad material que no fue alterada, concluir una obra que no ha tenido lugar o recuperar el estado primitivo de una vía pública que en ningún momento fue objeto de obra; pero en este supuesto nos encontramos ante un acto que es inexistente y como bien se argumentó, los hechos probados determinan el lugar y fecha de esa obra que motivó la actuación de la Administración, por lo que las órdenes de ejecución aludirán a la misma y la reposición del pavimento al estado anterior es procedente.

Vamos a ver ahora por otro lado jurisprudencia que recoja un supuesto estimatorio²² de nulidad de pleno derecho para entender la otra cara de este supuesto, y esta vez va a ser enfocado a la imposibilidad

²² Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª), STS de 31 de mayo de 1991, (RJ/1991/4381).

jurídica, como a la transacción sobre un bien que no pertenece a la Administración.

Se trata de un negocio jurídico entre el Ayuntamiento de Santander y la Empresa adjudicataria del siguiente trabajo de colocación de publicidad mediante rótulos de señalización. Dichas franjas o bandas publicitarias no sólo iban a ser objeto de ser instaladas en la vía pública, sino que dicho negocio había tomado también como objeto bienes que no se encontraban dentro del patrimonio del mismo sino de terceros, esto es, que se pretendían instalar también en inmuebles de propiedad privada. Esto hizo que al efecto, el Tribunal Supremo en esta ocasión, estimara en términos jurídicos este acto como de contenido imposible y por tanto, nulo de pleno derecho.

d) Actos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta.

Respecto a este supuesto, tenemos que empezar diciendo, que si bien en el pasado, con la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo, el ámbito de inclusión para esta causa de nulidad era más limitado, actualmente con nuestra Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se ha incrementado el número de casos para determinar la invalidez absoluta de un acto mediante esta causa.

Lo trataremos a continuación con mayor profundidad, pero la idea principal recae en que se han incluido los actos que traen causa en infracciones penales, así como se han ampliado los supuestos para esta nulidad añadiendo los delitos leves, anteriormente conocidos como faltas, y no como en épocas anteriores, que únicamente se tenían en cuenta aquellos casos que implicaban un delito en su concepción más global.

A modo de incidir un poco más aquí en la materia, el artículo único nueve de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de noviembre, del Código Penal, esto es, libro de las faltas y sus penas, dispone la modificación del artículo 13.3 CP determinando el cambio del término «faltas» a «delitos leves», que serán aquellas infracciones que la ley castiga con pena leve.

Todo este tipo de delitos que puedan darse en un acto administrativo, serán interpretados por la doctrina con el objetivo de que se determine que están tipificadas y que constituyen una lesión en la validez de ese acto, pues tenemos que entender que no se trata de exponer todas las consecuencias punitivas que ese acto ha traído consigo, de eso se encargará el Derecho Penal, ni tampoco de plantearse cuestiones subjetivas como si existe culpabilidad o no. De hecho, la base legal de esta consideración nos la encontramos en el artículo 10 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, el cual dispone que *«a los solo efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos privativamente»* (en este caso, el Derecho Administrativo, para como hemos dicho, resolver que dado el contenido contrario a Derecho de cierto acto administrativo, éste ha perdido su eficacia). Sin embargo, también se mantiene que ante cuestiones prejudiciales penales que sean necesarias no pudiéndose prescindir de ellas, se determinará la suspensión del procedimiento hasta que esa no sea resuelta por los correspondientes órganos penales.²³ Y en paralelo a esto último, también podríamos acudir al precepto 4.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.²⁴

²³ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, artículo 10.2.

²⁴ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, artículo 4.1: *«La competencia del orden*

Por tanto, atendiendo a lo expuesto y a las nuevas inclusiones, nos vamos a encontrar con dos tipos de actos que van a ser susceptibles de introducirse en este supuesto de nulidad.

Por un lado estarán los actos que por sí mismos son constitutivos de infracción penal, es decir, que en su propio contenido nos encontramos con elementos delictivos que autorizan a la realización de cierta actividad o actuación que conlleva este tipo de infracciones. Ciertamente es que incurre en una extraña situación el presupuesto de que la Administración dicte actos que supongan la realización de un delito o de un delito leve, pero pudiendo ocurrir, la propia Administración, de oficio, puede declarar la nulidad de ese acto o por otro lado, será a instancia de los órganos jurisdiccionales los que se encarguen de asumir esa declaración administrativa para la seguridad jurídica. Esto conlleva a que si se da una autotutela administrativa, la prejudicialidad penal de la que anteriormente hablábamos, no tendría terreno de juego. Postura distinta sería, que ante una infracción de carácter suficientemente grave por parte de la Administración, como por ejemplo vulnerando el derecho a la libertad, ésta, intentando reaccionar rápidamente frente a un delito manifiesto del cual ha tenido constancia una vez ha sido dictado el acto que lo incorporaba, no tenga discusión judicial una vez el acto ya ha sido enmendado y cuente con todas las garantías necesarias para no fallar en Derecho.²⁵

jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados internacionales».

