



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## La Invalidez de los Actos Administrativos

Presentado por:

***M<sup>a</sup> Teresa Bernal Rodríguez***

Tutelado por:

***Bernard-Frank Macera Tiragallo***

*Valladolid, 28 de Septiembre de 2021*



**RESUMEN:** El objeto de estudio del presente trabajo es la “Invalidez de los Actos Administrativos”, para ello he creído necesario empezar analizando, primeramente, el “Acto administrativo”: concepto, elementos, clases, etc. Y posteriormente, analizar los “Requisitos de Validez” de los actos administrativos, para a “contrario sensu”, adentrarme ya en el objeto de estudio de este trabajo en cuestión.

En cuanto a la invalidez de los actos administrativos, tras una introducción sobre su regulación en España y en países de nuestro entorno en los dos últimos siglos y medio, he analizado las dos grandes figuras o tipos de invalidez en nuestro Derecho Administrativo, sus características y efectos.

Otra cuestión importante sobre la invalidez de los actos administrativos es su forma de declaración en vía administrativa y contencioso-administrativa. Será objeto de estudio del presente trabajo.

No he querido olvidarme en último término, de la invalidez de los actos administrativos de Derecho comunitario, pues España forma parte de la U.E. y hemos de acatar dicho Derecho, si no queremos ser sancionados.

A lo largo del trabajo se expondrán las opiniones y definiciones sobre esta materia de la doctrina, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Acto administrativo, invalidez, nulidad, anulabilidad, irregularidades no invalidantes, legalidad, conservación, subsanación, revisión, lesividad, recurso administrativo y recurso contencioso administrativo.

**ABSTRACT:** The object of this work is the “Invalidity of Administrative Acts”, for which I thought it necessary to begin by analysing, first, the “Administrative Act”: concept, elements, classes, etc. And then, to analyze the “Requirements of Validity”, of administrative acts, to “contrary sensu”, to go into the object of study of this work in question.

As regards the invalidity of administrative acts, following an introduction on their regulation in Spain and in countries around us in the last two and a half centuries, I have analysed the two great figures or types of invalidity in our Administrative Law and their characteristics and effects.

Another important question about the invalidity of the administrative acts is their form of declaration in administrative and contentious-administrative manner. This work shall be examined.

I did not want to forget the invalidity of administrative acts of Community law, because Spain is part of the EU and we must abide by that law, but we want to be sanctioned.

Throughout the work, opinions and definitions of the doctrine, the case law of the Supreme Court and the Constitutional Court will be set out on this subject.

**KEY WORDS:** administrative act, invalidity, nullity, voidability, non-invalidating irregularities, legality, conservation, correction, revision, lesivity, administrative appeal and contentious administrative appeal.

## **GLOSARIO DE ABREVIATURAS:**

Art: artículo.

CA/CCAA: Comunidad/es Autónomas/s.

CC: Código Civil (BOE número 206, 25 de julio de 1889)

CE: Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (BOE número 311, 29 de diciembre de 1978)

Ed: Editorial

Edic: Edición

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE número 80, de 3 de abril de 1985)

LC: Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (BOE número 181, de 29 de julio de 1988)

LEF: Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (BOE número 351, de 17 de diciembre de 1954)

LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE número 284, de 27 de noviembre de 2003)

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE número 167, de 14 de julio de 1998)

LOTC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE número 239, de 05 de octubre de 1979)

LPA: Ley de 17 de junio de 1958, de Procedimiento Administrativo (BOE número 171, de 18 de julio de 1958)

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE número 236, 2 de octubre de 2015)

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE número 285, de 27 de noviembre de 1992)

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 (BOE número 12, de 14 de enero de 1999)

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE número 236, 2 de octubre de 2015)

NUM.: Número

PAG: Página

RAP: Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

RD: Real Decreto

REC.: Recurso

RJ: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi

SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional

SS: Siguiente

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TR: Texto Refundido

TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE número 276, de 16 de noviembre de 2011)

TRLS: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo (BOE número 154, de 26 de junio de 2008)

TS: Tribunal Supremo

# INDICE

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL REGIMEN DE SU VALIDEZ.....</b>	<b>9</b>
2.1.	Concepto .....	10
2.2.	Notas características .....	11
2.3.	Requisitos de validez.....	12
2.3.1.	<i>Requisitos subjetivos.....</i>	<i>13</i>
2.3.2.	<i>Requisitos objetivos .....</i>	<i>14</i>
2.3.3.	<i>Requisitos causales.....</i>	<i>14</i>
2.3.4.	<i>Requisitos formales.....</i>	<i>16</i>
<b>3.</b>	<b>MARCO GENERAL DE LA INVALIDEZ.....</b>	<b>17</b>
3.1.	La invalidez en los s. XIX y XX.....	17
3.1.1.	<i>Francia.....</i>	<i>17</i>
3.1.2.	<i>Alemania.....</i>	<i>18</i>
3.1.3.	<i>España.....</i>	<i>19</i>
3.2.	Concepto y cuestiones generales.....	20
<b>4.</b>	<b>CLASES DE INVALIDEZ.....</b>	<b>21</b>
4.1.	Características generales.....	22
4.2.	La anulabilidad.....	25
4.2.1.	<i>La cláusula general de anulabilidad.....</i>	<i>25</i>
4.2.2.	<i>Los vicios formales.....</i>	<i>26</i>
4.2.3.	<i>Efectos de la anulación.....</i>	<i>27</i>
4.3.	La nulidad de pleno derecho .....	28
4.3.1.	<i>Supuestos de nulidad.....</i>	<i>28</i>
4.3.2.	<i>Efectos de la declaración de nulidad.....</i>	<i>35</i>
<b>5.</b>	<b>PRINCIPIO DE CONSERVACION.....</b>	<b>35</b>
5.1.	Diferentes manifestaciones.....	35
5.2.	La corrección de errores .....	36

<b>6.</b>	<b>LA DECLARACION DE INVALIDEZ .....</b>	<b>37</b>
6.1.	Declaración de anulabilidad: declaración de lesividad y la impugnación contencioso-administrativa .....	38
6.2.	Declaración de nulidad.....	41
6.2.1.	<i>Revisión de oficio.....</i>	<i>41</i>
6.2.2.	<i>Revocación stricto sensu.....</i>	<i>45</i>
6.2.3.	<i>Revisión de oficio de los actos firmes favorables contrarios al Derecho de la U.E. ....</i>	<i>47</i>
6.3.	Los recursos administrativos.....	48
6.3.1.	<i>Características .....</i>	<i>48</i>
6.3.2.	<i>Recurso de alzada.....</i>	<i>50</i>
6.3.3.	<i>Recurso de reposición.....</i>	<i>52</i>
6.3.4.	<i>Recurso extraordinario de revisión.....</i>	<i>53</i>
<b>7.</b>	<b>EL REGIMEN DE INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO .....</b>	<b>54</b>
7.1.	La anulabilidad como regla general.....	55
7.2.	La inexistencia como excepción.....	56
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>57</b>
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>60</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El título de este TFG, “Invalidez de los Actos Administrativos”, contiene dos de los pilares de nuestro Derecho administrativo, por una parte “acto administrativo” que constituye la forma de actuación más importante de nuestra Administración Pública, y, por otra parte, la “invalidez” que constituye una de las bases de nuestro Estado de Derecho, ya que, la Administración como poder público que es, ha de estar sometida plenamente a la Ley y al Derecho. Esto último es manifestación del principio de legalidad, que es imperativo de nuestra Norma Suprema, la Constitución de 1978, así se recoge sobre todo en los artículos 9.1, 9.3 y 103.1: “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”.

La invalidez de los actos administrativos se regula por primera vez en la LPA de 1958, a lo largo de las diferentes leyes de finales del s. XX ha sufrido variaciones hasta llegar a su actual regulación en el Capítulo III del Título III, artículos 47 a 52 LPAC de 2015 (Nulidad y Anulabilidad).

Si tuviera que resumir brevemente el régimen de la invalidez de los actos administrativos, destacaría su separación del Derecho privado y otros dos principios básicos (además del principio de legalidad), como son: el principio de presunción de validez y el principio de conservación.

No me extiendo más en la introducción, pues el desarrollo viene a continuación.

## 2. EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL REGIMEN DE SU VALIDEZ

La Administración puede realizar actuaciones materiales y jurídicas, dentro de las actuaciones jurídicas existe tres posibles formas de actuación:

- i. Los actos administrativos en sentido estricto. Aplican a supuestos concretos los mandatos establecidos en las normas.
- ii. Los reglamentos. Crean normas y desarrollan el contenido de las Leyes.
- iii. Los contratos. Dan lugar a una relación jurídica entre la Administración y un particular diferente de la derivada de los actos administrativos. Desde hace diez años los contratos que celebre la Administración vienen siempre precedidos de un acto administrativo de adjudicación de elección del contratista.

El acto administrativo es la pieza central del Derecho administrativo, la mayoría de las actuaciones jurídicas de la Administración se formalizan a través de él. Además de ser una categoría formal, permite el sometimiento y control de la Administración a la Ley.

## 2.1. Concepto

Existe un concepto positivo o amplio, hay que partir de tres perspectivas.

La primera perspectiva es la objetiva: “el acto administrativo es la actuación de ejecución de una Ley para satisfacer el interés público”. Esta definición es importante y útil, pero no es suficiente, porque no distingue los actos administrativos de otros instrumentos que también son de ejecución de ley como: las actuaciones judiciales, actuaciones privadas (ejemplo: la declaración de la renta), el reglamento.

La segunda perspectiva subjetiva: “el acto administrativo es el acto emanado de una Administración pública”. Al igual que en el caso anterior, resulta ser un concepto insuficiente porque: no distingue los actos administrativos de las “actuaciones materiales” de la Administración, ni tampoco los distingue de otras actuaciones declarativas que carecen de efectos jurídicos (ejemplo: una felicitación de navidad). Además, la Administración no sólo actúa a través de actos administrativos.

La tercera perspectiva jurídico-formal: “el acto administrativo es el acto de poder con el que se imponen consecuencias jurídicas para terceros”. Es la concreción del ejercicio de una potestad pública administrativa, que crea e impone efectos jurídicos. Es la perspectiva más útil que hay que completar con las dos anteriores.

Así pues, partiendo de estas tres perspectivas se podría dar la siguiente definición de acto administrativo, según García de Enterría<sup>1</sup>, muy tradicional y generalizada en la doctrina española: “*declaración unilateral de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo jurídico, realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad pública distinta de la reglamentaria*”. Dicha potestad está atribuida por el ordenamiento jurídico y produce efectos jurídicos: declarando, creando, modificando o extinguiendo un derecho o un deber.

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic., Navarra, 2017, pág. 544.

## 2.2. Notas características

De la anterior definición amplia, podemos distinguir las notas características del acto administrativo.

En primer lugar, el acto administrativo es una declaración que ha de proceder de una Administración Pública. Por lo tanto, no son actos administrativos:

- i. Los actos jurídicos de los particulares, aunque algunos actos se someten al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 2.c. in fine LJCA: actos de los concesionarios) y pueden regirse por el Derecho Administrativo (art. 66 y 94 LJCA: solicitud de desistimiento y renuncia).
- ii. Los actos dictados por órganos judiciales o legislativos, aunque también se sometan al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- iii. Los actos de la Administración que no tienen efectos jurídicos o que los efectos son indirectos.

En segundo lugar, es una declaración intelectual. Esto supone que se excluyen las actuaciones de la Administración: meramente materiales (aunque si son restrictivas de derechos tienen que estar legitimadas por un acto administrativo) o técnicas.

Esta declaración puede ser: escrita (es lo normal, art. 21.1 LPAC), verbal, tácita o implícita, gestual o presunta (silencio administrativo).

Además, dicha declaración, como bien se ha descrito en el concepto puede ser:

- i. Declaración de voluntad o resolución. Los actos inciden directamente en la esfera jurídica de los terceros. Son los actos administrativos por excelencia y suponen el 99%. Son actos susceptibles de recurso, como señalaré más adelante (art. 112 LPAC). Ejemplo: expropiaciones, sanciones, órdenes, etc.
- ii. Declaración de juicio o valoración sobre algo. Ejemplo: actos consultivos o informes (art. 80 LPAC) y actos de fiscalización.
- iii. Declaración de conocimiento. La Administración constata un determinado hecho o derecho. Ejemplo: las certificaciones.
- iv. Declaración de deseo. Suele referirse a peticiones o propuestas de un órgano administrativo a otro (art. 79 LPAC).

En tercer lugar, el acto administrativo es el resultado de una potestad administrativa. Frente a los negocios jurídicos-privados que pueden ser innominados, en Derecho

administrativo todos los actos responden a tipos determinados o nominativos (art. 34.2 LPAC: “*El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos*”), lo que significa la vinculación plena de la Administración a la Ley.

En cuarto lugar, el acto administrativo produce efectos externos, su contenido es obligatorio para: los destinatarios, terceros relacionados con los destinatarios y la propia Administración que tiene que actuar en consecuencia.

Debido al privilegio de la “autotutela declarativa”, los actos administrativos son ejecutivos, es decir, producen efectos y en principio de forma inmediata (art. 39 LPAC, apartado 1: “*Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa*”).

Igualmente, por la “autotutela ejecutiva”, la Administración puede ejecutar por la fuerza el contenido del acto administrativo si no se cumple voluntariamente art. 99 LPAC: “*Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial*”).

En quinto lugar, el acto administrativo se presume su validez y legitimidad (art. 39 LPAC), esta característica es muy importante para el objeto de estudio de este trabajo y que desarrollaré posteriormente. Es una presunción “*iuris tantum*” que corresponde romper al particular, es decir, le corresponde la carga de la prueba en la impugnación del acto administrativo.

