

COLABORACION PROFESIONAL

Nulidad del acto jurídico civil y del administrativo

Como es sabido, el acto jurídico es una declaración de voluntad dirigida a la consecución de un efecto jurídico. Implica, pues, voluntad y la expresión de la misma. Y es así, en efecto, porque el acto jurídico es ante todo acto humano, y por lo tanto deliberado, es decir, voluntario, calificándose de jurídico cuando es conforme a una norma legal. Si es voluntario y contrario a ella el acto es ilícito, calificándose no obstante de jurídico porque la ley le atribuye consecuencias punitivas (art. 1.089 del Código civil), sin que, por tanto, sea jurídico en sentido estricto. Capitant dice que las notas distintivas del acto jurídico son que la voluntad de quien lo realiza tienda a un fin jurídico, y que el Derecho vincule a tal acto un efecto jurídico.

Los actos internos son privativos de la moral, no tienen por sí valor alguno en el Derecho, al que los estados de conciencia—pensamientos, propósitos e intenciones—son indiferentes en sí mismos, pues ha de atenderse en ellos al atributo externo, es decir, a la expresión, en el sentido, dice el P. Olis Robleda, de que el acto pueda ser apreciado sensible y socialmente. Los actos internos, que acaban en el propio sujeto, sólo interesan a la religión y a la moral, mientras que el acto jurídico, por el que el sujeto se encamina a la consecución de efectos legales predeterminados, trasciende al fin social. Precisamente es la voluntariedad lo que distingue el acto jurídico *de los hechos jurídicos*, a los que no obstante producirse sin la intervención de la voluntad se les asignan por la ley efectos jurídicos, como manera de ordenar la convivencia y el bien común, como, por ejemplo, en el caso de un hallazgo en la vía pública, la muerte, la adquisición de la vecindad por el transcurso del tiempo, etc.

Y supuesto que la nota esencial del acto jurídico es la voluntad del actor encaminada a conseguir un efecto jurídico, es secuela obligada

que el acto pueda resultar viciado por voluntad defectuosa del agente (falta de capacidad, ignorancia, error, dolo, violencia, miedo, causa falsa), o porque el fin perseguido no sea lícito o posible. Pero también —en atención a la expresión de voluntad que exige— por no realizarse dentro de las normas que el derecho positivo tenga fijadas para el caso de que se trate, es decir, por falta de forma, la que unas veces tiene un *carácter probatorio*, o sea que se reconoce el acto por la ley en tanto en cuanto conste realizado con sujeción a una forma determinada, por ejemplo, mediante escritura pública; otras tiene un *carácter público*, como manera de que el acto pueda surtir efectos contra terceros, como, por ejemplo, la inscripción, la constancia del acuerdo municipal en el Libro Oficial de Actas, etc...; y otras tiene un *carácter solemne*, por cuanto que ha de acompañar al acto que se produzca, es decir, que es simultánea al mismo, por ejemplo, tratándose de sesión extraordinaria la convocatoria con las formalidades del artículo 58 de la Ley Municipal.

II

LA NULIDAD EN EL CÓDIGO CIVIL.

Se discute por los autores si sólo existen actos nulos y anulables, o bien inexistentes, nulos y anulables. Y a este respecto dice Planiol: «Tenemos tres palabras a nuestra disposición: *anulable*, *nulo*, *inexistente*; y tres situaciones distintas a distinguir: 1.ª La del acto al que la ley no tiene necesidad de anular porque no ha llegado a existir. 2.ª La del acto anulado de pleno derecho por la ley. 3.ª La del acto que puede ser anulado en juicio. La palabra *inexistente* designará los actos de la primera clase; la palabra *nulo* los de la segunda, y la de *anulable* los de la tercera.»

Nuestro Código admite las tres denominaciones o situaciones indicadas, si bien asigna los mismos efectos a los actos nulos y a los inexistentes, a pesar de ser de naturaleza jurídica distinta, puesto que en los inexistentes el acto no llega a existir, no hay siquiera apariencia de acto, mientras que en el nulo el acto existe, aunque no puede producir efectos jurídicos, cual ocurre en un contrato de forma solemne, cuando falta ésta. En él las partes confeccionan el contrato entre sí, pero no nace a la vida del Derecho por falta de forma. Y en los actos anulables existen los elementos jurídicos precisos para su existencia, pero de manera imperfecta.