²⁵ GARCÍA LUENGO, J.: *Monografía La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Primera edición Año 2002, Civitas. A

Y en segundo lugar, como otra causa de esta nulidad, tenemos los actos que han sido dictados como consecuencia de una infracción penal. Con ellos, y con apoyo en la legislación alemana, se ha llegado a la idea de que los actos que deben ser encuadrados como nulos de pleno derecho han de ser aquellos que no sólo soporten su existir en un hecho punible, sino que por sí mismos sean contrarios al ordenamiento jurídico. Esto es porque se sostiene el pensamiento de que los actos que han sido dictados por esa consecuencia, deben ser objeto de anulabilidad, lo cual conlleva también que sea susceptible la revisión del acto en cuestión. Igualmente, con esto se pretende ofrecer una protección a aquellos posibles terceros, que habiendo depositado una confianza legítima en quien fue responsable de la ilegalidad del acto, han incurrido en este supuesto tipificado como de nulidad.²⁶

Un claro ejemplo que incorporaría esta causa de nulidad de pleno derecho sería una actuación muy conocida en el Derecho Administrativo, la prevaricación. Esta actuación se conoce como el delito mediante el cual, una autoridad o funcionario público, dicta una resolución arbitraria sobre un asunto administrativo o judicial a sabiendas de su injusticia.²⁷

A colación de este ejemplo, vamos a verlo reflejado en la práctica mediante la siguiente sentencia²⁸ para ver como esta actividad administrativa de la que hablamos podría ser constitutiva de nulidad.

Thomson Company, págs. 213-215 del Capítulo III “*Los supuestos de nulidad de pleno derecho en el ordenamiento positivo español*”.

²⁶ GARCÍA LUENGO, J.: *Monografía La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Primera edición Año 2002, Civitas. A Thomson Company, págs. 215-217 del Capítulo III “*Los supuestos de nulidad de pleno derecho en el ordenamiento positivo español*”.

²⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, arts. 404-406.

²⁸ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, STS 1658/2003, de 4 de diciembre (RJ/2004/1781).

Una vez hemos visto la definición de esta actuación, nos encontramos ante la STS objeto de análisis en la que un alcalde, en el ejercicio de sus competencias, concede una licencia para construcción de vivienda a favor de satisfacer los intereses de un particular, la cual contraviene la regulación administrativa en materia urbanística y se dicta omitiendo cualquier procedimiento de comprobación que permitiese que dichas dificultades fueren examinadas y adecuadamente resueltas.

Tenemos que tener en cuenta que el procedimiento administrativo tiene la finalidad de alejar peligros como la arbitrariedad y contradicción con el derecho, peligros que en caso de que se den constituyen los requisitos que son exigidos por la doctrina y por la jurisprudencia para apreciar un delito de prevaricación, siendo posible así una nulidad de pleno derecho si no solo nos encontramos con un acto que carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, pues la carencia de estos requisitos no supondría por sí mismos la arbitrariedad e injusticia de la que hablamos.

Ambos términos han de considerarse equivalentes entre sí. El ejercicio arbitrario del poder viene recogido en el artículo 9.3 CE, y supone que en manos de alguna autoridad o funcionario público se dicte una resolución que no es sostenible de interpretación de Ley, sino que ha sido dictada como producto de su voluntad.

En el caso referido, la concurrencia de dichos requisitos resulta de diferentes hechos probados, que derivan en la infracción del artículo 358 del Código Penal de 1973²⁹, transpuesto en el artículo 404 de nuestro Código

²⁹ Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, artículo 358: «*El funcionario público que, a sabiendas dictare resolución injusta en asunto administrativo, incurrirá en la pena de inhabilitación especial*».

Penal vigente. Se corrobora en primer lugar que el acusado tenía un interés personal en la cuestión, pues consta que se hizo partícipe en la compraventa de la parcela destinada a la construcción de la vivienda, hecho que desde un principio tenía que haber sido valorado para proceder a la abstención de este individuo en el expediente. En segundo lugar, aún a sabiendas de que las pretensiones que se tenían para la parcela rústica adquirida colisionaban con la normativa urbanística, entre otras razones por el tamaño de sus dimensiones, y siendo dificultades que además ya habían sido manifestadas por los arquitectos de la obra, resolvió los expedientes necesarios para conceder la licencia que autorizaba el comienzo de la construcción. Resulta relevante que dicha licencia se concediera sin proyecto de obra alguno ofrecido con anterioridad a la resolución, así como cabe afirmar que no se atendió a ningún procedimiento. Ello se corrobora al conceder la licencia mediante Decreto de Alcaldía el mismo día de la solicitud resolviendo sin informe jurídico del Secretario así como sin el informe del Arquitecto técnico municipal.

