

TEMA 22

LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

- 1. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO**
 - 1.1. CONSIDERACIONES GENERALES**
 - 1.2. NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD**
 - 1.2.1. Nulidad de pleno derecho
 - 1.2.2. Anulabilidad
- 2. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD**
 - 2.1. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO**
 - 2.1.1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
 - 2.1.2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio
 - 2.1.3. Actos que tengan un contenido imposible
 - 2.1.4. Actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta
 - 2.1.5. Actos 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
 - 2.1.6. 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
 - 2.1.7. Actos que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley
 - 2.1.8. Nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general
 - 2.2. SUPUESTOS DE ANULABILIDAD**
 - 2.3. CONVALIDACIÓN Y CONVERSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**
- 3. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**
 - 3.1. LA CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**
 - 3.2. SUPUESTOS**
 - 3.3. REQUISITOS**
 - 3.4. EFECTOS**

1. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. Consideraciones generales

El privilegio de autotutela de la Administración parte de una presunción de legitimidad del acto administrativo que hace recaer la carga de su impugnación sobre los afectados por el acto; pero mientras tanto, mientras no se impugnen o por alguna vía se ponga en duda su conformidad con el ordenamiento, los actos son ejecutivos —se pueden ejecutar en cualquier momento, precisamente porque se presumen legítimos, esto es, conformes con el ordenamiento jurídico— y ejecutables forzosamente por la propia Administración sin necesidad de acudir a los Tribunales.

El carácter ejecutivo y ejecutable de los actos se fundamenta en la presunción de su validez. Esta viene reconocida por el artículo 57 LRJPAC que dispone que «*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*». Por lo tanto, esa presunción de legitimidad de los actos no es más que eso, una presunción iuris tantum que no impide que, ante la constatación de que el acto infringe de alguna forma el ordenamiento jurídico, el mismo pueda ser declarado inválido por la propia Administración —resolviendo en virtud de un recurso o en virtud de la revisión de oficio— o por los Jueces y Tribunales competentes.

Hay pues dos aspectos de los actos: uno su eficacia y otro su validez o invalidez. En este apartado se va a examinar la cuestión de fondo: la validez o invalidez del acto administrativo.

En el Derecho administrativo español los dos tipos básicos de invalidez son la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad.

1.2. Nulidad de pleno derecho y anulabilidad

1.2.1. Nulidad de pleno derecho

La nulidad absoluta o de pleno derecho de los actos administrativos es la consecuencia jurídica que se aplica a las infracciones más graves del ordenamiento jurídico en que puedan incurrir aquellos. Supone que el acto administrativo es ineficaz desde que se emitió, de modo que no produce efectos en ningún momento desde que se dictó hasta que la nulidad se declara.

Las características que se atribuyen a la nulidad de pleno derecho se pueden sintetizar como sigue:

- a) *Carece de efectos*: lo que supone que el acto nulo es ineficaz desde el principio y no tiene ninguna fuerza de obligar y cualquier ciudadano, funcionario o destinatario del acto puede desconocer sus determinaciones y desobedecerlo. Considerando que no tiene efectos, el órgano administrativo que lo dictó no podrá ejecutarlo forzosamente ya que no hay ningún contenido jurídico reconocible que pueda ser llevado a la práctica; si, pese a ello, se incoara o pretendiera su ejecución, la legalidad ofrece a los interesados garantías y remedios especialmente

perentorios y fuertes: no solo pueden hacer intervenir a la jurisdicción contencioso-administrativa, reclamando medidas cautelares que serían en tal caso particularmente pertinentes [artículos 117.2.a) LPACAP y 129 LJCA], sino también a la jurisdicción ordinaria, que puede bloquear excepcionalmente, en el marco de acciones posesorias, las pretensiones de ejecución de actos que incurren en los supuestos más graves de nulidad que, como hemos visto en un apartado anterior, se pueden calificar de vías de hecho. Realmente, por lo general, la aplicación de la teoría de la invalidez a los actos administrativos nulos, determinaría que ni siquiera haga falta nunca que se produzca un acuerdo de suspensión de su eficacia, ya que es propio de los actos nulos no tener ninguna clase de efectos, por lo que no hay eficacia que haya de paralizarse.

- b) *Acciones judiciales*: Se concreta en la posibilidad de utilizar contra los actos nulos, en los casos más graves, acciones que impliquen incluso a la jurisdicción civil, es una consecuencia de la nulidad de pleno derecho. En nuestro ordenamiento, sin embargo, la posibilidad de recurrir a la jurisdicción civil está condicionada a que las infracciones determinantes de la nulidad sean de extrema gravedad y constituyan vías de hecho. Aun en este caso no es incompatible, como resulta de la interpretación del artículo 30 LJCA, seguir también los recursos contra la vía de hecho en sede contencioso-administrativa que reúna el indicado precepto.
- c) *Imprescriptibilidad*: Por otra parte, la imprescriptibilidad de la nulidad determina también la existencia de un plazo abierto para hacerla valer ante los tribunales. Sin embargo, como hemos de ver, esta consecuencia jurídica aparece regulada de un modo bastante matizado en nuestra legislación. No existe en nuestro Derecho la posibilidad de ampliar el plazo de los recursos ordinarios (ni administrativos ni jurisdiccionales), cuando se invoca un motivo de nulidad del acto administrativo. Sin embargo, es posible utilizar la denominada acción de nulidad, que regula el artículo 106 LPACAP, que no es propiamente un recurso, pero que habilita a los interesados para solicitar del órgano administrativo competente que inicie el procedimiento de revisión de oficio a que se refiere el precepto citado. Esta acción de nulidad puede ejercerse «en cualquier momento», sin limitación de tiempo, en coincidencia, por tanto, con el carácter imprescriptible de la nulidad.
- d) *Inaplicación de la excepción de acto confirmatorio*: La extensión de la nulidad del acto, a todos los demás que los reproduzcan o confirmen, no tiene tampoco una regulación precisa en nuestra legislación. Pero la doctrina, y con reticencias la jurisprudencia, ha aceptado que la excepción de acto confirmatorio o reproductorio que excluye el recurso contencioso-administrativo contra actos administrativos de tal condición (artículo 28 LJCA), no se aplica cuando se trate de actos que confirmen o reproduzcan otro anterior nulo de pleno derecho. De no haber sido declarada la nulidad del acto confirmado o reproducido, puede atacarse, desde luego, con ocasión de los actos posteriores que tengan el mismo contenido o se funden en él.