Dice el Código civil en su artículo 1.261: «No hay contrato sino cuando concurren los requisitos siguientes: 1.º Consentimiento de los contratantes. 2.º Objeto cierto que sea materia del contrato. 3.º Causa de la obligación que se establezca.» *No hay contrato* dice, pues, ese artículo del Código civil; luego no llega a nacer la relación jurídica entre las partes. Sólo hay un acto aparente. Por tanto, acto inexistente.

El artículo 4.º dice: «*Son nulos* los actos ejecutados contra lo dispuesto en la ley, salvo los casos en que la ley misma ordena su validez.» O sea, que aun cuando el acto se haya producido no puede surtir efectos legales por no estar amoldado a lo que la ley exija con relación al mismo.

Y en el 1.300 se lee: «que los contratos en que concurren los requisitos que expresa el art. 1.261 *pueden ser anulados* aunque no haya lesión para los contratantes, siempre que adolezcan de algunos de los vicios que los invalidan con arreglo a la ley». Es decir, que en tanto en cuanto no se declare la nulidad, los contratos a que ese artículo hace referencia no son nulos, aunque pueden reducirse a la nulidad.

Tanto en el caso de los actos inexistentes como en el de los actos nulos, en que el acto no llega a nacer, ni se crea ni modifica relación jurídica alguna, porque como dice el ilustre tratadista y compañero señor Bermejo Gironés, aunque se han producido de facto, les falta la existencia de jure. Pero esa declaración habrá de hacerse por los Tribunales, o sea, que aunque aparezca francamente clara la nulidad del acto, habrá de recurrirse al Juez para que éste la declare, como consecuencia del principio jurídico de que a nadie le es lícito tomarse la justicia por su mano.

Diferencias entre los mismos:

La acción para conseguir la declaración de nulidad de los actos nulos o inexistentes no está sujeta a prescripción, puesto que el artículo 1.301, al señalar los plazos de prescripción, se refiere sólo a los casos de anulabilidad, como consecuencia del principio jurídico *quod ab initio vitiosum est non potest tractu temporis conualescere*. Además, como regla general, no son confirmables (art. 1.310) ni puede renunciarse a la nulidad por ser de derecho público.

Por el contrario, los actos anulables pueden ser confirmados (artículos 1.310 y 1.311), y están sujetos a plazos de prescripción, que enumera para cada caso el art. 1.301, en el que se contienen además

las distintas causas de anulabilidad. Por tanto, si no se ejercita la oportuna acción dentro de los plazos señalados por el art. 1.301, el acto anulable se convalida y pierde aquella condición de anulabilidad con que había nacido.

III

LA NULIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El acto jurídico que estudia el Derecho Administrativo es el realizado por la Administración como Poder (caso de que la Administración no intervenga como Poder le es de aplicación al acto jurídico en cuyo nacimiento intervenga la doctrina anteriormente expuesta), llamado simplemente acto administrativo, cuya doctrina, en orden a su nulidad, difiere sustancialmente de la contenida en el Código civil, precisamente por la condición de Poder con que actúa el sujeto: la Administración. Por eso *el acto administrativo no es más que el acto jurídico de que es sujeto activo la Administración como Poder, o dicho de otra manera, una declaración de voluntad de la Administración como Poder, encaminada a la consecución de efectos jurídicos concretos*. Mientras, espontánea o provocada, no se produzca esa declaración definidora del derecho o de la obligación a cargo del particular, no se puede entender existente el acto administrativo. Y de ahí que las actuaciones administrativas que no entrañan tal declaración, sino que van encaminadas a procurarla o concretarla no tienen tal consideración, ni consecuentemente pueden adquirir la cualidad de causar estado, por lo que no son reclamables ante la jurisdicción contenciosa.