Sumado a todos estos hechos, finalmente nos encontramos también con el carácter injusto de la resolución. Se suprimió la posibilidad de que a través de informes jurídicos y técnicos se tratara de regularizar la legalidad de la construcción.

Por todos estos hechos es decisivo que el Tribunal Supremo en esta ocasión estimara el acto como constitutivo de un tipo de infracción penal y, por tanto, nulo de pleno derecho.

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

En este apartado e) del artículo 62.1 de la LRJPAC, nos encontramos ante los dos supuestos de infracciones procesales que el legislador ha considerado merecedoras de invalidez por nulidad de pleno derecho.

Para el primer caso del precepto, recordamos que los actos administrativos suponían el cumplimiento, entre otros, de unos requisitos formales para su eficacia. Esto era que debían producirse ajustándose al procedimiento administrativo establecido.³⁰ Además, como bien apuntaba Santamaría Pastor³¹, el contenido de los actos no puede ser decidido por la Administración libremente, pues como ya explicamos la actuación de este ente está sometido a la Ley y al Derecho.³²

Por consiguiente, y teniendo esto en cuenta, para alcanzar esta nulidad, en primer término tenemos que encontrarnos ante actos dictados al margen de todo trámite. Asimismo, esta causa se extiende a aquellos actos que han sido dictados omitiendo trámites que eran esenciales, los cuales tenían una función decisiva o determinante en el procedimiento, de tal manera que en ausencia de ellos la situación es equiparable a la inexistencia de un procedimiento; así como cuando han sido dictados atendiendo a un procedimiento que no era el legalmente previsto.

Debido a que en la actualidad, muchos procedimientos administrativos se ven demorados ante alguno de estos supuestos, se ha de reconocer que es necesario concretar los vicios procesales que son susceptibles de abarcarse en esta letra e) del artículo para que se pueda conseguir reducir este impacto anulatorio del que hablamos mientras sigue

³⁰ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo 53.1.

³¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*, Tercera edición, Iustel, pág. 131.

³² Constitución Española, 1978, artículo 103.1.

existiendo el control jurídico necesario. De hecho, atendiendo al principio de economía procesal, la Administración debe actuar respetando en cualquier caso los trámites esenciales del procedimiento, evitando al mismo tiempo la necesidad de que se tenga que recurrir interponiendo los recursos administrativos y contenciosos pertinentes para así servir al interés público disminuyendo consigo lo litigante.³³

Cabe aquí destacar que ante estas irregularidades se debe proteger el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Ello se debe a que desde la perspectiva de un particular se hace difícil la detección de alguna irregularidad en el procedimiento, pudiendo llegar a generar una confianza hacia el mismo, pues se trata de vicios procedimentales dados en el ámbito interno de la Administración. Es por ello que se debería motivar un examen de estos actos que son intrínsecos de la Administración y determinados conocimientos acerca de sus procedimientos.

Ante este tipo de situaciones y en este contexto, también ha de valorarse el carácter invalidante de los actos cuando la decisión sobre el fondo de éstos sea materialmente correcta pero, sin embargo, en el seno de un proceso nos encontremos ante vicios que sean formales y se trate de requisitos esenciales; pues en este caso serán susceptibles de nulidad de pleno derecho; y de no ser así, acudiríamos a la anulabilidad.

A continuación, analizando el segundo caso del precepto «*infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados*», comenzamos diciendo que este

³³ Las causas de nulidad de pleno derecho, los actos administrativos. Joan Manuel Trayter. Disponible en la URL: <http://www.joanmanueltrayter.com/blog/joan-manuel-trayter-actos-administrativos/>

supuesto, al igual que el anterior, ya venía estipulado en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y que nos volvemos a encontrar ante vicios procedimentales, o dicho ya de otra manera, formales.

Estos vicios esenciales de los que se nos habla son los referentes a su composición, a la ausencia de convocatoria, al orden del día, a la falta de quórum, refiriéndose así al derecho de participación de sus miembros; y a la falta de la mayoría exigida para la constitución del órgano, así como para las votaciones.

No obstante, el vicio imputado debe de ser suficiente para decidir en la formación de la voluntad de estos órganos, o en su caso, debe alterar su significado o impedir que esa voluntad se manifieste con arreglo al funcionamiento que deben de ejercer los mismos. Por ello, tales infracciones serán determinadas atendiendo a la influencia que haya podido recaer sobre los casos anteriormente nombrados. Además, también se evalúa qué hubiera ocurrido si en esos mismos actos no se hubieran dado infracciones formales, pues si bien de no mediar las mismas hubiesen seguido manteniendo el mismo contenido, esos actos no serían condenados a una nulidad de pleno derecho.

