

asegurar que los poderes dentro de la Unión, particularmente los del Consejo Europeo, se delineen con claridad y tengan límites férreos con procesos y fundamentos democráticos sólidos que permitan que la Unión Europea se fortalezca y nunca pierda el foco respecto de los aspectos fundamentales del estado de derecho. Solo así, concluye Martínez Sierra, se podrá asegurar que los poderes públicos de la Unión lleven a la misma a su más alto potencial democrático para el beneficio de la misma Unión, sus instituciones y, por supuesto, para beneficio de todos los ciudadanos europeos. Por ello, este libro mira exitosamente a todo el pasado de la Unión para proponer hacia donde debe ir su brillante futuro.

Julio González García
Universidad Complutense de Madrid

ALBERTO PICÓN ARRANZ: *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración legal y aplicación práctica*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 428 págs.

Como bien dice el autor del prólogo de la obra que recensionamos, el profesor Sanz Rubiales, hay en nuestras leyes administrativas algunos preceptos lapidarios, preceptos que, por su importancia, todos somos capaces de memorizarlos y no olvidarnos de su contenido a lo largo de los años de nuestra vida profesional. Uno de estos preceptos es el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que era el mismo precepto de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que tuvimos que aprender en nuestra época de estudiante y que solo por un breve lapso de tiempo fue el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A estas alturas el lector bien conocerá que nos estamos refiriendo al precepto que tiene por objeto las causas de nulidad de pleno del acto administrativo que es, precisamente, el título de la monografía objeto de la presente recensión: *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración legal y aplicación práctica*, y que ha sido elaborada por Alberto Picón Arranz.

Este trabajo constituye buena parte de lo que ha sido su Memoria para la obtención del título de Doctor en Derecho. Pero, debemos subrayar, tras la lectura de sus más de 400 páginas de texto, que no es solo la obra de alguien que se inicia en las lides de la investigación del derecho administrativo, sino que muestra una madurez poco usual en los trabajos de este tipo.

Sin duda los más de sesenta años transcurridos desde la promulgación de la Ley de 1958 justificaban que se abordara, después de todo lo que ha escrito la doctrina (que ha sido mucho), las numerosísimas sentencias de nuestros más altos

tribunales, así como la doctrina de nuestro Consejo de Estado (muchas veces descuidada), de frente y por derecho esta materia trascendental en la práctica de nuestro quehacer cotidiano como administrativistas.

Esta monografía es un estudio completo y detallado de las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo, pero no solo eso, sino también de todas aquellas cuestiones que obligadamente le han salido al paso en su estudio. El autor no ha dejado, en mi opinión, cuestión alguna sin abordar, si bien la extensión de una obra como la presente le ha impedido tratar con la profundidad que a buen seguro le hubiera gustado todas ellas.

El libro de Picón Arranz está estructurado en cuatro equilibrados capítulos, tanto por su contenido como por su extensión.

El primero aborda la teoría de la invalidez de los actos administrativos. Los siguientes capítulos son de orden más práctico y analizan las causas de nulidad que afectan al contenido de los actos administrativos (capítulo II), las hipótesis de nulidad ajenas al contenido de los actos (capítulo III) y, por último, las causas de nulidad recogidas expresamente por el legislador administrativo al margen de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas.

El capítulo primero está dedicado a exponer y analizar la teoría de la invalidez de los actos administrativos, punto lógico de partida para analizar después sus causas de nulidad de pleno derecho.

En este capítulo aborda todos los conceptos que conforman la teoría de la invalidez que clarifica y distingue entre ellos, los depura para permitirnos movernos con comodidad y soltura por el resto de los capítulos que conforman el libro.

Expone, a continuación, las categorías de los vicios que producen la invalidez de un acto. La invalidez, dice, es una categoría unitaria que no admite graduaciones; el acto administrativo es válido o inválido. A pesar de ello la ciencia jurídica ha creado técnicas procedimentales con regímenes jurídicos diferentes para lograr la declaración de invalidez. En definitiva, no existen grados de invalidez, sino grados de vicios de invalidez (págs. 57 y 58).

El criterio delimitador de nulidad de pleno derecho y anulabilidad que se colige del juego de los arts. 47 y 48 LPACAP se encuentra, escribe, en la gravedad de la infracción, si bien no es el único factor que se debe tener en cuenta (pág. 68). Considera el autor que, además, debe tenerse presente su afección al interés general y que el vicio no disminuya su importancia ni gravedad por el paso del tiempo (págs. 70-71).

La gravedad y el orden público como criterios delimitadores entre ambos grados de invalidez da lugar a regímenes jurídicos distintos. El de la nulidad de pleno derecho tendrá un régimen procesal más privilegiado caracterizado por cuatro diferencias básicas.