### **2.3. Requisitos de validez**

Antes de analizar la “Invalidez de los Actos Administrativos” es conveniente precisar, a *contrario sensu*, cuáles son los requisitos de validez, pues de no cumplirse dichos requisitos llevarían a la invalidez del acto administrativo si así es declarado por el órgano competente, ya sea nulidad de pleno derecho o nulidad relativa.

Están regulados de forma conjunta en el art. 34 LPAC: “*1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.*”

2. *El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”.*

### 2.3.1. *Requisitos subjetivos*

Estos requisitos se refieren al sujeto del que emana el acto administrativo y son tres.

En primer lugar, el acto administrativo ha de ser emitido o provenir de una Administración Pública.

En segundo lugar, el órgano que dicta el acto administrativo ha de ser competente para el ejercicio de la potestad. Hay que distinguir entre los diferentes tipos de competencia, pues en algunos casos lleva consigo la nulidad de pleno derecho y en otros la anulabilidad:

- i. Competencia material y territorial. En caso contrario, según el art. 47.1.b LPAC, el acto sería nulo de pleno derecho.
- ii. Competencia jerárquica. En caso contrario, según el art. 52.3 LPAC el acto sería anulable si pudiera convalidarse.

En tercer lugar, la persona física titular del órgano que dicta el acto administrativo debe estar legítimamente investida como titular. Por tanto, esto conlleva lo siguiente:

- i. No debe estar incurso en ninguna de las causas de abstención que establece el art. 23 LRJSP, es una lista cerrada: interés personal en el asunto, parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad o de hecho o similar hasta el segundo grado, amistad íntima o enemistad manifiesta, haber intervenido como perito o testigo en el procedimiento en cuestión, relación de servicio con los interesados. El art. 23.4 LRJSP establece que el incumplimiento de esta obligación no genera *per se* la invalidez del acto administrativo que se dicta (*“La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido”*), dependerá de la mayor o menor discrecionalidad del acto, ya que si el acto es reglado o está totalmente predeterminado la influencia de las causas de abstención es mínima. Las partes interesadas pueden promover un incidente de recusación.
- ii. El titular del órgano no debe estar sometido a ninguno de los vicios de la voluntad: error, dolo, intimidación o violencia. Estos vicios no pueden ser alegados por los causantes, pues según el art. 115.3 LPAC: *“Los vicios y defectos que hagan anulable un acto*

*no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado*”, es decir, nadie puede alegar su propia torpeza.

- iii. En cuanto al funcionario de hecho, que es aquel que carece de legitimidad, pero aparenta ser titular, para que sea válido el acto administrativo ha de haber generado en los destinatarios el convencimiento de su legitimidad.

### 2.3.2. *Requisitos objetivos*

El art. 103.1 CE establece el sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho y el art. 34.2 LPAC dispone: “*el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos*”.

Tradicionalmente, la doctrina, como es el caso de Santamaría Pastor<sup>2</sup> aplica el triple requisito del negocio jurídico al contenido del acto administrativo:

- i. Lícito. Según el art. 47.1.d LPAC, si el acto constituye una infracción penal o se dicta como consecuencia de ésta es nulo de pleno derecho.
- ii. Posible. El art. 47.1.c LPAC establece que son nulos de pleno derecho los actos de contenido imposible. Se alude a la imposibilidad física y también a la jurídica.
- iii. Determinado o determinable. Un acto administrativo indeterminado es imposible, no es posible jurídicamente.

### 2.3.3. *Requisitos causales*

El art. 34.2 LPAC establece que el contenido del acto ha de ser adecuado a los fines de éste. La causa se refiere al porqué del acto administrativo.

Al valorar la causa hay que tener en cuenta tres factores o elementos.

En primer lugar, los presupuestos fácticos. La Administración solo puede dictar un acto administrativo cuando se dé el presupuesto de hecho al que la norma vincula la potestad de dictar dicho acto. Son los jueces y tribunales contencioso-administrativos los que controlan que los presupuestos de hechos sean determinantes. Según Santamaría Pastor<sup>3</sup> “*esta fidelidad*

---

<sup>2</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Ed. Iustel, 4ª Edic., Madrid, 2016, pág. 155

<sup>3</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Antonio., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Ed. Iustel, 4ª Edic., Madrid, 2016, pág. 156

*a los hechos constituye una exigencia elemental y obvia que, en el caso de los actos constitutivos de declaraciones de conocimiento, se resume en la exigencia de veracidad”.*

En segundo lugar, el fin. El acto administrativo debe ir al cumplimiento del fin público previsto por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la potestad administrativa que tenga atribuida el órgano que dicta dicho acto. En este caso, son también los Tribunales los que controlarán que se adecue a los fines que lo justifican (art. 106.1 CE).

Si se ajusta a un fin distinto (ya sea privado o público distinto) del previsto en la norma incurre en el vicio de “desviación de poder”, que de acuerdo con el art. 48.1 LPCA genera la anulabilidad del acto; dicha desviación de poder también se contempla en el art. 70.2 LJCA<sup>4</sup>.

En tercer lugar, relación proporcionada entre: el contenido, el fin y los presupuestos fácticos del ordenamiento jurídico. Así lo exige el art. 4.1 LRJSP como principio fundamental de la actividad administrativa, al igual que los artículos: 56.1 LPAC (medidas provisionales), 100.1 LPAC (ejecución de los actos) y 29 LRJSP (potestad sancionadora).

La Administración debe justificar la adecuación de su actuación para lograr los fines que persigue, esta adecuación se plasma en la motivación del acto administrativo (art. 35 LPAC).

El principio “*pro libertate*” o “*favor libertatis*” impone a la Administración el optar, cuando pueda legalmente, por la medida menos restrictiva de las varias posibles para conseguir el fin. Así lo recoge el art. 4.1 LRJSP y el art. 129.3 LPAC<sup>5</sup>.

El acto administrativo puede quedar sujeto a: condición, término y modo; es decir, a las determinaciones accesorias de la voluntad no previstas normativamente (elementos accidentales del negocio jurídico en el Derecho Civil). Así lo ha reconocido la jurisprudencia y la doctrina, como F. Velasco Caballero<sup>6</sup> “*toda cláusula accesorio necesitaría una previsión o autorización de la ley*”, “*si bien sólo dentro de los márgenes que permita la tipicidad del acto según resulte de la configuración legal de la correspondiente potestad*”, pero si concurren vicios invalidantes en la

---

<sup>4</sup> Art. 70.2 LJCA: “*La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder*”.

<sup>5</sup> Art. 129.3 LPAC: “*En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios*”.

<sup>6</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1996, pág. 200 y ss.

cláusula accesoria “*la nulidad de la condición conlleva de ordinario la invalidez de todo el acto, mientras que la nulidad del modo solo comporta la invalidez de dicha causa*”.

#### 2.3.4. *Requisitos formales.*

Los requisitos formales se pueden analizar desde un doble punto de vista.

Desde el punto de vista estático: la forma como exteriorización del acto. El art. 36 LPAC establece que los actos administrativos se producirán de forma escrita, fundamentalmente, por razones de seguridad jurídica. Aunque también se admiten otras formas de expresión y constancia si son más adecuadas: verbal, gestual o presunta.

Como ya he señalado, el art. 35 LPAC establece los supuestos en que el acto administrativo debe contener la debida motivación o indicación de los hechos y fundamentos de Derecho. La motivación es importante cuando el acto administrativo se separa del criterio seguido en actuaciones anteriores, los tribunales valorarán si es proporcionada y razonable, así lo señala la jurisprudencia por ejemplo en Sentencia de la Audiencia Nacional<sup>7</sup>: “*no puede considerarse motivación suficiente el informe del comité técnico en relación con la índole de discrecionalidad técnica...cuya separación exigía una explicación justificativa del cambio de criterio...estaríamos permitiendo que la Administración actuase sin la seriedad requerida, abriendo la posibilidad de actuaciones discriminatorias o arbitrales...*”

Desde el punto de vista dinámico: la forma como procedimiento para la emisión del acto. El procedimiento es el conjunto de trámites ordenados dirigidos a la producción del acto administrativo definitivo, así lo establece el art. 34.1 LPAC. El art. 105.c CE dispone: “*La Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado*”, la ley que lo regula es la LPAC en sus art. 53 y siguientes.

---

<sup>7</sup> SAN, de 23 de enero de 2013, rec. 351/2011. Anula la resolución impugnada por separarse de los precedentes sin una motivación suficiente.

### 3. MARCO GENERAL DE LA INVALIDEZ

#### 3.1. La invalidez en los s. XIX y XX.

##### 3.1.1. Francia.

En Francia el “Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux”<sup>8</sup> de E. Laferrière, explica la evolución durante el s. XIX de las causas de nulidad de los actos administrativos que consideraba como tales el Consejo de Estado, se reconducían a cuatro:

- i. Incompetencia: “inaptitud legal de una autoridad administrativa para tomar una decisión o dictar un acto no comprendido en sus atribuciones”. Es un vicio público, que puede hacerse valer por el Consejo de Estado de oficio, si el particular demandante no lo ha invocado.
- ii. Vicio de forma.
- iii. Violación de la ley o derechos adquiridos.
- iv. Desviación de poder. Fue definida por M. Aucocq como: “*un agente de la Administración que, dictando un acto de su competencia y siguiendo las formas prescritas por la legislación, usa su poder discrecional para casos y motivos distintos de los que justificaron la atribución de ese poder.*”

A finales del x. XIX y principios del s. XX se planteó establecer un grado más importante de nulidad a través de la figura de la “inexistencia” para irregularidades especialmente graves. Santiago Muños Manchado<sup>9</sup> ha señalado que: “*Ha sido después la jurisprudencia la que ha desarrollado la doctrina de la inexistencia. Nunca lo ha hecho de una manera demasiado clara sino siempre, desde principios del siglo xx, aplicándola para condenar irregularidades especialmente graves.*” Y así hoy en día la inexistencia alude a infracciones flagrantes y gravísimas del ordenamiento jurídico, que permiten valorar al acto como inexistente jurídicamente (no materialmente). La inexistencia se puede hacer valer también ante la jurisdicción ordinaria y la impugnación puede realizarse en cualquier momento, tanto por la Administración, como por el interesado. El Consejo de Estado analiza caso por caso para determinar si un acto administrativo es inexistente o no.

---

<sup>8</sup> EDOUARD LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome Second, Ed. Berger-Levrault et Cie. Libraires-Éditeurs, Deuxième Édition, París, 1896

<sup>9</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XII, *Actos administrativos y Sanciones administrativas*, Ed. Imprenta Nacional de la Agencia Estatal BOE, 2º Edic., Madrid, 2017, pág.162.

El régimen de la inexistencia ha influido en la jurisprudencia del TJUE, utiliza esta categoría para las infracciones del ordenamiento jurídico que son manifiestas y evidentes, así la Sentencia de 26 de febrero de 1987, *Consorzio Cooperative d’Abruzzo* (asunto 15/85) que señaló: “*Calificar un acto de inexistente permite declarar que dicho acto no ha producido ningún efecto jurídico...dicha calificación deberá reservarse...a los actos afectados por vicios particularmente graves y evidentes*”.

En resumen, en el Derecho francés no se distinguen diferentes grados de invalidez y la anulación de los actos nulos tiene eficacia “*ex tunc*” de manera ordinaria (aunque caben excepciones).

### 3.1.2. Alemania.

Se considera a Kormann como el creador de la diferencia entre la Teoría de la Invalidez del Derecho Civil y del Derecho Administrativo, también aparece esta distinción en las obras de P. Laband y O. Mayer. Su posición es la dominante hasta nuestros días (contrario a él es H. Kelsen). Se considera necesario distinguir por seguridad y eficacia jurídica entre:

- Actos administrativos anulables. Son la regla general.
- Actos administrativos nulos, que son los actos cuya irregularidad es muy grave. Tienen carácter excepcional y restrictivo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1976, reformada en 1998, en el art. 44.1 definía los actos nulos así: “*Un acto administrativo es nulo de pleno Derecho en cuanto incurra en una infracción de especial gravedad y esto resulte manifiesto en una apreciación comprensiva de todas las circunstancias que concurren en el supuesto concreto*”; como se puede observar utilizaba dos criterios para determinar un acto como nulo: la gravedad de la infracción y la facilidad con la que puede ser apreciada por cualquiera (incluso por quien no esté especializado en Derecho). Se conoce como la “*teoría de la evidencia*”.

Además de definirlos, también daba una lista de supuestos nulos que no daba lugar a interpretaciones extensivas y otras irregularidades que no conllevaban la nulidad.

El régimen general de invalidez de los actos administrativos en Francia es la nulidad, que equivale a lo que en Derecho Alemán equivale a la anulabilidad. En ambos regímenes los plazos para hacer valer la invalidez caducan y, sin embargo, la anulabilidad puede subsanarse.

### 3.1.3. España.

España no acogió el sistema francés, ya la doctrina española de principios del s. XX señaló que era necesario distinguir entre las diferentes infracciones del ordenamiento jurídico en que pueden incurrir los actos administrativos. En este sentido R. Fernández de Velasco<sup>10</sup> y A. Royo Villanova<sup>11</sup> entre otros, advierten:

- i. La necesidad de separar la Teoría General de invalidez del Derecho Civil del Derecho Administrativo. STS de 17 de octubre de 1939: “*Mientras en Derecho Civil la teoría general de la ineficacia abarca indistintamente las nulidades de forma y las de fondo, en Derecho Administrativo apenas son reconocidas las nulidades de fondo si no hay quebrantamiento o lesión del derecho de un tercero...*”. La jurisprudencia del TS, ya desde principios del x. XX, consideraba la nulidad de los actos administrativos como una excepción, para infracciones muy graves de las leyes o reglamentos administrativos.
- ii. La existencia de diferentes niveles de invalidez según el diferente grado de infracción. La distinción en Derecho español entre actos nulos y anulables es equivalente a la distinción de Derecho alemán y a la del Derecho francés entre actos inexistentes y nulos.