Mediante esta nulidad se pretende garantizar la correcta formación de la voluntad de los órganos como hemos mencionado; sin embargo, respecto a estos problemas que se pueden dar en los procedimientos, y en relación a esto último que hemos expuesto, se manifiesta que ha de respetarse el fin de los actos administrativos, con ello nos referimos a que se debe de seguir garantizando la seguridad en el tráfico jurídico, que es el objetivo que tienen estos instrumentos. Se plantea por ello que si bien es comprensible la impugnación de un acto por tales defectos, la nulidad de pleno derecho debería reservarse para aquellas irregularidades más graves

que notoriamente hayan recaído sobre la propia constitución del órgano colegiado, como por ejemplo la incorrecta designación de alguno de sus miembros; que hayan influido manifiestamente en la no presencia del quórum necesario para debate y votación; así como la falta de información de los asistentes en el caso debido y la falta de inclusión del mismo en el orden del día. Pues de no ser así, ante cualquier supuesto de este tipo nos encontraríamos con una nulidad lesiva de la seguridad jurídica en el tráfico, y que por el contrario, debería asemejarse más a la imposición de una sanción como consecuencia o al régimen de la anulabilidad.³⁴

Para atender a estos dos supuestos que vienen estipulados como causas de la nulidad, empezamos viendo un enfoque jurisprudencial mediante una sentencia³⁵ que nos servirá para entender ambos.

Dicha sentencia, mediante interposición de un recurso contencioso-administrativo, somete a revisión jurisdiccional la legalidad de una serie de acuerdos que tuvieron lugar en unas secciones extraordinarias por parte del Pleno del Ayuntamiento de Arona (Tenerife). La cuestión invalidante como causa de nulidad de pleno derecho versa sobre el quórum de asistencia. Si bien el precedente artículo 298 de la Ley de Régimen Local, actual artículo 46.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, exigía la concurrencia de cierta mayoría, estos acuerdos que se mencionan se sometieron a difusión y votación ante la presencia de ocho concejales, una cantidad que no alcanzaba el mínimo establecido para la formación de voluntad de aquél Órgano Colegiado. Dicho precepto legal

³⁴ GARCÍA LUENGO, J.: *Monografía La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Primera edición Año 2002, Civitas. A Thomson Company, pág. 228-236 del Capítulo III “*Los supuestos de nulidad de pleno derecho en el ordenamiento positivo español*”.

³⁵ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, STS de 18 febrero 1983, (RJ/1983/907).

mantenía que se exigía la mayoría de los miembros que legalmente componían dicha Corporación, en este nuestro caso hablaríamos de dieciséis. Es por ello, que el Tribunal Supremo constató nulos los acuerdos que se tomaron en dichas sesiones manteniendo la postura de que el quórum de asistencia no sólo debe de obtenerse en el momento en que la sesión se inicie, sino que él mismo se tiene que mantener durante el transcurso de la actividad y que lo procedente era que una vez hubiese tenido lugar la ausencia del quórum ya mencionada, el Presidente de la Corporación, ya habiendo sido inicialmente avisado por el Secretario actuante de la invalidez de esos actos, hubiera dado por finalizada la sesión sin llevar a cabo ningún pronunciamiento acerca de las cuestiones contenidas en el orden del día.

Otra sentencia de la que vamos a hacer uso para abordar este caso de nulidad va a ser el siguiente supuesto³⁶.

Aun con falta de trámite de audiencia por parte del Consejo General de los Colegios de Procuradores de los Tribunales de España en un procedimiento administrativo, se dictó Orden por parte del Ministerio de Justicia por la que se expedía el título de una Procuradora; una orden que posteriormente fue recurrida en contencioso-administrativo por el propio CGCP para que fuera impugnada al entender, como hemos visto en la teoría expuesta anteriormente, que se trataba de un trámite que no cumplía con el procedimiento legal establecido y que por tanto, constituía un vicio de nulidad de pleno derecho. Además, se sumaba a ello que dicha Procuradora no contaba con la licenciatura en Derecho, un requisito que se instauró para otorgar el título de Procurador a cualquier peticionario a partir de la entrada en vigor de la Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto

³⁶ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª), STS de 22 de septiembre de 2014, (RJ/2014/4684).

del Miembro Nacional de Eurojust; una disposición en la que esta Sala del TS se apoyó para reafirmar la idea de que había una infracción del ordenamiento jurídico regulador, en cuanto se prescindía del procedimiento, por la que se tenía que aplicar este supuesto e) de nulidad de pleno derecho.

f) 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.