Concluye que en los vicios que dan lugar a la nulidad de pleno derecho primará la legalidad, mientras que en aquellos que producen la anulabilidad primará la seguridad jurídica.

Las últimas páginas de este capítulo las dedica a la presunción de validez de los actos administrativos y sus consecuencias y a los privilegios de autotutela declarativa y ejecutiva.

En los capítulos segundo y tercero, Picón Arranz estudia en profundidad cada una de las causas de nulidad de pleno derecho de los actos.

En el capítulo segundo se refiere a los supuestos de nulidad de pleno derecho relacionados directamente con el contenido del acto administrativo, esto es, los contemplados en las letras a, c, d y e del apartado 1 del art. 47 LPACAP. En el capítulo tercero estudia aquellos supuestos ajenos al contenido del acto y que tienen que ver sobre todo con la competencia y la forma. Se refiere a los supuestos contemplados en las letras b y e del artículo precitado.

Por la extensión y casuística de los supuestos de nulidad de pleno derecho nos será imposible en un trabajo de este tipo dar cuenta y con detalle de cuantas cuestiones aborda Picón Arranz al exponer todos los supuestos, por lo que nos limitaremos a reseñar aquellos contenidos que consideramos más importantes o que más nos han llamado la atención.

Así, comenzaremos por aquellos actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Compartimos con el autor que la importancia de los derechos fundamentales en un Estado de derecho fundamenta, sin más, que su vulneración justifica que nos encontremos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho. También es cierto que este supuesto es el que más espacio deja a la valoración e interpretación, por lo que dedica un espacio importante a su análisis. Desde lo acertado de la eliminación de la referencia al «contenido esencial» hasta la justificación de por qué solo los actos administrativos que vulneren los derechos susceptibles de amparo constitucional y no el resto de derechos y libertades contemplados en nuestra Constitución conllevan la nulidad de pleno derecho, pasando por el análisis de cada uno de los derechos fundamentales.

Los actos de contenido imposible también merecen siquiera una brevísima referencia en esta recensión. Después de desgranar qué debe entenderse por acto de contenido imposible, concluye que para que la imposibilidad dé lugar a la nulidad de pleno derecho debe ser originaria, total, permanente y absoluta o relativa si estamos ante una obligación personalísima (pág. 151). Además, debe ser física o material, no jurídica.

En relación al supuesto previsto en la letra d) del art. 47.1 LCAP, analiza los dos motivos contemplados en este supuesto que, al margen de estar relacionados con la comisión del delito, poco tienen que ver el uno con el otro y de ahí su análisis por separado.

El primer motivo, considera Picón Arranz, que no plantea en cuanto a la determinación de su contenido, excluidas las faltas de nuestro ordenamiento jurídico penal, problema de interpretación alguno. Sí los presenta el segundo motivo. Para que pueda predicarse la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo dictado como consecuencia de una infracción penal, este debe estar decisivamente influido y preparado por el delito que le precede temporalmente en el

procedimiento administrativo; y, como consecuencia de lo anterior, la infracción penal ha de ser causa directa del acto administrativo, de tal forma que sin el delito cometido no se hubiera producido el acto.

El último supuesto de nulidad de pleno derecho relacionado con el contenido del acto administrativo es aquel que introdujo la Ley 30/1992, respondiendo a esa tendencia que otorga un papel protagonista al elemento objetivo del acto y que se refiere a los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Picón Arranz, a lo largo de las páginas con las que concluye el capítulo segundo, desgrana analíticamente las tres condiciones necesarias para que opere este supuesto de nulidad de pleno derecho: la existencia de un acto administrativo expreso o presunto contrario al ordenamiento jurídico; que del acto se derive la adquisición de un derecho o facultad; y, por último, que esa adquisición se realice careciendo de los requisitos esenciales para ello, que es la única condición que permite frenar la *vis expansiva* de este motivo de nulidad.

El capítulo tercero lo dedica el autor a los supuestos de nulidad ajenos al contenido del acto administrativo, es decir, a aquellos cuyo vicio de nulidad se encuentra en la competencia y el procedimiento o, lo que es lo mismo, los motivos expuestos en las letras b y e del art. 47.1 LPACAP.

En primer lugar, trata los actos administrativos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. Después de definir la competencia e indicar que se identifica con el elemento subjetivo del acto administrativo, señala que esta es el primer y fundamental presupuesto de una correcta actividad administrativa y que de esta posición se derivan sus dos competencias más tradicionales: la irrenunciabilidad, por un lado, y su posición como causa de orden público, lo que exige la máxima gravedad, por otro.