En la primera mitad del s. XX la doctrina española utilizó una variedad de nociones provenientes de la doctrina italiana (principalmente, G. Zanobini y P. Virga), para determinar cuándo un acto administrativo se le podía considerar nulo, así F. Garrido Falla<sup>12</sup> publicó en 1956 un ensayo cuyos criterios se reprodujeron en la LPA de 1958. En esta Ley es donde se regula por primera vez el régimen de invalidez de los actos administrativos, se estableció una lista de infracciones que conllevaban a los actos administrativos a ser nulos de pleno derecho, pero los criterios para diferenciar la nulidad de la anulabilidad resultaban: ambiguos, difíciles de demostrar y susceptibles de ampliación continua por parte de la jurisprudencia; incluso

---

<sup>10</sup> FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo, *El Acto Administrativo: exposición doctrinal y estudio del derecho español*, Ed. Imprenta Helénica, Librería general de victoriano Suárez, 1ª Edic., Madrid, 1929, pág. 215. Distingue entre: inexistencia, nulidad radical, nulidad menos radical, irregularidades que producen una nulidad relativa, irregularidades de sanción más leve, irregularidad cuya sanción no es la nulidad, acto irregular en alguno de sus efectos, acto irregular cuyo agente emisor sufre una sanción pecuniaria e irregularidades sin sanción jurídica.

<sup>11</sup> ROYO VILLANOVA, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, Ed. Imprenta Castellana, Ed. 19ª, Valladolid, 1944, pág. 112 (pie de página núm. 140).

<sup>12</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, “*Los motivos de impugnación del acto administrativo (nulidad y anulabilidad en Derecho administrativo)*”, RAP núm. 17, Madrid, 1956, pag. 11 y ss.

T.R. Fernández Rodríguez<sup>13</sup> señaló que muchas infracciones que determinaban la nulidad no podrían considerarse como las más graves: “...no parece que pueda comprender todos los supuestos posibles de nulidad absoluta desde un punto de vista práctico[...]no parece que pueda acotar todos los supuestos de máxima gravedad, algunos de los cuales quedan inicialmente fuera por referirse a elementos de los actos a los que dogmáticamente no se reconoce carácter esencial”. Estos supuestos de nulidad son los que aparecen en las Leyes posteriores de 1992, 1999 y 2015, con algunas diferencias.

En los últimos 50 años la doctrina ha pretendido separar totalmente el régimen de la nulidad absoluta y la anulabilidad, pero en la práctica, tanto en el ordenamiento jurídico como en la jurisprudencia, la diferencia entre ambas clases de invalidez muchas veces no es tan radical.

### 3.2. Concepto y cuestiones generales.

Creo conveniente comenzar indicando que no es lo mismo invalidez e ilegalidad. La declaración de ilegalidad es la constatación, hecha por el órgano público competente, de que el acto administrativo es contrario a una norma jurídica, pero la declaración de ilegalidad carece por sí sola, de incidencia en el acto y en sus efectos. Los efectos del acto administrativo sólo quedan afectados por la sucesiva declaración de invalidez por el órgano competente. El acto administrativo formalmente declarado ilegal es eficaz hasta la declaración de invalidez. Por tanto, “todo acto inválido es ilegal, pero no todo acto ilegal es inválido”, así lo señala M. Beladiez Rojo<sup>14</sup> y A. Nieto García<sup>15</sup>: “ilegalidad es el juicio que puede realizar cualquiera y es el resultado de una constatación”, “invalidez es el juicio que sólo pueden realizar determinados órganos y es el resultado de una valoración o calificación jurídica sobre el alcance de la ilegalidad, es la declaración de ilegalidad relevante realizada por el órgano constitucionalmente legitimado para ello”. Tiene su lógica, ya que, si toda ilegalidad conlleva la invalidez, la Administración no podría actuar; y si no conlleva la invalidez afectaría al Estado de Derecho.

---

<sup>13</sup> FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón, *La nulidad de los actos administrativos*, Ed. Olejnik, 2ª Edic., Madrid, 2019, pág. 108 y ss.

<sup>14</sup> BELADÍEZ ROJO, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1994, pág. 11.

<sup>15</sup> NIETO GARCIA, Alejandro, *Estudio Preliminar* al libro de Beladiez Rojo, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1994, págs. 11 y 12.

La diferencia entre ilegalidad e invalidez deriva de dos grandes principios que tienen que coordinarse en la actuación de la Administración Pública: el principio de legalidad (ha de ajustarse a la norma jurídica) y el principio de eficacia (ha de lograr sus fines).

Según Parada Vázquez<sup>16</sup> la invalidez puede definirse como *“una situación patológica del acto administrativo, caracterizada porque faltan o están viciados algunos de sus elementos...como ocurre en toda enfermedad, la crisis puede superarse por el transcurso del tiempo o por aplicación de una terapia adecuada, o ser de tal entidad que el acto termina sin remedio fuera del mundo de los vivos. Y esto es así porque se entiende que unos vicios originan simplemente una nulidad relativa o anulabilidad que cura el simple trascurso del tiempo o la subsanación de los defectos, mientras que otros están aquejados de la nulidad absoluta o de pleno derecho, lo que conduce irremisiblemente a la anulación del acto”*.

El que un acto administrativo sea válido significa que sus elementos esenciales son conformes al ordenamiento jurídico, según el art. 39 LPAC esta validez se presume desde que se dicta. Por tanto, la invalidez consiste en la ausencia o disconformidad con alguno de los elementos esenciales o requisitos de validez analizados en el apartado anterior, el acto está viciado al infringir el ordenamiento jurídico.

Para que exista la invalidez esta ha de ser declarada por la Administración o los Tribunales, pues se presume que todos los actos son válidos hasta que no se demuestre lo contrario (privilegio de “autotutela declarativa”). Así la invalidez requiere una valoración que consiste en que: el acto sea ilegal (discordancia con el ordenamiento jurídico) y el establecimiento del grado de ilegalidad (para determinar si el acto administrativo es válido o no).

La presunción de validez de los actos administrativos obliga a que tengan que ser impugnados en los plazos previstos, sino se convierten en firmes e inatacables.

#### **4. CLASES DE INVALIDEZ**

Según la Teoría general del negocio jurídico existen tres clases o tipos de invalidez:

- i. La nulidad de pleno derecho o invalidez absoluta.
- ii. La anulabilidad o invalidez relativa. Se produce solo en los casos especiales que prevé el ordenamiento.

---

<sup>16</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Ed. Dykinson, S.L., 24ª Edic., Madrid, 2019, pág. 102.

- iii. La inexistencia. Es la ausencia de requisitos básicos de validez que no han sido establecidos expresamente por las normas. Es más radical que la nulidad absoluta, aunque sustancialmente es el mismo régimen.

Desde la LPA de 1958 y la reforma del Código Civil de 1973, el régimen de invalidez público y privado se separa, en el Derecho Administrativo la invalidez se basa en 2 tipos:

- 1) La anulabilidad o invalidez relativa.
- 2) La nulidad de pleno derecho o invalidez absoluta.

Existe junto a estos dos tipos, las “irregularidades no invalidantes”, pero no son una tercera categoría, pues no produce el efecto de la invalidez, son actos ilegales perfectamente válidos.

No existe la categoría de la “inexistencia” como en el Derecho francés. Así lo señalan García de Enterría y T.R. Fernández<sup>17</sup>: *“El acto inexistente no es que sea inválido, sino que carece de los requisitos necesarios para ser considerado como un acto propiamente dicho. Le falta, incluso, la propia apariencia de acto...puede ser eliminado por la Administración sin necesidad de acudir a ningún procedimiento solemne”*.

#### **4.1. Características generales.**

La teoría general del negocio jurídico se distorsiona cuando se aplica a los actos de la Administración Pública debido a: la presunción de validez, la eficacia y la seguridad jurídica de los destinatarios de los actos. Las características del régimen administrativo de invalidez son las siguientes que voy a señalar.

En primer lugar, mientras que en Derecho privado la ilegalidad genera la nulidad de pleno derecho (art. 6.3 CC), la regla general en Derecho Administrativo es que la ilegalidad genera la anulabilidad (art. 48.1 LPAC). En principio, una infracción del ordenamiento provoca anulabilidad y sólo las infracciones graves provocan la nulidad de pleno derecho (los supuestos previstos en el art. 47 LPAC).

En segundo lugar, la llamada “inexistencia” en el Derecho Administrativo español no existe, pero entendida como “falta de apariencia” es reconducible a los actos de contenido imposible que es uno de los supuestos de nulidad de pleno derecho (art. 47.1.c LPAC). Según

---

<sup>17</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 658.

Santamaría Pastor<sup>18</sup>: “*el mayor escollo de la teoría de la inexistencia es su diferenciación de la nulidad, sin existir demasiadas dificultades para distinguir ambas categorías en el plano técnico, en el plano práctico la distinción resulta prácticamente imposible, pues en la mecánica judicial de aplicación del Derecho, el acto inexistente posee un régimen idéntico al del acto nulo*”.

En tercer lugar, las “irregularidades no invalidantes” son ilegalidades que no afectan a la validez de los actos administrativos. Se recogen en el art. 48.2 y 48.3 LPAC.

En cuarto lugar, existe un conjunto de técnicas tendentes a sanar o excluir parcialmente la invalidez, es decir, el principio de conservación (art. 51 LPAC), que analizaré en otro epígrafe.

En quinto lugar, la necesidad de impugnación por parte de los afectados por el acto administrativo. La impugnación en vía de recurso tiene plazos extraordinariamente breves, son de caducidad y, por tanto, no interrumpibles. La impugnación no supone la suspensión automática de su ejecución, salvo declaración expresa del órgano administrativo o judicial competente para resolver. Por lo que los actos nulos de pleno derecho pueden producir efectos hasta su anulación, incluso una vez impugnados y anulados (art. 49 y siguientes LPAC), hay un claro desgajamiento entre “validez” y “eficacia”.

En sexto lugar, el régimen jurídico de la invalidez absoluta y relativa es muy similar (incluso el plazo de los recursos para solicitar la invalidez es el mismo). En la práctica la única diferencia es la convalidación de los actos anulables y la posibilidad de revisión de oficio de los actos nulos (no de los anulables).

Las características a destacar de ambos tipos de invalidez, las cuales son contrapuestas, son en la nulidad de pleno las siguientes:

- i. Carácter automático e inmediato de la invalidez: se produce sin necesidad de impugnación judicial, la sentencia tiene carácter declarativo.
- ii. Afecta al interés público, por lo que la declaración de invalidez tiene efectos “*ex tunc*”, es decir, se retrotraen al momento en que se dictó el acto.
- iii. Los efectos de la declaración son “*erga omnes*”: puede ser oponible entre las partes y también frente a terceros que les afecte favorablemente. Puede ser alegada por cualquiera, incluso por los jueces de oficio (revisión de oficio del art. 106 LPAC).

---

<sup>18</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos: contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, 1ª Edic, Madrid, 1972, pág. 205.

- iv. No es convalidable por actos posteriores, ni subsanable con el transcurso del tiempo, por lo que se puede apreciar en cualquier momento. Imprescriptibilidad.

Sin embargo, la anulabilidad se caracteriza por las siguientes notas:

- i. No posee carácter automático: es necesaria su declaración judicial y la sentencia es constitutiva.
- ii. La declaración de invalidez tiene efectos “*ex nunc*”: desde que se declara su invalidez.
- iii. Solo puede ser alegada por las personas en cuyo beneficio se establece, es decir a instancia de parte. El órgano competente no puede declararlo. Art. 107 LPAC.
- iv. Se puede sanar por: el transcurso del tiempo, confirmación o convalidación. Art. 52 LPAC.

El siguiente cuadro es clarificativo de las características de los dos tipos de invalidez.

<b>INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>NULIDAD</b>	<b>ANULABILIDAD</b>
MOTIVOS	Art. 47.1 LPAC	Art. 48.4 LPAC
FORMA DE DECLARACION	Revisión de oficio del art.106.1  Recursos advos. de los art. 112 y ss.	Revisión de oficio del art.107 LPAC (declaración de lesividad)  Recursos advos. de los art.112 y ss LPAC.
PLAZOS	En cualquier momento: art.106.1 LPAC  Plazo establecido en los recursos advos: art.112 y ss LPAC.	Plazo establecido para la revisión de oficio: art. 107 LPAC (declaración de lesividad).  Plazo establecido en los recursos advos.: art. 112 y ss LPAC.
CONVALIDACION	No se pueden convalidar	Sí se puede convalidar subsanando los vicios de que adolece.
EFFECTOS	Se retrotraen al momento en que se dictó el acto administrativo (ex tunc). Es como si el acto no se hubiera dictado nunca.	Se producen desde el momento en el que sea declarada por el órgano competente (ex nunc).

Antes de pasar a analizar cada tipo de invalidez, tengo que hacer mención a la “*Teoría de la Invalidez Sobrenvenida*”. Se trata de un supuesto problemático en el que actos administrativos que en un principio son válidos, pero posteriormente no se adecuan al Derecho y conllevan una invalidez sobrevinida. Por ejemplo: el otorgamiento de una

autorización porque se cumplen todos los requisitos legales necesarios, pero posteriormente se alteran los requisitos exigidos o se altera la normativa y han de ser revocados.