El siguiente supuesto está íntimamente relacionado con el silencio administrativo positivo, por ello vamos a hacer una breve pausa para entender el mismo.

El silencio administrativo es toda inacción por parte de la Administración en su obligación de resolver³⁷ expresamente cualquier tipo de procedimiento dentro de un plazo y de notificar el mismo sea cual sea su forma de iniciación.

Esa inactividad de este organismo público puede ser considerada en ocasiones como un silencio positivo, esto es que se van a considerar estimadas las pretensiones del interesado con todas las consecuencias jurídicas que ello conlleva, salvo que una norma con rango de ley o del Derecho Comunitario dispongan lo contrario, dando lugar así al nacimiento de un acto presunto.³⁸

³⁷ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo 42.1.

³⁸ Definición de Acto Presunto: «*Es el acto administrativo que, por disponerlo la norma jurídica, se asume o se presume que se ha producido aunque en la realidad no haya tenido lugar*». Disponible en la URL: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/acto-presunto/acto-presunto.htm>

Sin embargo, ocurre que dentro de esta estimación positiva, nos encontramos con que no se pueden reconocer facultades o derechos a aquéllos que carezcan de los requisitos esenciales para ostentar esos poderes. Y es por este motivo que se ha configurado este supuesto como uno de los merecedores de la nulidad de pleno derecho.

Además, con la implantación de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, se incorporaron como vemos dentro de este supuesto tanto los actos expresos como los presuntos, por lo que el ámbito de reacción jurídica es mayor con esta extensión.

Por otro lado, atendiendo a la literalidad del precepto, vemos como no solo se atiende a aquellas circunstancias en que se otorgan facultades o derechos que son contrarios al ordenamiento o que no se recogen en él, sino que también se incorporan aquéllas que aun estando previstas, requerían la concurrencia de ciertas condiciones subjetivas de las que el sujeto no dispone.

Esta antijuridicidad de la que se nos habla ha de ser evidente, no en tanto a que se demuestre cuál es el fundamento legal que se está contraviniendo, sino que sea indudable que el ciudadano puede ser consciente del carácter de ese acto sin ninguna demora. Una vez entendido este criterio de evidencia, parece que el precepto está claro.

Sin embargo, nos encontramos con el impedimento de que el carácter de ese *requisito esencial* del que se nos habla en la disposición que estamos analizando no se encuentra del todo determinado.

La constatación de un cumplimiento o no en los requisitos recogidos en la normativa de aplicación no es suficiente para dar respuesta a la invalidez de ese acto, sino que además, ese incumplimiento ha de ser

cualificado. Por ello se debe de hacer una distinción entre requisitos *necesarios* y *esenciales*.

Los requisitos esenciales a diferencia de los necesarios, son aquellos que constituyen los presupuestos de la estructura definitoria del acto y que de tal manera, siendo imprescindibles, en caso de no darse, no podría conformarse el mismo; mientras que necesarios son cuando se requieren para la adquisición de una determinada facultad o derecho, pero que no en todos los casos ostentan este primer carácter mencionado.³⁹

Por tanto, el precepto tratará de requisitos que sean determinantes en la configuración del derecho adquirido, o dicho de otro modo, de requisitos de carácter *sine qua non*⁴⁰; de manera que cuando los requerimientos no se cumplan estaremos frente a una ineficacia *ab initio*⁴¹ de efecto jurídico alguno.

³⁹ Extracto Doctrinal. Disponible en la URL: <http://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vi-revision-oficio/b-causas-nulidad-pleno-derecho/5-actos-expresos-presuntos-contrarios-ordenamiento-juridico>

⁴⁰ Definición de Condición sine qua non: «*Locución latina originalmente utilizada como término legal para decir «condición sin la cual no». Se refiere a una acción, condición o ingrediente necesario y esencial —de carácter más bien obligatorio— para que algo sea posible y funcione correctamente*». Disponible en la URL: https://es.wikipedia.org/wiki/Sine_qua_non

⁴¹ Definición de Ineficacia ab initio: «*Comporta una ineficacia inmediata, ipso iure del acto, carácter erga omnes de la nulidad e imposibilidad de sanarlo por confirmación o prescripción*». Disponible en la URL: [https://es.wikipedia.org/wiki/Invalidez_del_acto_administrativo_\(Espa%C3%B1a\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Invalidez_del_acto_administrativo_(Espa%C3%B1a))

Pasamos a analizar ahora dicho supuesto desde dos enfoques jurisprudenciales. Para ello, partiremos en primer lugar en una Sentencia del TSJ de Andalucía.⁴²

Versa aquí la materia sobre la concesión mediante silencio administrativo positivo de una calificación de explotación prioritaria a una Comunidad de Bienes careciéndose de los requisitos establecidos para ello. El recurso que se recoge con esta sentencia está dirigido a la Junta de Andalucía, concretamente contra la Consejería de Agricultura y Pesca, quien mediante Resolución decreta la denegación de la solicitud de la actora de calificar como explotación prioritaria su explotación agraria. Los fundamentos de esta decisión aluden a que la actora no cumplía con el requisito esencial contenido en el artículo 4.3 de la Ley 19/1995, de Modernización de Explotaciones Agrarias⁴³, requisito por el que se califica a una explotación de tal condición; un cumplimiento que la demandante no fue capaz de acreditar.