Por razón de la condición de Poder que se da en el sujeto, son radicales las diferencias existentes entre el acto jurídico producido por personas privadas, del llamado administrativo, que, referidas solamente al caso de nulidad de los mismos, son:

Si en el campo del Derecho civil se entabla contienda sobre la nulidad del acto jurídico, no puede obtenerse el cumplimiento de la obligación hasta que el Juez se pronuncia sobre su validez (si, por ejemplo, se formaliza un contrato de arrendamiento urbano, y llegado el plazo de comienzo estipulado se tramita juicio acerca de la validez del contrato por alegarse falta de consentimiento en el arrendador, no puede exigirse por el arrendatario la posesión arrendaticia hasta que el Juez declare lo procedente sobre su validez), mientras que en el campo

administrativo, aunque todas las apariencias acusen la nulidad del acto y se interponga demanda sobre su nulidad, puede no obstante la Administración ejecutarlo, por la presunción de legitimidad que lleva el acto consigo, lo que implica creerlo emanado de Autoridad legítima que ha obrado dentro de su competencia y de conformidad con las normas establecidas al efecto, por lo cual los actos administrativos son ejecutivos y surten efectos en tanto no sean anulados por órgano jurisdiccional, o suspendida su ejecutividad por superior jerárquico con facultades para ello. Por tanto, el acto administrativo, aunque sea nulo o anulable, mantiene toda su efectividad y por lo mismo puede ser ejecutado, cuya doctrina se sustenta por el Tribunal Supremo, entre otras, en sentencia de 20 de marzo de 1936, si bien al anularse surge en el perjudicado el derecho correspondiente a la indemnización por los perjuicios que con la ejecución del acto se le hayan originado.

En el campo del Derecho civil nunca es dado a ninguna de las partes declarar por sí la nulidad del acto jurídico, cuando hay oposición, mientras que en el administrativo corresponde a la Administración declarar por sí la nulidad de sus propios actos, aunque hubieren creado derechos a favor de tercero, si se produjeren como consecuencia de error de hecho o de cuenta (Sents. del T. S. de 7 de febrero de 1911, 26 de diciembre de 1916, 10 de octubre de 1916, 20 de abril de 1929, 22 de enero de 1935); cuando se produzcan por incompetencia o extralimitación legal; cuando el acto sea contradictorio de otro anterior sobre el mismo asunto (Sents. 18 de octubre de 1910 y 14 de mayo de 1926), y cuando viole descaradamente un precepto legal (Sents. 3 de enero de 1930 y 22 de enero de 1935). Además si nulo el acto en su origen por ilegal o defecto de forma se consiente por la parte interesada, entonces se convalida y surte todos sus efectos, a diferencia de lo que ocurre en el campo del Derecho civil, en que el acto nulo en su origen no puede convalidarse.

A la Administración le es permitido ejecutar sus propios actos, por el «jus imperii» de que está asistida, mientras que al particular no le es dado administrarse la justicia por su propia mano, caso de incumplimiento de la obligación pactada a su favor.

En materia civil son siempre nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la ley, salvo que la misma ordene su validez, y en materia administrativa «... cuando las leyes y reglamentos administrativos no declaren expresamente nulos los actos contrarios a sus preceptos, la apreciación de si el quebrantamiento cometido entraña nu-

lidad, depende de la importancia que revista, del derecho a que afecte, de las derivaciones que motive, de la situación o posición de los interesados en el expediente y, en fin, de cuantas circunstancias concurren, que deberán apreciarse en su verdadero significado o alcance para invalidar las consecuencias de los actos o para mantenerlas» (Sentencia de 29 de enero de 1915). Por los intereses que entran en juego ha de procederse con suma moderación cuando se trata de aplicar la teoría de nulidad de los actos administrativos (Sent. de 21 de enero de 1936).

La ley señala frecuentemente los casos de nulidad del acto administrativo, pero en el caso de que no exista precepto legal se entenderá nulo cuando el acto se dicte con incompetencia, quebrantamiento de procedimiento o lesión de derecho de un tercero, y constituye un principio general el que cuando el acto administrativo tiene que conformarse durante su proceso al derecho especial preestablecido, la discrepancia entre el acto y la norma legal, o sea el dictarlo con vicios de procedimiento trae como consecuencia una nulidad formal, que la es frente a todos.

JOSÉ MALLOL GARCÍA

Secretario del Ayuntamiento de Huelva