El TS admite claramente la “doctrina de la invalidez sobrevenida” con base en el art. 34.2 LPAC, que contiene el requisito de validez por el cual, ha de ser adecuado o congruente el contenido y el fin del acto administrativo. Así, la STS de 21 de marzo de 2011<sup>19</sup> por un derecho de reversión del ejercicio de tanteos y retractos forestales por pérdida sobrevenida de la causa, se acordó un retracto de una finca forestal cuando necesitaba una mejora, pero cuando fue a ejecutarse por la Administración ya no era necesario por las mejoras que había realizado el propietario de dicha finca: *“Este requisito de validez ha de concurrir no sólo en el momento inicial en que se dicta el acto administrativo, sino que es exigible su persistencia durante el tiempo en el que el acto administrativo ha de ejecutarse materialmente...el acto inicial que incurre en invalidez sobrevenida deja de tener aptitud para producir efectos y deviene no idóneo...”*.

La doctrina admite también esta teoría, entre otros: T. Cano Campos, C. Chinchilla Marín, J.A. Carrillo Donaire, J.A. García Trevijano Garnica...

La invalidez sobrevenida pone de manifiesto la concepción dinámica del principio de legalidad y que el servicio de la Administración Pública al interés general ha de permanecer durante la totalidad de su actuación.

## **4.2. La anulabilidad**

La regla general del Derecho Administrativo es que los actos ilegales son anulables. Los vicios de anulabilidad de los actos administrativos se regulan en el art. 48.1 LPAC: *“Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”*. Es un criterio residual, pues toda infracción que no sea reconducible a los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 48.1 LPAC será vicio de anulabilidad. Por tanto, la anulabilidad, es el supuesto general donde deben encuadrarse los vicios de los actos que no son nulos o que por su escasa relevancia no son ineficaces.

### *4.2.1. La cláusula general de anulabilidad.*

Según el art. 48.1 LPAC son anulables con carácter general:

---

<sup>19</sup> STS 1450/2011, ECLI:ES:TS:2011:1450, de 21 de marzo de 2011, rec. 5596/2006, Fundamento de Derecho Séptimo.

- i. “...cualquier infracción del ordenamiento jurídico...”. Se alude a cualquier norma del ordenamiento jurídico, por lo que puede vulnerarse: la CE, una norma de rango legal o reglamentaria, un tratado internacional o norma de Derecho comunitario, o un principio general del Derecho.
- ii. “...la desviación de poder”. Es una infracción del ordenamiento jurídico que se define en el art. 70.2 LJCA: “...el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”. Tiene su origen en la jurisprudencia francesa. Consiste en que el fin perseguido por el acto administrativo es distinto al fijado en la norma, puede ser de carácter público o privado. La dificultad está en probar que el fin buscado es diferente.

Santamaría Pastor<sup>20</sup> señala: “no es preciso para la existencia de desviación de poder que concurra ningún tipo de vicio de moralidad en el órgano autor del acto, ni que con este se persiga ninguna finalidad privada o ilegítima; basta con que el fin perseguido por el acto sea meramente distinto al atribuido a la potestad del que emana”.

El TS<sup>21</sup> considera respecto a la desviación de poder que “...el vicio de desviación de poder... precisa para poder ser apreciado que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde, los pruebe cumplidamente, no se funde en meras opiniones subjetivas ni suspicacias interpretativas, ni tampoco se base en una oculta intención que lo determine”.

#### 4.2.2. Los vicios formales.

El art. 48 LPAC en sus apartados 2 y 3 contiene dos supuestos de infracciones legales, que son excepciones parciales a la regla general de anulabilidad anterior, ya que no siempre harán que el acto administrativo sea anulable.

El art. 48.2 LPAC: “No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.” El mero defecto de forma no genera ni nulidad de pleno derecho ni anulabilidad, sino que la Ley solo sanciona con la invalidez en dos supuestos:

---

<sup>20</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Ed. Iustel, 4ª Edic. 2016, pág. 168

<sup>21</sup> STS 4195/2017, ECLI:ES:TS:2017:4195, de 21 de noviembre de 2017, rec. 1768/2016, Fundamento de Derecho séptimo.

- i. Cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, es decir, la omisión de los elementos de juicio imprescindibles para concluir si la decisión de fondo es correcta o no.
- ii. Cuando la infracción formal por omisión o realización incompleta o irregular de un trámite, haya producido indefensión al interesado. Según la jurisprudencia las posibilidades de defensa tienen que haber quedado sustancialmente mermadas y se apreciarán en su conjunto, es decir: en el transcurso del procedimiento, en el recurso administrativo y en el proceso contencioso-administrativo.

Según Fernández Farreres<sup>22</sup> “*lo determinante para que esa infracción desemboque en su anulación es que se trate de un trámite que, de haberse observado, hubiera llevado a que el acto hubiese sido otro*”.

El art. 48.3 LPAC: “*La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.*” Se refiere a las actuaciones administrativas y trámites procedimentales extemporáneos o fuera del plazo legal. La Administración tiene el deber de cumplir los plazos y así lo recoge el art. 29 LPAC<sup>23</sup>. La redacción de este apartado 3º es poco precisa y reserva su determinación a los tribunales que no pocas veces consideran al acto administrativo anulable por este vicio, así la STS de 28 de septiembre de 2010<sup>24</sup> que no consideraba que se estuviera ante un supuesto de presentación extemporánea por los méritos alegados, sino que era un problema de acreditación defectuosa: “*no nos encontramos ante un supuesto de presentación extemporánea de los méritos alegados, sino de un simple problema de defectuosa acreditación... no estamos ante la presentación extemporánea de un mérito, sino en la acreditación del mismo, ya antes acreditado por certificados de la propia Administración convocante, aun cuando no por el órgano establecido en las bases*”.

#### 4.2.3. Efectos de la anulación

Los efectos de la declaración de un acto administrativo como anulable son los opuestos a los de la nulidad de pleno derecho.

---

<sup>22</sup> FERNANDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 3ª Edic. 2016, pág. 789.

<sup>23</sup> Art. 29 LPAC: “*Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos*”.

<sup>24</sup> STS 4823/2010, ECLI:ES:TS:2010:4823, de 28 de septiembre de 2010, rec.1756/2007, Fundamento de Derecho Segundo.

En primer lugar, según el art. 52.1 LPAC los actos anulables son convalidables mediante la subsanación a posteriori de los vicios. Pero la convalidación sólo es posible si se trata de vicios procedimentales y formales, nunca cuando se infrinja materialmente el ordenamiento jurídico.

Si el vicio es de incompetencia, la convalidación puede realizarla el superior jerárquico del órgano que dictó el acto viciado (art. 52.3 LPAC). No cabe la convalidación cuando el acto es dictado por el órgano superior a aquél que sea el competente (se habla de incompetencia por exceso).

Si el vicio consiste en la falta de alguna autorización, puede ser convalidado por otorgamiento de dicha autorización por el órgano competente (art. 52.4 LPAC).

En segundo lugar, los actos anulables sanan por el transcurso del tiempo, es decir por la expiración de los plazos establecidos para interponer los correspondientes recursos administrativos, se convierten en inatacables.

### **4.3. La nulidad de pleno derecho**

#### *4.3.1. Supuestos de nulidad*

Como ya he dicho anteriormente, la regla general en Derecho Administrativo es la anulabilidad de los actos administrativos en caso de invalidez, por lo que los supuestos de nulidad de pleno derecho son excepcionales, para los supuestos más graves de infracción del ordenamiento jurídico. Las causas de nulidad han ido ampliándose progresivamente desde la LPA de 1958 hasta la actual LPAC de 2015, las actuales causas tasadas en el art. 47.1 LPAC, son las siguientes:

- i. Art. 47.1.a: *“Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”*.

Los derechos protegidos por el recurso de amparo son los contenidos en los art. 14 a 29 y 30.2 CE (así lo establece el art. 53.2 CE y 41 LOTC). Gracias a García de Enterría se incluyen las infracciones a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). El problema en estos casos es la necesidad de valoración.

Se introdujo en la LRJACyPAC de 1992 que aludía a las lesiones que vulnerasen el contenido esencial de los derechos y libertades. La Ley 4/1999 reformó esa primera redacción quedando la que actualmente se recoge en la Ley 39/2015.

Tras la aprobación de la CE, el TC ya contenía en sus sentencias la vulneración de los derechos fundamentales como causa de nulidad de pleno derecho, así en la STC de 23 de noviembre<sup>25</sup> desarrollada por la STC de 29 de noviembre de 1984 en las que no se admitían a trámite pruebas por haber vulnerado derechos fundamentales: *“nulidad radical de todo acto -público o en su caso privado- violatorio de las situaciones jurídicas reconocidas en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I de la Constitución y de la necesidad institucional por no confirmar, reconociéndolas efectivas, las contravenciones de los derechos fundamentales...”*, en el mismo sentido se reiteró la Sala Tercera en STS de 26 de abril de 1989<sup>26</sup>: *“aquellos supuestos en los que el acto administrativo implica una vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución: la eficacia suprema de nuestra Norma suprema así lo exige”*.

Algún sector de la doctrina, como J. Bocanegra y L. García Luengo<sup>27</sup>, estiman que el margen de estos artículos es muy amplio y debe interpretarse como causa de nulidad las que afecten de modo grave y manifiesto los derechos fundamentales. Respecto a esta interpretación restrictiva también se ha pronunciado a favor el TS en sentencia de 18 de febrero de 2009<sup>28</sup> en cuanto al derecho de igualdad del art. 14 CE en la prestación de servicios públicos de un Ayuntamiento a sus vecinos, donde hay que probar el trato discriminatorio y el derecho reclamado: *“esa desigualdad ante la Ley puede invocarse...si se acredita la realidad que se denuncia de trato desigual en cuanto a la prestación de los servicios públicos...el presupuesto podría efectivamente ser nulo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 62.1.a) de la Ley 30/1992...”*.

En la práctica donde más suelen producirse esta causa de nulidad es en los procedimientos sancionadores referentes a la ausencia de información y audiencia del interesado.

---

<sup>25</sup> STC 38/1981, ECLI:ES:TC:1981:38 (BOE núm. 305 de 22 de diciembre de 1981) de 23 de noviembre.

STC 114/1984, ECLI:ES:TS:1984:114 (BOE núm. 305 de 21 de diciembre de 1984) de 29 de noviembre, Fundamento Jurídico Cuarto.

<sup>26</sup> STS 2660/1989, ECLI:ES:TS:1989:2660 de 26 de abril de 1989, Fundamento Jurídico Primero.

<sup>27</sup> BOCANEGRA SIERRA, Raúl y GARCIA LUENGO, Javier, “La potestad de dictar actos administrativos como intromisión en la libertad”, RAP, núm. 172, 2007, pág. 103 y ss

<sup>28</sup> STS 912/2009, ECLI:ES:TS:2009:912, de 18 de febrero de 2009, rec.4146/2006, Fundamento de Derecho Quinto.

- ii. Art. 47.1.b: *“Los dictados por órgano manifestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”*.

La jurisprudencia no exige acumulativamente los dos supuestos de incompetencia.

La incompetencia ha de ser “manifiesta”. Sobre esta exigencia la jurisprudencia señala en Sentencia del 2 de febrero de 2017<sup>29</sup>: *“que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido”*; además suele valorar también la gravedad de la misma: *“la incompetencia sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración, lo que supone que no precisa de ningún esfuerzo interpretativo o argumental para detectarla”*.

Queda excluida la incompetencia jerárquica que es causa de anulabilidad.

- iii. Art. 47.1.c: *“Los que tengan un contenido imposible”*.

La STS de 31 de mayo de 2012<sup>30</sup> resume la doctrina jurisprudencial al respecto: la imposibilidad se refiere sólo a la material o física (no jurídica, porque esta equivale a ilegalidad del acto que conlleva su anulabilidad), además la imposibilidad ha de ser originaria y total (la sobrevenida conlleva ineficacia del acto). Por tanto, serán *“nulos los actos de contenido imposible que son inadecuados total y originariamente a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable”*.

Se incluyen como actos de contenido imposible aquellos que en la Teoría General se califican como “inexistentes”, porque carecen de apariencia de acto.

- iv. Art. 47.1.d: *“Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta”*.

Incluye dos variantes:

La primera: actos constitutivos de infracción penal, procede de la LPA de 1958.

---

<sup>29</sup> STS 333/2017, ECLI:ES:TS:2017:333, de 2 de febrero de 2017, rec.91/2016, Fundamento de Derecho Séptimo.

<sup>30</sup> STS 3989/2012, ECLI:ES:TS:2012:3989, de 31 de mayo de 2012, rec.397/2010, Fundamento de Derecho Segundo.

La segunda: consecuencia de una infracción penal, es decir, no es necesario que el acto en sí mismo sea infractor. Se añadió en la LRJAPyPAC de 1992.

Se refiere a los delitos y faltas cometidos por la autoridad o el funcionario público al emitir un acto administrativo.

El problema de esta causa de nulidad es que es precisa la intervención de la jurisdicción penal, es decir, “prejudicialidad”: el juez penal ha de pronunciarse previamente al juez de lo contencioso-administrativo, porque solo él puede declarar que la infracción es delictiva o penal. Algún autor, como Parada Vázquez<sup>31</sup>, señala que esto generaba un enorme retraso que puede llevar años y que sería positivo que la ley diera a la jurisdicción contenciosa-administrativa la posibilidad de pronunciarse “*ad casum*” sobre la naturaleza delictiva en el caso concreto de la acción vinculada al acto administrativo, sin esperar al juez penal, y que fuera revisable posteriormente: “*debe admitirse la competencia de la Administración y los Tribunales Contencioso-Administrativos para una calificación prejudicial objetiva del presunto delito...a los solos efectos de anulación del acto, pero sin por ello prejuzgar condena...*”. Pero la LOPJ no lo ha previsto.

- v. Art. 47.1.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*”.