Asimismo, si bien podía versar la cuestión en que ese derecho ya había sido adquirido por inacción de la Administración Pública, recordando lo explicado teóricamente, no resulta conforme a Derecho la pretensión que la parte actora pretendía conseguir pues es un desacierto que la recurrente

⁴² Véase Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª), STJS de 22 de marzo 2004, (JUR/2006/62491).

⁴³ Ley 19/1995, de Modernización de Explotaciones Agrarias, artículo 4.3: «*Las explotaciones agrarias que pertenezcan a una comunidad hereditaria y sobre las que exista pacto de indivisión por un período mínimo de seis años, se considerarán, a esos efectos, como explotaciones prioritarias, siempre que la explotación y al menos uno de los partícipes en la comunidad cumpla los requisitos señalados en el apartado 1 de este artículo. El periodo de indivisión se contará a partir de la calificación de la explotación como prioritaria*».

haya obtenido ese derecho sin cumplir con un requisito esencial como el estipulado en la normativa reguladora ya mencionada; por lo que este TSJ procede a declarar la nulidad de esa calificación obtenida por silencio positivo.

Como acabamos de ver, ante la falta de un requisito considerado estrictamente como esencial para configurar determinada actuación es posible que se de en la práctica la nulidad de dicho acto; sin embargo, ahora vamos a ver un supuesto⁴⁴ en el que dicho carácter pleno de nulidad no pudo ser considerado al reservarse esa calificación a otros supuestos, que en caso de haber tenido lugar, si hubiesen sido apreciados con esa naturaleza.

En este supuesto, estamos ante el objeto de un recurso contencioso-administrativo, proceso de lesividad, interpuesto por la Universidad de Sevilla, que versa sobre la anulación de un acto declarativo de derechos, concretamente un acto presunto de carácter estimatorio por silencio administrativo mediante el que se obtenía una matriculación en la Facultad de Medicina de la provincia así como la convalidación de diferentes asignaturas.

La pretensión anulatoria por parte de la recurrente se argumentaba en que atendiendo a las Normas de Matriculación de la misma Universidad, no se cumplía con los requisitos necesarios que venían estipulados para abstenerse a pasar por el proceso de preinscripción, los cuales aludían a que una vez contabas con tener superado el primer curso completo de la misma Licenciatura, debías ostentar cierta cantidad de créditos aprobados de la carga lectiva global o contar con la convalidación de al menos tres asignaturas del Plan de Estudios.

⁴⁴ Véase Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Sevilla, de 19 de febrero de 2001, (RJCA/2001/277).

Si atendemos a lo expuesto, se objetaba que el incumplimiento recaía sobre requisitos que eran necesarios para llevar a cabo la convalidación y por tanto, su posterior admisión en la Facultad. Por ello, en esta ocasión, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo resolvió estimando en parte las pretensiones del recurso. Entendió, que la argumentación prevista en el artículo 62.1 f) de la LRJPAC se reservaba para aquellos casos en que se produce la inexistencia o el falseamiento esencial de los presupuestos fácticos, que en este caso sería el no contar con los estudios necesarios para acceder a estudios de Universidad, y sin embargo, ante estas circunstancias, se estaba ante la ausencia de un presupuesto no esencial como era que la convalidación de esas asignaturas no tenía que haber tenido lugar, bien por la falta de contenido en ellas o por insuficiencia de los créditos que se requerían.

Por todo ello, fue que este Juzgado decidió a la vista de los acontecimientos no entender ajustada a Derecho la convalidación de dichas asignaturas, declarando la anulación del acto administrativo concedido por silencio positivo de convalidación, confirmando a su vez sí el proceso de admisión y de matrícula en la Facultad de Medicina.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

La Ley es la única que está capacitada para dar entrada a nuevos supuestos de nulidad de pleno derecho al considerar que determinados casos, dada su gravedad, necesitan incluirse entre los que son merecedores de una nulidad de tal carácter como la que estamos viendo hasta ahora.

Consiguientemente, aquí se tratará de disposiciones legales, tanto de carácter estatal como autonómicas, que responderán a esa necesidad; y

asimismo, también las normas de Derecho Comunitario europeo podrán encargarse de hacer tales determinaciones cuando así sea necesario.

Algunos ejemplos son los siguientes: La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone en su artículo 103.4 que aquellos actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias con objeto de eludir los cumplimientos requeridos en ellas, serán considerados nulos de pleno derecho. Esta calificación se debe a que se tiene que proteger la seguridad jurídica, así como impedir que auto tutelas administrativas dejen sin efecto pronunciamientos contenidos en declaraciones judiciales. Sin embargo, ante este tipo de infracciones, se pone de manifiesto que en la práctica, pueden llegar a confundirse estas limitaciones de vuelta con el contenido del apartado a) del artículo 62.1 de la LRJPAC, al llegar a la relación que tiene con el derecho a la tutela judicial efectiva. Así lo plantean autores, tales como Huergo Lora⁴⁵, quien a pesar de estar de acuerdo con la incertidumbre que este tipo de casos encierra, argumenta que el propio artículo 103 condiciona la nulidad a un elemento subjetivo, a la concurrencia de una intencionalidad por parte de la Administración en su contexto de «*que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento*». Además, defiende que con este precepto, lo que el legislador realmente ha querido dar a entender es que ante la concurrencia de un supuesto de este tipo, una sentencia puede perder su valor tanto si la Administración incumple el contenido de una sentencia como al ejercer dicho Organismo potestades alterando algún

⁴⁵ HUERGO LORA, A.: «La Permanencia de un viejo problema: la reiteración de los actos administrativos anulados como forma de incumplimiento indirecto de las sentencias, con especial referencia a los efectos de los recursos de casación en interés de Ley», *Revista de Administración Pública*, [online]. Sep.-dic. 2001, no.156, p.283-298.

marco jurídico que previamente había servido como base legal para el dictamen de ella.

En otra, esta vez concretamente en materia presupuestaria, se establece una limitación a los compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados, contenida en el artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que en caso de sobrepasarse, hará que se consideren de nulidad absoluta esos actos o disposiciones generales que incumplan con esa limitación.⁴⁶

También, otro supuesto que podemos conocer y relacionar en este apartado es el contenido en la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias. En el artículo 55 de esta misma Ley, se recoge que todas aquellas intervenciones que se vayan a llevar a cabo en bienes de interés cultural, o también sobre aquellos incluidos en el Inventario de Bienes Muebles, estarán supeditadas a una previa autorización del Cabildo Insular y a un previo informe de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico. De una lectura más profunda de este artículo, se refiere a

⁴⁶ Con este supuesto inclusivo en la nulidad, lo que pretende el legislador es alcanzar el respeto al principio presupuestario de especialidad cuantitativa, haciendo que la Administración ajuste sus actuaciones a la legalidad presupuestaria sin incrementar el gasto más allá de los límites establecidos para ello. No obstante, en lo que concierne a este caso, la nulidad se dictará sin perjuicio de las responsabilidades a las que haya lugar, como es el caso de la responsabilidad patrimonial ante el derecho que tenga un ciudadano sobre su prestación pecuniaria que mediante Resolución se le reconoció al margen del crédito disponible y que en ese momento, podrá demostrar título suficiente para exigir el pago. Es entre otros motivos, el que justifica que este supuesto, a pesar de estar tasado en la Ley, no es de aplicación práctica en la mayoría de ocasiones, porque ante este tipo de situaciones la Administración tiene el deber de resolver. Es por ello, que en una nueva interpretación del principio de especialidad cuantitativa, deben acudir a la ampliación de créditos para afrontar este tipo de obligaciones que ya han sido contraídas.

cualquier intervención por externa o interna que sea, quedando en manos del Ayuntamiento la posible licencia de obra. Por ello, si dicha licencia o concesión del permiso correspondiente no se dicta con sujeción a la preceptiva autorización previa, la misma adquirirá la condición de ilegal y a su vez, el carácter de nula de pleno derecho.

El último ejemplo, dentro de los que tienen más relevancia y de los que vamos a exponer, determinado como supuesto de nulidad absoluta lo encontramos en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuando se diesen licencias u órdenes otorgadas para uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres, así como para el uso de suelo no urbanizable de costas o de especial protección.⁴⁷ Lo que debe conocerse acerca de estos supuestos contemplados, en primer lugar y de manera obvia es que se tiene por objeto el proteger dichas zonas de dominio público o dichas zonas tan sensibles que en el mundo actual tienen tanta importancia en cuanto a su preservación. Igualmente, como hemos visto en varios supuestos anteriores de invalidez absoluta, el reconocer en un acto administrativo la titularidad privada de un dominio público, caso que se da ante estas disposiciones, puede asentar la nulidad por tratarse de la constitución de un delito, por entrañar un contenido imposible o por derivarse de la actuación de un órgano incompetente. Seguidamente, también ha de saberse que en cualquier caso, se dependerá de la extensión que haya tenido la infracción, así como se atenderá a las circunstancias singulares de cada suposición; y también que por regla general, los vicios que subyacen en este tipo de especulaciones pueden ser conocidas por un ciudadano medio. Esto da lugar a que la nulidad de un acto de este tipo se atenga al régimen general de