Se refiere a dos supuestos de causa de nulidad de pleno derecho:

La primera causa se refiere a que el acto administrativo sea dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido. Esto se produce cuando:

- El acto se ha dictado con ausencia de todo trámite o sin procedimiento, lo que se conoce como “acto dictado de plano”.
- Cuando se omiten trámites esenciales o fundamentales. Ejemplo: en un procedimiento sancionador no se da audiencia al sancionado, el acto es como que no hubiera existido.

No basta con la omisión de algún trámite, sino que han de ser trámites esenciales del procedimiento en concreto, que hacen que no pueda identificarse. Así lo

---

<sup>31</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramón., *Derecho Administrativo II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Ed. Dykinson, S.L., 24ª Edic., Madrid, 2019, pág. 111.

considera reiterada jurisprudencia del TS (además de la doctrina), así la STS de 6 de julio de 2012<sup>32</sup> dice: “...es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar...la omisión ha de ser manifiesta...total y absoluta...conlleva un cierto margen de apreciación...”.

El segundo supuesto se refiere a los acuerdos de órganos colegiados que infringen las reglas esenciales de formación de la voluntad (art. 15 y ss LRJSP): convocatoria previa, composición del órgano colegiado, orden del día, quórum de asistencia y votación, deliberación y votación, acta y constancia de la reunión y acuerdos adoptados.

- vi. Art. 47.1.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”.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 en su art. 178.3 recogía el principio que no podían entenderse otorgadas por silencio administrativo licencias urbanísticas ilegales, actualmente también se recoge en el art. 8.1.b del TRLS aprobado por Real Decreto Legislativo 206 2/2008, de 20 de junio.

Fue la LRJACyPAC de 1992 la que introdujo esta cláusula de nulidad, el motivo era evitar que se consolidaran situaciones que fundamentalmente por silencio positivo administrativo podían quedar legalizadas, es decir, silencio positivo “contra legem”. En estos casos hay negligencia administrativa, pero la Administración al ser nula de pleno derecho puede dejarlo sin efecto a través de la incoación del procedimiento de revisión de oficio (art. 106 LPAC). Ejemplo: se solicita una licencia para construir en un lugar donde no se puede y la Administración no contesta en el plazo de tres meses, en principio se entendería concedida la licencia, pero es contrario al ordenamiento jurídico. En la práctica el problema que puede generarse es que hay que declarar la nulidad de pleno derecho y el solicitante puede ocultar o falsear datos.

La Sala Tercera del TS en sentencia de 28 de enero de 2009<sup>33</sup> confirma su doctrina desde principios del s. XXI sobre esta causa de nulidad manifestando que: “si la

---

<sup>32</sup> STS 4780/2012, ECLI:ES:TS:2012:4780, de 6 de julio de 2012, rec.288/2011, Fundamento de Derecho Quinto.

<sup>33</sup> STS 437/2009, ECLI:ES:TS:2009:437, de 28 de enero de 2009, rec.45/2007, Fundamento de Derecho Cuarto.

*Administración no resuelve a tiempo una solicitud y el interesado ha considerado concedida por silencio una licencia, incluso en el caso de que haya iniciado o terminado las obras, no puede entenderse que dicha licencia sea válida si es contraria a lo establecido en la legalidad urbanística...basta con que el órgano administrativo competente así lo declare”.*

vii. Art. 47.1.g: *“Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley”.*

Es un supuesto de remisión a otras leyes que pueden establecer también otros casos de nulidad de pleno derecho. Hay que destacar varios a continuación.

En primer lugar, el art. 46 Ley General Presupuestaria Estatal (Ley 46/2003): *“los criterios para gastos son limitativos...siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la Ley que incumplan esta limitación”.* No podrán adquirirse compromisos de gastos u obligaciones con cuantía superior a los créditos autorizados, es necesaria la previa autorización presupuestaria.

En segundo lugar, el art. 39.2.a Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017): *“La falta de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional; o la falta de habilitación empresarial o profesional cuando sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato; o la falta de clasificación, cuando esta proceda, debidamente acreditada, del adjudicatario; o el estar este incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 71”.*

En tercer lugar, el art. 45.2 se la Ley de apoyo a los emprendedores (Ley 14/2013): *“Serán nulas de pleno derecho todas aquellas disposiciones contenidas en disposiciones normativas con o sin fuerza de Ley, así como en actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano del sector público que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración”.*

En cuarto lugar, el art. 55 de la Ley de suelo y rehabilitación urbana de 2015: *“Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”.*

En quinto lugar, el art. 103.4 LJCA: “*Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento*”. Debido al obligado cumplimiento de las sentencias, el juez o tribunal que ha de ejecutarlas, debe declarar nulo el acto o disposición que lo impida, salvo que carezca de competencia para conocer que en tal caso debe remitir la cuestión al órgano jurisdiccional competente para ello.

Un último supuesto ejemplificativo es el contemplado en el art. 9 de la Ley de Costas (Ley 22/1988)<sup>34</sup>: nulidad de los actos administrativos que autoricen ocupaciones en las pertenencias del dominio público marítimo terrestre.

Queda claro que no hay números clausus de causas de nulidad en nuestro ordenamiento jurídico. La exigencia es que se haga por Ley, lo cual no excluye que pueda ser una ley autonómica, pues, aunque el reparto de competencias en materia de régimen jurídico de las Administraciones está reservado al Estado, según el TC nada impide que se puedan incluir las regulaciones sectoriales que apruebe una CA en el ámbito de sus competencias, siempre que cumpla una función accesoria o instrumental de la regulación principal. El art. 34.2 TRLCSP contempla la posibilidad de que las normas autonómicas establezcan reglas particulares sobre nulidades en materia de contratación. Parada Vázquez<sup>35</sup> opina que esto conlleva a grandes desigualdades entre CCAA y por ende entre los ciudadanos: “*aboca a una desigualdad de los supuestos de nulidad de pleno derecho entre las distintas comunidades autónomas directamente derivada, como otras tantas y más graves desigualdades entre los españoles, a que nos ha llevado el exceso de descentralización política*”.

---

<sup>34</sup> Art. 9 Ley de Costas: “*1. No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49.*

*2. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que infrinjan lo dispuesto en el apartado anterior. Los actos particulares en fraude del mencionado precepto no impedirán la debida aplicación del mismo*”.

<sup>35</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramón., *Derecho Administrativo II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Ed. Dykinson, S.L., 24ª Edic., Madrid, 2019, pág. 114.

#### 4.3.2. Efectos de la declaración de nulidad.

Los efectos de la nulidad de pleno derecho son similares a los del ámbito del Derecho privado, pero no iguales debido a los principios de seguridad jurídica y legalidad del Derecho Administrativo. Son dos los efectos:

El primer efecto es que los actos nulos no son convalidables mediante la subsanación ulterior de los vicios. Art. 52.1 LPAC.

El segundo efecto es la imprescriptibilidad de la acción (art. 106.1), la impugnación del acto nulo tanto en vía de recurso, como revisión de oficio, puede hacerse en cualquier momento. Si la impugnación del acto nulo es en vía de recurso, está sometida a los mismos plazos de caducidad de la impugnación de los actos anulables, por tanto, si no se interpone el recurso, el tiempo les hace inatacables.

## 5. PRINCIPIO DE CONSERVACION

El principio de conservación es una clara manifestación de la importancia del principio de eficacia, se busca mantener en la medida de lo posible la validez y eficacia de los actos administrativos, se pretende mantener lo no afectado por la invalidez. Supone una manifestación de la diferencia que tiene el régimen de invalidez administrativo con respecto al civil.

Este principio se plasma en el art. 51 LPAC: *“El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.”*

### 5.1. Diferentes manifestaciones

Se manifiesta en una serie de técnicas que paso a desarrollar:

La primera técnica es la “incomunicación” de la invalidez. *“Utile per inutile non vitiatur”*: lo válido no queda viciado por lo inútil. La invalidez de un acto no implica necesariamente la de los actos posteriores que sean independientes. Se recoge en el art. 49.1 LPAC: *“La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.”* La independencia se refiere a la inexistencia de relación de causalidad.

La segunda técnica es la “invalidez parcial” del art. 49.2 LPAC: “*La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.*”

La tercera técnica es la “convalidación” o conveniencia del acto. Solo es aplicable a los actos anulables. Tiene diversas manifestaciones: la reiteración del acto sin vicios y la subsanación (art. 52 LPAC. Ya desarrollado en el epígrafe referente a los efectos de la anulabilidad).

La cuarta técnica es la “conversión” de los actos administrativos irregulares. Art. 50 LPAC: “*Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.*” Es influencia del Derecho alemán. Es una técnica peligrosa, porque los efectos que pueden generar un acto inválido no son los que buscaba el órgano que lo dictó. La utilización de esta técnica hace necesario analizar caso por caso para evitar el fraude (ejemplo: el nombramiento como funcionarios a interinos en oposiciones anuladas).

## **5.2. La corrección de errores**

Desvinculada en cuanto al fondo de la invalidez del acto, e incluso regulada en el art. 109.2 LPAC, se encuentra la “corrección de errores”: “*Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.*” Se trataría de errores que no afectan ni a la existencia, ni a la legalidad del acto administrativo.

Los “errores de hecho” que son los derivados de una errónea valoración del supuesto fáctico, no de una interpretación de la norma, pueden ser eliminados sin necesidad de recurso alguno. Su rectificación puede llevarse a cabo en cualquier momento y sin sujeción a ningún plazo: de oficio o a instancia de interesado. Es necesaria la audiencia del interesado.

La jurisprudencia de la Sala Tercera del TS hace una interpretación muy restrictiva del error de hecho, porque tienen que ser errores que se deduzcan del propio expediente administrativo, es decir, errores: “*ostensibles, manifiestos e indiscutibles*” (entre las muchas sentencias se encuentran las siguientes: 27 de febrero de 1990, 16 y 23 de diciembre de 1991, 28 de septiembre de 1992, 2 de junio de 1995, etc), por sí sólo es evidente el error, se debe exteriorizar “*prima facie*”.

Existen una serie de requisitos para aplicar la corrección de errores que son los siguientes, según la STS de 18 de junio de 2001 (casación 2947/1993):

En primer lugar, ha de consistir en simples equivocaciones elementales de: nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos.

En segundo lugar, se ha de apreciar exclusivamente por los datos del expediente administrativo en que se encuentren.

En tercer lugar, el error tiene que ser patente y claro, que no necesita la interpretación de normas jurídicas.

En cuarto lugar, no ha de producir una alteración fundamental en el sentido del acto administrativo.

En quinto lugar, no genera la anulación o revocación del acto administrativo, y por tanto, un nuevo acto. Tiene que tener idéntico contenido: dispositivo, sustantivo y resolutorio; en caso contrario la Administración incurriría en una desviación de poder.

La corrección de errores ha de aplicarse de forma restrictiva.

Ha habido una cierta tendencia a utilizar la corrección de errores para modificar el contenido del acto, si se produce esto, la Administración podría incluso incurrir en prevaricación. La STS de 19 de abril de 2012<sup>36</sup>: para modificar una calificación urbanística de un Plan General se quiso hacer uso de un error material, no se admitió pues era necesario realizar una interpretación jurídica que cambiaba sustancialmente el sentido de la memoria de dicho Plan: *“no cabe acudir a la rectificación de errores cuando se efectúa una interpretación jurídica contraria a la que se deduce de la norma, máxime cuando la rectificación cambia el sentido del acto”*.

El art. 267.3 LOPJ recoge la posibilidad de que los jueces y tribunales corrijan en cualquier momento los errores materiales manifiestos y aritméticos de las resoluciones judiciales.

## **6. LA DECLARACION DE INVALIDEZ**

Cuando un acto administrativo es nulo o anulable, sus destinatarios pueden impugnarlo ante la propia Administración que lo dictó a través de los recursos administrativos, y si no prosperara, se puede acudir al recurso contencioso-administrativo.

---

<sup>36</sup> STS 2618/2012, ECLI:ES:TS:2012:2618, de 19 de abril de 2012, rec.cas.6873/2009, Fundamento de Derecho Cuarto.

Cuando un acto administrativo es anulable, la Administración sólo puede “declararlo lesivo” para el interés público y posteriormente impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativo (art. 107 LPAC).

Cuando un acto administrativo es nulo, la propia Administración Pública, de oficio o a instancia del interesado, puede incoar el procedimiento de “revisión de oficio” para declarar la nulidad (art. 106 LPAC).

### **6.1. Declaración de anulabilidad: declaración de lesividad y la impugnación contencioso-administrativa**

Desde 1845 hasta la LPA de 1958 para que la Administración pudiera anular los actos administrativos favorables tenía que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. La LPA de 1958 permitió la posibilidad de la Administración Pública de declarar inválidos los actos anulables, siempre con el dictamen favorable del Consejo de Estado y que se cumplieran los siguientes dos requisitos:

- i. Plazo de cuatro años para la declaración de anulación desde que se hubiera dictado el acto administrativo.
- ii. Se hubiera incurrido en una infracción “manifiesta” de la ley.

La LRJAPyPAC de 1992 suprimió el carácter vinculante del dictamen del Consejo de Estado. Con la LRJPAC de 1999 se eliminó dicha posibilidad de la Administración, a partir de esta Ley, la Administración Pública solo puede “declarar lesivo” para el interés público el acto favorable que incurra en infracción del ordenamiento, y posteriormente, impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que determinará si es o no ilegal dicho acto.

La actual LPAC de 2015 mantiene la regulación de la LRJPAC de 1999 en su art. 107.1: *“Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público”*. Por lo que, primeramente, la Administración ha de proceder a la declaración de lesividad, que consiste en declarar un acto lesivo para el interés público, y por ende, ilegal; para posteriormente impugnar ante los tribunales contencioso-administrativos.