⁴⁷ Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, artículo 229.8.

responsabilidad administrativa, con la que se sostiene que si es manifiesta la ilegalidad de este acto, no se producirá el derecho a indemnización porque se entiende que el titular de la licencia debía conocer de esa ilegalidad y que por tanto, su actuación era de confianza hacia un acto de esta índole.

IV. CONCLUSIONES

Los supuestos previstos en la normativa permiten determinar con facilidad los actos que pueden ser considerados nulos. El legislador ha sido claro tasándolos en la Ley, diferenciándolos de aquellos que únicamente son anulables o irregulares.

Pese a ello, la regla general de la anulabilidad sigue complicando el estudio y comprensión de estas causas y hace que se tenga que realizar una interpretación restrictiva de lo establecido en la Ley. Asimismo, la variedad de acontecimientos que encajan en el marco de una nulidad de pleno derecho, requieren normalmente una interpretación de la aplicación práctica de los mismos.

Si se analiza la jurisprudencia, se puede observar que los Tribunales impiden con frecuencia que determinados actos que infringen gravemente el ordenamiento jurídico sean calificados como nulos. Es habitual que en lugar de declararse la nulidad se determine que el defecto del acto da lugar a una anulabilidad.

En efecto, la jurisprudencia, en concordancia con la regla general de la anulabilidad, solo confiere este tipo de invalidez a aquellos casos en donde es innegable el carácter que comportan debido a su gravedad y no a aquellos otros en donde es posible una mínima defensa para llevar la duda de enmarcarlos como nulos de pleno derecho.

Esta interpretación permite extraer dos conclusiones. Por un lado, es evidente que se genera confusión en torno a las casusas de nulidad y procede plantearse si realmente se está llevando a cabo un uso adecuado de esta teoría y se está actuando de conformidad con el principio de seguridad jurídica. Por otro, parece lógica la interpretación jurisprudencial, puesto que la regla general es la anulabilidad y una interpretación más amplia de los



Universidad
de La Laguna

Facultad de Derecho



supuestos de nulidad previstos en la normativa impediría un desarrollo adecuado de las relaciones jurídicas con la Administración y dificultaría el tráfico jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS E INFORMES

- SANTA MARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*. Tercera edición Año 2015, Iustel.
- GARCÍA LUENGO, J.: *Monografía La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Primera edición Año 2002, Civitas. A Thomson Company.
- GARRIDO FALLA, F; PALOMAR OLMEDA, A y LOSADA GONZÁLEZ, H.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Decimocuarta edición, Volumen I, Tecnos.
- GAMERO CASADO, A y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Duodécima edición, Tecnos.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo*. Vigésimo quinta edición, 2014, Civitas Thomson Reuters, Editorial: Aranzadi, SA.
- *Revista de Administración Pública*, [online]. Sep.-dic. 2001, no.156

JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Social (Sección 1ª), STS 375/2005, de 20 junio, (AS/2005/2574).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 7ª), STS de 24 de Septiembre de 2007, (RJ/2007/7457).
- Sentencia del Tribunal Supremo, STS 23-11-2001, (RJ 996/2002).

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª), STS de 22 de diciembre de 2011, (RJ/2012/3045).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 5ª), STS de 19 mayo 2000, (RJ/2000/4363).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª), STS de 31 de mayo de 1991, (RJ/1991/4381).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, STS 1658/2003, de 4 de diciembre (RJ/2004/1781).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, STS de 18 febrero 1983, (RJ/1983/907).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª), STS de 22 de septiembre de 2014, (RJ/2014/4684).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª), STJS de 22 de marzo 2004, (JUR/2006/62491).
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Sevilla, de 19 de febrero de 2001, (RJCA/2001/277).

WEBS CONSULTADAS

- <http://inforlegal.blogspot.com.es/2009/06/clases-de-sentencias.html>
- <http://www.joanmanueltrayter.com/blog/joan-manuel-trayter-actos-administrativos/>
- <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>

- <http://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vi-revision-oficio/b-causas-nulidad-pleno-derecho>
- https://es.wikipedia.org/wiki/Sine_qua_non
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Invalidez_del_acto_administrativo_\(Espa%C3%B1a\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Invalidez_del_acto_administrativo_(Espa%C3%B1a))
- <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Inicio.aspx>