Ante todo, el acto administrativo que pretende anularse debe ser efectivamente “lesivo para el interés público”. Según Santamaría Pastor<sup>37</sup> sería así: “*el acto cuya ejecución haya causado o sea susceptible de causar perjuicios distintos y autónomos de los que genera la propia ilegalidad, la cual, por sí sola, no se estima lesiva para los citados intereses, no es preciso que se trate de perjuicios de carácter económico, pudiendo ser de cualquier otra naturaleza (p. ej., organizativos)*”.

Los requisitos para la “declaración de lesividad” están previstos en el art. 107.2 y 3<sup>38</sup> son los tres siguientes:

El primer requisito es un plazo de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

El segundo requisito es la necesaria audiencia a los interesados para realizar las alegaciones que estimen pertinentes, de acuerdo con el art. 82 LPAC.

El tercer requisito es que, si en el plazo de seis meses no se ha declarado la lesividad, el procedimiento caducará y se archivarán las actuaciones.

El TS se refiere en reiteradas sentencias a las consecuencias de la declaración de lesividad, como ejemplo, SSTs de 23 de abril de 2004<sup>39</sup> y 4 de noviembre de 2014 (rec.182/2012): “...no tiene más efecto que el de permitir a la Administración la impugnación jurisdiccional de un acto dictado por ella misma...han de ser emplazados todos los que estén interesados en mantener la validez de dicho acto y donde pueden hacer valer, en beneficio de sus derechos e intereses, todo lo que estimen conveniente...”

---

<sup>37</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Ed. Iustel, 4ª Edic. 2016, pág. 691

<sup>38</sup> Art. 107.2: “La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

*Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.*

3. *Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo”.*

<sup>39</sup> STS 2668/2004, ECLI:ES:TS:2004:2668, de 23 de abril de 2004, rec.2044/1998, Fundamento de Derecho Tercero.

En cuanto a la competencia para declarar la lesividad, se refiere a ello el art. 111 LPAC, pero antes dos especificaciones:

La primera: cuando los actos administrativos les dicte la Administración General del Estado o de las Administraciones autonómicas, la declaración de lesividad la realizarán los órganos de cada administración competente por razón de la materia. Art. 107.4 LPAC.

La segunda: cuando los actos administrativos les dicten entidades de la Administración local, la declaración de lesividad la adoptará el Pleno del Ayuntamiento o de la Diputación provincial o en su defecto, el órgano colegiado superior de la entidad local. Art. 107.5 LPAC.

El art. 111 LPAC contempla quién tiene la competencia para la declaración de lesividad e impugnación contencioso-administrativa de los actos anulables y para la revisión de oficio de los actos nulos. Son:

- i. El Consejo de Ministros en cuanto a: sus propios actos y los dictados por los Ministros.
- ii. Los Ministros en cuanto a los actos administrativos de: los Secretarios de Estado y los dictados por los órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.
- iii. Los Secretarios de Estado en cuanto a los actos administrativos dictados por los órganos directivos dependientes de ellos.
- iv. Los órganos de la Administración General del Estado a los que estén adscritos los organismos públicos y entidades de derecho público, en cuanto a los actos administrativos dictados por el máximo órgano rector de éstos.
- v. Los máximos órganos rectores de los organismos públicos y entidades de derecho público, en cuanto a los actos administrativos dictados por los órganos dependientes de ellos.

La declaración de lesividad no es susceptible de ser recurrida autónomamente (art. 107.2.2 LPAC), pero si puede ser notificada a los interesados.

El art. 108 LPAC<sup>40</sup> supone una novedad con respecto a la anterior LRJPAC de 1999, al admitir la posibilidad de suspender la ejecución del acto que pretende declararse lesivo en

---

<sup>40</sup> Art. 108 LPAC: “Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.

caso de considerarse por la Administración, que puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

## 6.2. Declaración de nulidad

Hay que diferenciar entre: la revisión de oficio del art. 106 LPAC y la revocación “*stricto sensu*” del art. 109 LPAC.

La revisión de oficio del art. 106 LPAC es el procedimiento a través del cual se declara la nulidad de actos administrativos cuando concurre alguno de las causas de nulidad del art. 47.1 LPAC, y además, se refiere a actos favorables o declarativos de derechos.

La revocación “*stricto sensu*” del art. 109 LPAC se refiere a la retirada definitiva de un acto administrativo cuando no es necesario que concurra ninguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPAC, y además, se refiere a actos desfavorables o de gravamen. Puede estar motivada por “criterios de oportunidad”, aunque con límites como posteriormente indicaré.

El TS ha señalado en varias sentencias, como la Sentencia de 17 de enero de 2006<sup>41</sup>, que la revisión de los actos administrativos firmes conlleva dos exigencias contrapuestas: de una parte “*por el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad*”, pero, de otra, “*por el principio de seguridad, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro*”.

### 6.2.1. Revisión de oficio.

En cuando a la revisión de los actos administrativos hay que partir del “principio de irrevocabilidad” de los actos favorables que significa que la Administración no tiene potestad para revocar actos administrativos de contenido favorable para los administrados dictados por ella; podría: en vía de recurso administrativo por impugnación de persona interesada o de oficio a través del procedimiento de revisión de oficio.

La revisión de oficio por la Administración Pública se lleva a cabo cuando concurre en el acto administrativo una de las causas de nulidad y el acto administrativo es favorable o declarativo de derechos. Por ello, el procedimiento de revisión de oficio, primero determina la existencia de la causa de nulidad y así declara la invalidez del acto administrativo y lo elimina.

---

<sup>41</sup> STS 365/2006, ECLI:ES:TS:2006:365, de 17 de enero de 2006, rec.776/2001, Fundamento de Derecho Cuarto.

Se regula en el art. 106 LPAC y en su apartado 1 señala: “*Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1*”. De la lectura de este primer apartado podemos destacar las notas que caracterizan a este procedimiento, son las siguientes:

En primer lugar, la incoación se puede realizar: de oficio por la propia Administración autora del acto administrativo después de su adopción, y también, a solicitud del interesado. La solicitud del interesado, vincula a la Administración a incoar el procedimiento, pero esta puede inadmitirlo a trámite de forma motivada y sin necesidad del informe previo del Consejo de Estado en tres casos (art. 106.3 LPAC):

- i. no existe ninguna causa de nulidad del art. 47.1 LPAC.
- ii. carece totalmente de fundamento.
- iii. coincide con otras solicitudes previas que han sido desestimadas en cuanto al fondo.

La inadmisión de la solicitud y la resolución del procedimiento rechazando la nulidad, por parte de la Administración, puede ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto a la competencia, me remito al art. 111 LPAC desarrollado en el epígrafe anterior.

Están legitimados para ejercitar la acción de nulidad:

- i. Quien tenga interés legítimo en el asunto. No sería lógico que fuera el destinatario del acto, ya que éste le es favorable.
- ii. Terceras personas.
- iii. La Administración respecto a acuerdos adoptados por otras Administraciones que les afectan en sus legítimos intereses. Esta posibilidad está constatada en jurisprudencia del TS, por poner dos ejemplos: Sentencia de 31 de mayo de 2012<sup>42</sup> en la que se reconoce la legitimación para solicitar la acción de nulidad a un funcionario público, ya que el otorgamiento de un título a otra persona le afectaba en sus expectativas de promoción: “*el solicitante del procedimiento de revisión de oficio Don*

---

<sup>42</sup> STS 3989/2012, ECLI:ES:TS:2012:3989, de 31 de mayo de 2012, rec.397/2010, Fundamento de Derecho Segundo.

*Fulgencio , estaba legitimado para promover la acción de nulidad de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, en cuanto ha quedado acreditado que podía afectar a sus expectativas de promoción en la carrera profesional de funcionario público...”; SSTS de 26 de abril y 17 de mayo de 2012<sup>43</sup> (rec. cas. 1917/2009 y 6558/2009) en las que se admitía que un Ayuntamiento tenía también legitimación contra las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo, que le afectaban a sus relaciones jurídico-tributarias con respecto a los sujetos pasivos de los impuestos locales: “el Organismo Autónomo Agencia Tributaria Madrid contaba con legitimación para la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad, en tanto que era parte de la relación jurídico tributaria, como Administración gestora parcial del IBI y destinataria de la recaudación por tal impuesto”.*

La segunda nota característica del procedimiento de revisión de oficio, ya mencionada anteriormente, es que se ha de dar audiencia al interesado o interesados, sobre todo, al beneficiario de los actos favorables del acto administrativo (art. 82 LPAC).

En tercer lugar, la imprescriptibilidad, es decir, se puede incoar “en cualquier momento”, pues un vicio de nulidad no se subsana con el transcurso del tiempo. Por seguridad jurídica se establecen límites en el art. 110 LPAC (ya aparecían en la LPA de 1958): “Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. El límite para el ejercicio de la acción de nulidad por el procedimiento de revisión de oficio, debido a la vulneración del principio de seguridad jurídica, quedó sentado en la Sentencia de 23 de octubre de 2000<sup>44</sup>, en este caso se interpuso la acción de nulidad cuatro años después de la adjudicación de un contrato de concesión de servicios: “...es improcedente cuando con ello se vulneren las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica...indisolublemente ligado al respeto a los derechos de los particulares...como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración”.

Resulta difícil apreciar la “equidad” y la “buena fe”, son dos conceptos que dan lugar a una gran apreciación administrativa y jurisdiccional. Sin embargo, la jurisprudencia del TS<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> STS 3916/2012, ECLI:ES:TS:2012:3916, de 17 de mayo de 2012, rec.6558/2009, Fundamento de Derecho Segundo.

<sup>44</sup> STS 7618/2000, ECLI:ES:TS:2000:7618 de 23 de octubre, rec.3079/1995, Fundamento de Derecho Tercero. Desestimación por el Ayuntamiento de Barcelona de acción de nulidad interpuesta con base en el art. 109 LPA.

<sup>45</sup> SSTS: 4 de junio de 2001 (RJ 2002,448), 21 de diciembre de 2001 (RJ 2002,4951) y 11 de octubre de 2004 (RJ 2004, 7763). 4 de junio de 2001 (rec.7143/1995, Fundamento de Derecho Cuarto): “el principio de protección

en reiteradas sentencias, ha señalado que el principio de “confianza legítima” es manifestación de la buena fe, y ambos son proyección de la seguridad jurídica, *“la confianza legítima puede y debe desplegar sus efectos cuando el destinatario del acto administrativo ha observado un comportamiento diligente en el conocimiento y cumplimiento de la legalidad”*.

Se considera también incluido dentro de la buena fe el límite del “retraso excesivo o desleal”, que genera confianza en el administrado en que no se ejercitará.

La cuarta característica de este procedimiento es que el acto administrativo, presuntamente, tiene que adolecer de un vicio de nulidad del art. 47.1 LPAC.

Además, como quinta característica, el acto administrativo es necesario que concurren dos circunstancias: la primera es que ponga fin a la vía administrativa (el art. 114 LPAC señala cuáles son estos supuestos), ya que, en caso contrario, el órgano superior jerárquico del que dictó el acto puede anularlo a través del “recurso de alzada” (art. 121 LPAC). La segunda circunstancia es que el acto administrativo haya adquirido firmeza, es decir, haya transcurrido el plazo para interponer el recurso administrativo o jurisdiccional.

Según Santamaría Pastor<sup>46</sup> *“lo que este requisito pretende, con toda evidencia, es establecer la subsidiariedad de la revisión de oficio respecto de la vía ordinaria de recurso... sólo puede ser aplicable a los actos que no sean susceptibles de recurso de alzada...”*.

La sexta característica es el necesario dictamen favorable previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de las CCAA, una vez incoado el expediente de revisión de oficio. Es un trámite fundamental que da garantía de seriedad al procedimiento.

La séptima característica es que la incoación de este procedimiento puede determinar la “suspensión” de la ejecución del acto administrativo cuando se aprecie que puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Así lo señala el art. 108 LPAC: *“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar*

---

*a la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales, en nuestro ordenamiento, de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del TJCE y la jurisprudencia de esta Sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones”*.

<sup>46</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Ed. Iustel, 4ª Edic. 2016, pág. 685

*la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.*

La última característica se refiere al plazo para resolver el procedimiento, es de seis meses. El art. 106.5 LPAC establece que si no se resuelve en plazo producirá los siguientes dos efectos: por una parte, si se inició de oficio, se produce la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones; por otra parte, si se inició a solicitud del interesado, se entiende desestimada por silencio administrativo. A partir de aquí, el interesado puede interponer recurso contencioso-administrativo (vía judicial).

Hay una cuestión importante regulada en el art. 106.4 LPCA, que se refiere a la posibilidad de “indemnización por daños y perjuicios” por parte de la Administración Pública, en caso de haberse producido daños en el procedimiento de revisión de oficio: *“Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”.* Le corresponde a la propia Administración valorar si se han producido daños por su responsabilidad extracontractual y será esta misma la que fijará la cantidad en la resolución del expediente.

#### 6.2.2. *Revocación stricto sensu.*

A diferencia de la revisión de oficio de actos nulos, la revocación “stricto sensu” consiste en la invalidez de actos administrativos desfavorables o de gravamen y en los que no es necesario que concurra una de las causas de nulidad del art. 47.1 LPAC.

Se regula en el art. 109.1 LPAC que señala: *“Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.”*

El procedimiento es mucho más flexible que en el caso anterior en cuanto a requisitos.

El propio art. 109.1 LPAC establece límites a esta revocación, dichos límites se analizarán caso por caso: no permitido por las leyes, no contraria al principio de igualdad (es fundamental), no contraria al interés público y no contraria al ordenamiento jurídico.

La LRJPAC no permite revocar actos administrativos favorables por razones de oportunidad, ya que solo sería posible por motivos de legalidad. Según I. Sanz Rubiales<sup>47</sup>, esto sería posible únicamente en dos casos:

- i. Por el procedimiento expropiatorio, debido a causas de utilidad pública o interés social, con la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE y LEF 1954).
- ii. El art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales permite expresamente la revocación de actos favorables por motivos de oportunidad en el caso de licencias o autorizaciones municipales, si cambian los criterios de apreciación de otorgamiento. Igual que en el caso de la expropiación, hay que indemnizar.

Habiendo analizado estas dos formas de declaración de nulidad de pleno derecho, creo conveniente hablar de la STC de 14 de julio de 2021<sup>48</sup>, que ha declarado parcialmente inconstitucional el RD 463/2020, de 14 de marzo, que fue el que declaró el primer estado de alarma, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Declara inconstitucional el art. 7 del RD, por limitar el derecho fundamental a la libertad de circulación (art. 19 CE), pues tendría que haberse declarado el estado de excepción. Esto conlleva la caída de los procedimientos sancionadores por los incumplimientos impuestas al amparo de los apartados 1, 3 y 5 del citado art. 7. Las actuaciones administrativas firmes son revisables a través de las dos modalidades vistas anteriormente:

- i. La revisión de oficio del artículo 106 LPAC (de oficio o a instancia del propio interesado), pues se ha vulnerado el principio de tipicidad recogido en el art. 25.1 CE: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*.
- ii. La revocación del artículo 109.1 LPAC, para los actos de gravamen o desfavorables. Pero esta vía depende de la voluntad de la Administración que impuso la sanción.

Si el procedimiento administrativo sancionador todavía no ha finalizado o la multa firme todavía no se ha abonado, el órgano instructor o que debiera resolver, ha de finalizar el

---

<sup>47</sup> SANZ RUBIALES, Íñigo, “Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad”, RAP núm. 148, 1999, pág. 359-385

<sup>48</sup> STC 148/2021, ECLI:ES:TC:2021:148 (BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021. Fundamento Jurídico 11.

procedimiento y archivar las actuaciones, pues los hechos no constituyen infracción administrativa según el art. 89.1.c LPAC.

### 6.2.3. *Revisión de oficio de los actos firmes favorables contrarios al Derecho de la U.E.*

Esta cuestión no ha sido regulada en la LRJAPyPAC de 1992, ni en la actual LPAC de 2015, tampoco se ha establecido el cauce para resolver este tipo de infracciones, ya sea a través del procedimiento de revisión de oficio o estableciendo un procedimiento ad hoc. Es necesario que se lleve a cabo de manera urgente su regulación, pues el Estado ha de cumplir con la obligación de ejecutar las decisiones de los órganos comunitarios.

El problema es que para llevar a cabo la revisión de oficio es necesario que concurra una causa de nulidad de pleno derecho y el acto favorable contrario al Derecho de la U.E. no está tipificado como tal en el art. 47.1 LPAC. Como solución se ha planteado el que se añadiera como causa de nulidad del art. 47.1 LPAC, pero en el Informe del Consejo de Estado de 14 de febrero de 2008<sup>49</sup> se considera que *“perturbaría la teoría misma sobre la invalidez de los actos administrativos”*.

La declaración del acto administrativo como contrario al Derecho de la U.E. por parte del órgano comunitario pertinente o por el TJUE, obliga a la autoridad nacional a la ejecución de su decisión, porque si no, conllevaría al establecimiento de sanciones. Por lo que el Consejo de Estado en el citado informe, admite que podría utilizarse la revisión de oficio por razón de *“venir impuesto por una decisión comunitaria”* (no porque sea una causa de nulidad).

Lo único que se ha previsto para el caso de las subvenciones, como modalidad de Ayudas del Estado, es que, en el caso de declararse contrarias al Derecho de la U.E., por la Comisión o el TJUE, en aplicación de lo dispuesto en los art. 107 a 109 TFUE, la Administración podrá incoar el “procedimiento de reintegro” para recuperar la cuantía dada a los beneficiarios en concepto de subvención, con los intereses correspondientes desde el momento de su pago hasta la fecha en que se acuerde (art. 41 y 42 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones), sin necesidad del procedimiento de revisión de oficio.

---

<sup>49</sup> CONSEJO DE ESTADO, “Informe sobre la inserción del derecho Europeo en el ordenamiento español”, de 14 de febrero de 2008, pág. 229. Informe de casi 400 páginas aprobado por unanimidad tras la consulta hecha un año antes por el Gobierno.

### 6.3. Los recursos administrativos.

Estos recursos permiten la impugnación del acto administrativo por parte de los destinatarios y afectados ante la propia Administración autora del acto, por ser contrario al ordenamiento jurídico, tanto por motivos de nulidad, como de anulabilidad. Si no prosperaran dan paso al recurso contencioso administrativo.

En la práctica en la mayoría de los casos terminan siendo desestimados, así lo señala Fernández Farreres<sup>50</sup> “*la finalidad de evitar la intervención de los tribunales de justicia con el consiguiente aborro de tiempo y coste, queda frustrada...en muchos casos, la necesidad de tener que recurrir ante la Administración antes de poder acudir al contencioso administrativo, no hace sino dilatar innecesariamente la solución del conflicto*”.

Desde la LPA de 1958 estos recursos son de tres tipos, con alguna modificación en la regulación de la LRJAPyPAC de 1992, pero desde 1999 hasta el día de hoy, con la LPAC de 2015, no ha habido modificaciones. Analizaré cada uno de ellos.

#### 6.3.1. Características

Antes de hablar de cada uno de los recursos administrativos, creo que es necesario analizar las notas características de ellos.

En primer lugar, se interponen ante el órgano jerárquicamente superior al que hubiera dictado el acto administrativo, o si no lo hubiere, ante el mismo órgano.

Son recursos que se interponen: contra actos administrativos definitivos o contra actos de trámite que “*deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos...*” (art. 112.1 LPAC).

En segundo lugar, cabe señalar que la regla general es que no cabe la suspensión de la ejecución del acto impugnado según el art. 117.1 LPAC, salvo que una disposición establezca lo contrario. Aunque el órgano competente puede acordar la suspensión (art. 117.2 LPAC), siempre de forma razonada y teniendo que concurrir alguna de las dos circunstancias siguientes: que ocasione perjuicios de imposible o difícil reparación, o si no, que la

---

<sup>50</sup> FERNANDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 3ª Edic. 2016, pág. 811

impugnación se deba a una de las causas de nulidad del art. 47.1 LPAC. Puede también adoptar otras medidas.

El art. 117.3 LPAC establece que, al mes de haber solicitado la suspensión de la ejecución en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente, sin dictar y notificar resolución, se entiende concedida. Es decir, silencio administrativo positivo.

La suspensión de la ejecución cesa con la resolución del recurso, pero cabe su prolongación más allá del procedimiento administrativo, si seguidamente se interpone el recurso contencioso-administrativo con la solicitud de la suspensión de ejecución.

La tercera nota característica es que se ha de dar audiencia al interesado para realizar las alegaciones que considere pertinentes, cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no se recogen en el expediente originario (art. 118.1 LPAC), pues de no hacerse no se tendrán en cuenta en la resolución del recurso. Esto ha sido criticado por Fernández Farreres<sup>51</sup>, porque permitiría a la Administración revisar la legalidad del acto: *“esta imposibilidad total y absoluta de que en la resolución del recurso puedan ser tenidos en cuenta hechos o documentos no alegados, no deja de ser cuestionable si se asume que el recurso también ha de servir para que la Administración revise la legalidad del acto en todos sus aspectos”*.

Como cuarta característica, señalar que la resolución del recurso puede consistir según el art. 119.1 LPAC en:

- i. Estimar en todo o en parte las pretensiones formuladas. Si se tratara de un vicio de forma, para la subsanación del vicio hay que retrotraer el procedimiento al momento de su comisión (art. 119.2 LPAC).
- ii. Desestimarlas.
- iii. Inadmitirlas. El art. 116 LPAC contiene las causas de inadmisión: incompetencia del órgano administrativo, falta de legitimación del recurrente, acto administrativo no susceptible de impugnación, extemporaneidad del recurso y falta de fundamento.

Se resolverá de forma congruente sobre todas las cuestiones de forma y fondo planteadas en el procedimiento.

No puede agravarse la situación inicial del recurrente (*“reformatio in peius”*), es una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, tal y como señala el

---

<sup>51</sup> FERNANDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 3ª Edic. 2016, pág. 819

TS y el TC en sentencias como por ejemplo la STC de 12 de julio de 1988<sup>52</sup>: *“la reformatio in peius es una prohibición que se inserta en el derecho fundamental a la tutela judicial...”*, también SSTC 279/1994 de 17 de octubre y 120/1995 de 17 de julio<sup>53</sup>. Igualmente, la doctrina señala como es una prohibición a la Administración en cuanto a los recursos administrativos contra sus actos, así I. Sanz Rubiales<sup>54</sup> *“La prohibición de reformatio in peius es un principio procesal que la legislación administrativa española aplica a la resolución de los recursos administrativos y a los demás procedimientos administrativos a instancia de parte”*.

### 6.3.2. Recurso de alzada.

Es un recurso obligatorio que se interpone contra resoluciones y actos administrativos de trámite que no ponen fin a la vía administrativa, por lo que se interponen ante el superior jerárquico del que dictó el acto impugnado (art. 121 LPAC).

El art. 114 LPAC contiene, a *“contrario sensu”*, los actos que ponen fin a la vía administrativa y ante los que se interpone el recurso de reposición: *“Ponen fin a la vía administrativa*

- a) *Las resoluciones de los recursos de alzada.*
- b) *Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.*
- c) *Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.*
- d) *Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.*
- e) *La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.”*

---

<sup>52</sup> STC 143/1988, ECLI:TC:1988:143 (BOE núm. 189, de 8 de septiembre de 1988). Fundamento Jurídico 1º y 3º.

<sup>53</sup> STC 279/1994, ECLI:ES:TC:1994:279 (BOE núm. 279, de 22 de noviembre de 1994).

STC 120/1995, ECLI:ES:TC:1995:120 (BOE núm. 200, de 22 de agosto de 1995), Fundamentos Jurídicos 2º, 3º y 7º.

<sup>54</sup> SANZ RUBIALES, Íñigo, “Contenido y alcance de la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo”, RAP núm. 190, 2013, pág. 241 y ss.

f) *La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.*

g) *Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.”*

Aunque es un recurso que se interpone ante el superior jerárquico de quien lo dictó, el art. 121.2 LPAC señala que también puede interponerse ante el mismo órgano que lo dictó, que a su vez lo remitirá en el plazo de 10 días al órgano competente para resolverlo con su informe y copia del expediente.

En cuanto a los plazos para interponer el recurso difiere según se trate de acto administrativo expreso o si es presunto. Si el acto administrativo es expreso, el plazo para interponerlo es de un mes. Si no se interpusiera, el acto deviene firme y ya no podría interponerse un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El plazo para dictar y notificar la resolución es de tres meses. Si transcurrido dicho plazo no hay resolución, se entiende que el silencio es negativo o desestimatorio, salvo la excepción del art. 24.1.3 LPAC, en cuyo caso se entiende que el silencio es positivo o estimatorio: *“cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”*, es decir, el silencio es positivo cuando el recurso se interpone contra la desestimación por silencio administrativo, pero esta excepción también tiene sus excepciones, pues no será de aplicación en los siguientes casos: en primer lugar en caso de desestimación de peticiones al amparo del derecho de petición del art. 29 CE, en segundo lugar en caso de transmisión de facultades al solicitante o terceros sobre bienes de dominio público o al servicio de éste, en tercer lugar en caso de reconocer actividades que pueden dañar el medio ambiente y en cuarto y último lugar, en caso de procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El plazo para interponer el recurso si el acto administrativo es presunto es “en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo” (art. 122.1.2 LPAC). Esto es una novedad con respecto a la LRJACyPAC de 1992 que establecía un plazo de tres meses.

La interposición del recurso no suspende la ejecución del acto (art. 117 LPAC), salvo cuando se trate de un acto dictado en el ejercicio de la potestad sancionadora (art. 90.3 LPAC<sup>55</sup>).

La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa, aunque puede interponerse el “recurso extraordinario de revisión” en los casos previstos en el art. 125.1 LPAC, como señalaré posteriormente.

### 6.3.3. *Recurso de reposición.*

Se encuentra regulado en el art. 123 LPAC: “1. *Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*

2. *No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto”.*

A diferencia del recurso de alzada, el recurso de reposición se caracteriza por las siguientes cinco notas:

En primer lugar, se interpone frente a actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa.

En segundo lugar, es de carácter potestativo, por lo que es decisión del interesado interponerlo o no.

En tercer lugar, se interpone ante el mismo órgano que ha dictado el acto administrativo y que será el que adoptará la resolución.

En cuarto lugar, si el interesado interpone el recurso de reposición tiene que esperar a que se resuelva o se desestime presuntamente, para poder interponer el recurso contencioso

---

<sup>55</sup> Art. 90.3 LPAC: “*La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado”.*

*Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa...”.*

administrativo (art. 123.2 LPAC), pero si no le interpone puede incoar directamente el recurso contencioso-administrativo.

En quinto lugar, contra la resolución del recurso no puede incoarse nuevamente otro recurso igual (art. 124.3 LPAC).

Los plazos para la interposición del recurso y su resolución son los mismos que en el recurso de alzada (art. 124.1 LPAC). Igualmente, el plazo para dictar y notificar la resolución del recurso es de un mes, pero hay una diferencia con respecto al recurso de alzada, y es que si hay silencio administrativo se entiende negativo o desestimatorio.

#### *6.3.4. Recurso extraordinario de revisión.*

El art. 113 LPAC establece que este recurso extraordinario de revisión se interpone cuando los actos administrativos son firmes en vía administrativa, debido a que en tiempo no se ha interpuesto el recurso de alzada o que el recurso interpuesto se ha desestimado.

El art. 125.1 LPAC señala las cuatro causas que conllevan a la interposición del recurso extraordinario de revisión:

*a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.*

*b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.*

*c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.*

*d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme”.*

Los supuestos c) y d) son de nulidad del acto administrativo, por tanto, también se puede interponer el procedimiento de “revisión de oficio”.

Los plazos para interponer el recurso en los cuatro casos señalados, según el art. 125.2 LPAC, son: cuatro años siguientes desde la notificación de la resolución impugnada en el supuesto del art. 125.1. a y en los otros tres supuestos tres meses “*a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme*”.

En cuanto a la competencia para resolver el recurso, es el mismo que hubiera dictado el acto administrativo o resolución impugnada, ha de resolver sobre el fondo del asunto. Pero el órgano puede inadmitir a trámite el recurso, siempre motivadamente, sin tener que recabar el dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo de la CA en tres casos (art. 126.1 LPAC):

- i. El recurso no está fundado en alguna de las causas señaladas del art. 125 LPAC.
- ii. Se han desestimado otros recursos sustancialmente iguales en cuanto al fondo del asunto.
- iii. Por supuesto, las causas de inadmisión del art. 116 LPAC que valen para todos los recursos administrativos: incompetencia del órgano administrativo, falta de legitimación, acto no susceptible de recurso, transcurso del plazo para poder impugnar y falta de fundamento.

Si transcurridos los tres meses no se ha dictado ni notificado la resolución, se entiende que se ha desestimado y queda abierta la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 126.3 LPAC).

## **7. EL REGIMEN DE INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO**

En el Derecho comunitario no existe una Ley que regule el Procedimiento Administrativo en general, lo que conlleva a una gran indeterminación e inseguridad jurídica en el régimen de la invalidez del acto administrativo comunitario.

Solamente hay dos artículos de Derecho originario que se refieren a la invalidez, el primero es el art. 263 TFUE que prevé el control de legalidad de los actos administrativos por parte del TJUE; y el segundo es el art. 264 TFUE que contiene el principio de conservación.

Al igual que en el Derecho español, también se presume la validez de los actos administrativos comunitarios, y también es una presunción “*iuris tantum*”. Así lo señala la Sala Quinta del TJUE en STJCE 1987/48 de 26 de febrero (Caso Consorzio Cooperative d'Abbruzzo contra Comisión de las Comunidades Europeas. Número 10): “...*procede señalar que, como en los Derechos nacionales de los diversos Estados miembros, un acto administrativo...goza en Derecho comunitario de una presunción de validez, mientras que no haya sido legalmente anulado o revocado por la institución de la que emana.*”

El régimen de invalidez, como no podría ser de otro modo, está influenciado por los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Así lo ha señalado Picón Arranz<sup>56</sup>: *“las categorías de inexistencia, anulabilidad o irregularidad no invalidante han sido introducidas en el derecho de la Unión Europea mediante la jurisprudencia del TJUE influida, como no podía ser de otra manera, por los ordenamientos de los Estados miembros”*.

Existen dos categorías de invalidez con un régimen jurídico distinto cada una:

- i. La anulabilidad que es la regla general.
- ii. La “inexistencia” o nulidad de pleno derecho, para los vicios más graves y evidentes. Es la excepción.

Las “irregularidades no invalidantes” (al igual que en el Derecho Administrativo español), aunque sean ilegales, no tienen trascendencia invalidante y, por lo tanto, no se las considera una tercera clase de invalidez.

### **7.1. La anulabilidad como regla general.**

La anulabilidad es la regla general para declarar la invalidez de los actos administrativos que contravengan el ordenamiento jurídico comunitario.

Como en todo desarrollo del trabajo, comienzo determinando las notas características de la anulabilidad.

En primer lugar, puede ser declarada por el Juez comunitario a través del “recurso de anulación”, o también por la Administración comunitaria a través de la “revocación”.

En segundo lugar, está sometida al plazo general de dos meses, que transcurridos, el acto administrativo se convierte en firme e inatacable (aunque la invalidez no queda subsanada por el transcurso del tiempo).

El art. 263.2 TFUE señala los cuatro vicios que producen anulabilidad (coinciden con los motivos de “recurso por exceso” del Derecho Administrativo francés):

- i. La incompetencia relativa: material y territorial.

La incompetencia material es la vulneración de las normas de competencia que regulan: las distintas instituciones de la U.E., en el seno interno de un órgano

---

<sup>56</sup> PICON ARRANZ, Alberto, “El acto administrativo comunitario. Algunos aspectos de su régimen de validez”, Revista de Estudios Europeos núm. 75, enero-junio 2020, pág. 107.

administrativo comunitario o entre sujetos con personalidad jurídica propia por el ordenamiento jurídico comunitario.

La incompetencia territorial se refiere a supuestos de hecho que acontecen fuera del territorio de la U.E.

- ii. Los vicios sustanciales de forma, sobre todo del procedimiento administrativo. Ha de someterse a la forma tanto la Administración comunitaria, como las relaciones de esta con los administrados. No todo defecto de forma es causa de anulabilidad, para que así sea, la vulneración de forma del acto ha de haber producido un resultado diferente al que hubiera sido si no se hubiera vulnerado.

Si no es vicio de anulabilidad, será una “irregularidad no invalidante”.

- iii. La violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución. Se refiere al contenido material de los actos administrativos que vulneren el Derecho vinculante originario o derivado de la U.E.

- iv. La desviación de poder. El TJUE define la desviación de poder en varias sentencias de la siguiente manera: “...*existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado exclusivamente o...de modo determinante para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad de que se trate o para eludir un procedimiento específicamente establecido...*”<sup>57</sup>

Esta causa necesita de una valoración y prueba que en la práctica es difícil, por lo que es poco utilizada por los tribunales. Tiene relevancia en el sector del empleo público comunitario.

## 7.2. La inexistencia como excepción.

Las dos categorías de invalidez provienen de la jurisprudencia del TJUE, con respecto a la inexistencia ha señalado lo siguiente: “...*calificar un acto de inexistente permite declarar...que dicho acto no ha producido ningún efecto jurídico. Por razones manifiestas de seguridad jurídica...deberá reservarse...en el Derecho comunitario, al igual que en los Derechos nacionales que la reconocen, a los actos afectados por vicios particularmente graves y evidentes.*” (la ya mencionada STJCE 1987/48 de 26 de febrero)<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> STJUE (Gran Sala) 251/2013 de 16 de abril. Caso España e Italia contra Consejo de la Unión Europea. Número 33 o STJUE (Gran Sala) 157/2015 de 5 de mayo. Caso Reino de España contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Número 56.

<sup>58</sup> STJCE (Sala Quinta) 1987/48 de 26 de febrero. Caso Consorzio Cooperative d'Abbruzzo contra Comisión de las Comunidades Europeas. Número 10.

Las notas características de la inexistencia o nulidad son las cuatro siguientes:

En primer lugar, es una excepción para supuestos extraordinarios de ilegalidad graves y evidentes.

En segundo lugar, puede ser declarada por el Juez comunitario o por la Administración comunitaria: de oficio o a instancia de cualquier interesado.

En tercer lugar, no está sometida a plazos, por lo que puede solicitarse su declaración en cualquier momento.

En cuarto lugar, produce efectos “*ex tunc*” desde su declaración.

Es causa de inexistencia la incompetencia absoluta o usucapión manifiesta de poderes o funciones entre la U.E. y los Estados miembros.

Aunque esta categoría puede producir inseguridad jurídica, es necesaria para casos extraordinariamente graves, y, además, en la práctica son los menos.

## 8. CONCLUSIONES

1. El acto administrativo ha de cumplir ciertos requisitos de validez para poder surtir plenos efectos, ya que, sino incurriría en ilegalidad. Ilegalidad que puede acabar siendo invalidez. Dichos requisitos están perfectamente regulados en nuestro ordenamiento jurídico, aunque a veces, han de ser los juzgados y tribunales los que determinen si se cumplen o no.
2. El régimen de la invalidez está marcado por el principio de presunción de validez de los actos administrativos, por tanto, todo acto administrativo es válido y legal desde que se dicta, hasta que se demuestre y declare lo contrario. Es una presunción “*iuris tantum*” que corresponde impugnar en los plazos previstos legalmente.
3. No es lo mismo ilegalidad que invalidez. La invalidez es necesario que sea declarada por el órgano competente, ya sea por la propia Administración Pública o por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Todo acto administrativo inválido es ilegal, pero no todo acto ilegal es inválido.
4. En nuestro Derecho Administrativo existen dos tipos de invalidez: la anulabilidad o invalidez relativa y la nulidad de pleno derecho o invalidez absoluta. En este sentido, se separa del régimen de invalidez de Derecho privado y respecto al Derecho comparado, sobre todo del Derecho francés.

La regla general es la anulabilidad de los actos administrativos, además, rige el principio de conservación que es otro de los principios fundamentales en esta materia. El Derecho Administrativo, en este sentido, intenta siempre que sea posible que los actos administrativos sean válidos y eficaces, para ello contempla diferentes formas de conservación.

La nulidad es algo excepcional para los supuestos de infracción del ordenamiento jurídico más graves, están totalmente tasadas sus causas, aunque otras Leyes contienen más supuestos.

5. La declaración de invalidez tras la impugnación, puede provenir de la propia Administración autora del acto administrativo a través de los recursos administrativos o de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

Según si el acto es anulable o nulo el procedimiento será diferente, la nota diferenciadora más característica es la posibilidad de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. Respecto a los actos anulables la Administración sólo puede declararlo lesivo para el interés público, para posteriormente impugnarlo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

6. Debido a la pertenencia de España a la Unión Europea, es importante que los actos administrativos se ajusten al Derecho comunitario, de lo contrario se producirían sanciones. Pero todavía no se ha regulado, es algo que me sorprende bastante que no se haya hecho con la LPAC de 2015.

Respecto al Derecho comunitario, aunque no haya una Ley General de Procedimiento Administrativo, existe un régimen escaso de invalidez influenciado por los Derechos de los Estados miembros, tiene características comunes con el nuestro: presunción de validez “*iuris tantum*” de los actos administrativos y dos tipos de invalidez en el que la anulabilidad es la regla general. Está muy influenciado, sobre todo, por el Derecho francés.

7. Después del estudio de la invalidez, que es fundamental en nuestro régimen jurídico, mi opinión personal es que su regulación es muy detallada y completa, en lo poco que puede quedar para la interpretación está desarrollado por nuestros juzgados y tribunales en sus sentencias de forma pormenorizada, la motivación me ha parecido exhaustiva. La doctrina en los dos últimos siglos no ha dejado de investigar y aportar puntos de vista e ideas, igualmente motivadas y justificadas que han ayudado incluso en la redacción de las diferentes Leyes.

Creo sinceramente, que los ciudadanos estamos protegidos por el ordenamiento jurídico ante la actuación de la Administración Pública, incluso en su silencio.

Espero que tanto el Derecho español como el Derecho comunitario progresen en la regulación que afecta a los actos administrativos comunitarios o que puedan afectar a este Derecho. No creo que pueda calificarse como laguna, pero si regulación pobre y que necesita desarrollo.

No he podido dejar de mencionar la polémica de la actual sentencia de nuestro TC declarando la inconstitucionalidad parcial del estado de alarma de 2020, lo que está haciendo “correr ríos de tinta” a nuestros juristas a favor o en contra y que ha suscitado miles de peticiones de revisión y anulación de los actos administrativos sancionadores...TFG's de sucesivos años analizarán más las consecuencias de esta sentencia y sus consecuencias en la invalidez de los actos administrativos.

## 9. BIBLIOGRAFIA

- BELADÍEZ ROJO, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1994
- BOCANEGRA SIERRA, Raúl y GARCIA LUENGO, Javier, “La potestad de dictar actos administrativos como intromisión en la libertad”, *RAP*, núm. 172, 2007, pág. 103 y ss
- EDOUARD LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome Second, Ed. Berger-Levrault et Cie. Libraires-Éditeurs, Deuxième Édition, París, 1896
- FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo, *El Acto Administrativo: exposición doctrinal y estudio del derecho español*, Ed. Imprenta Helénica, Librería general de victoriano Suárez, 1ª Edic., Madrid, 1929.
- FERNANDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 3ª Edic. 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic., Navarra, 2017.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “Los motivos de impugnación del acto administrativo (nulidad y anulabilidad en Derecho administrativo)”, *RAP* núm. 17, Madrid, 1956, pág. 11 y ss.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XII, Actos administrativos y Sanciones administrativas*, Ed. Imprenta Nacional de la Agencia Estatal BOE, 2º Edic., Madrid, 2017
- NIETO GARCIA, Alejandro, *Estudio Preliminar* al libro de Beladiez Rojo, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1994
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Ed. Dykinson, S.L., 24ª Edic., Madrid, 2019.
- PICON ARRANZ, Alberto, “El acto administrativo comunitario. Algunos aspectos de su régimen de validez”, *Revista de Estudios Europeos* núm. 75, enero-junio 2020, pág. 100-113.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón, *La nulidad de los actos administrativos*, Ed. Olejnik, 2ª Edic., Madrid, 2019
- ROYO VILLANOVA, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, Ed. Imprenta Castellana, Ed. 19ª, Valladolid, 1944

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos: contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, 1ª Edic, Madrid, 1972.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Antonio, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Ed. Iustel, 4ª Edic. 2016.

SANZ RUBIALES, Íñigo, “Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad”, RAP núm. 148, 1999, pág. 359-385.

SANZ RUBIALES, Íñigo, “Contenido y alcance de la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo”, RAP núm. 190, 2013, pág. 241 y ss.

VELASCO CABALLERO, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1996.