Analiza el ambiguo término de «manifestó», adscribiéndose a la mayoría doctrinal y jurisprudencial en el sentido de que debe ser reconocible. Después, analiza casuísticamente las distintas clases de incompetencia. Solo la territorial y la jerárquica producen la nulidad de pleno derecho y con matices.

Y el otro supuesto de nulidad se refiere a un vicio procedimental, pues se trata de haber sido dictado 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. El primer motivo nos resulta más conocido, el segundo es más novedoso.

En cuanto al primer motivo, y teniendo presente la dilución progresiva que ha ido experimentando el vicio de forma en España, lleva a concluir que para que se declare la nulidad de pleno derecho, la omisión del procedimiento legalmente establecido debe ser clara, manifiesta y ostensible; y debe tratarse de una irregularidad procedimental de gravedad extrema. La dificultad, si no imposibilidad, de encontrar en la práctica un supuesto que pueda identificarse con el

tenor literal del precepto le permite al autor tratar con cierta extensión la vía de hecho que concibe como actuaciones que emanan de las Administraciones públicas, pero que son de carácter material, pues están desprovistas de cobertura legal y afectan al derecho de los particulares, concluyendo que no solo conlleva la nulidad de pleno derecho cualquier actuación administrativa carente de procedimiento, sino también la de cualquier vicio procedimental especialmente grave que desnaturalice el procedimiento.

El segundo motivo es, a juicio del autor, un vicio procedimental específico y singular de los órganos colegiados y, de ahí, que este motivo esté bien encuadrado entre los vicios formales o de procedimiento.

Después de identificar las reglas esenciales (esencialidad debe necesariamente traducirse en una desnaturalización de la voluntad colegial, escribirá), analiza de manera detallada, de la mano de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, cuando la vulneración de alguna de estas reglas esenciales lleva aparejada la nulidad de pleno derecho del acto de que se trate.

El último de los capítulos (el cuarto) está dedicado a desentrañar esa cláusula general con que la letra g cierra el apartado 1º del art. 47 LPACAP.

Pese a que por razones de seguridad jurídica los motivos de nulidad de pleno derecho deberían conformar, en opinión del autor, un *numerus clausus* (pág. 303), lo cierto es que la LPACAP ha abierto la puerta al legislador sectorial, a través de esta cláusula, para sancionar con la nulidad radical las conductas administrativas infractoras del orden público en cada materia o ámbito de regulación.

No analiza el autor (el trabajo sería inabarcable) todos los supuestos de nulidad de pleno derecho contemplados por el legislador sectorial, sino solo aquellos más importantes de carácter general y lo que consideramos más importante —escribe—, el llamado «efecto cascada».

De los distintos supuestos que estudia, me parece necesario poner especial énfasis en el supuesto llamado por la doctrina principio de legalidad presupuestaria como fundamento que declara la nulidad de pleno derecho de los actos dictados sin previa consignación presupuestaria que estima como una causa de nulidad *sui generis*, pues solo una interpretación forzada y demasiado extensiva podría integrarla en una de las causas de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 LPACAP; y el controvertido art. 37.2 de la misma ley que, como es conocido, determina la nulidad absoluta de las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un Reglamento. Comparto la opinión de Picón Arranz de que este precepto es absolutamente desacertado e incierto y, por ello, el término «nulas» que se emplea en el artículo debe entenderse como sinónimo de inválidas,

Este capítulo se cierra con lo que podría considerarse un apretado resumen de las conclusiones de su Memoria para la obtención del Grado de Doctor. Acierta el autor cuando manifiesta ligereza con la que el legislador ha acudido a la categoría de la nulidad de pleno derecho. Explica que quizás el motivo de este uso abusivo esté en la confusión que todavía hoy tenemos entre invalidez y eficacia. Y

propone que la solución puede estar en aclarar regulándolo el régimen de eficacia de la declaración de invalidez de los actos administrativos.

El abuso del legislador de la categoría de la nulidad de pleno derecho se traduce en un aumento de la inseguridad jurídica que puede traer consecuencias más nocivas que el acto nulo de pleno derecho, concluye de manera sintética el autor de esta monografía de indudable valor y calidad.

El libro está escrito es un correcto castellano con claridad y sencillez y se hace de fácil lectura. Además, es de gran utilidad por su contenido práctico, por lo que no nos queda sino aconsejar vivamente su lectura para todo aquel que quiera adentrarse en el conocimiento de esta materia, así como para aquellos que quieran actualizarse o volver a recordar aspectos tan importantes del derecho administrativo.

Antonio Calonge Velázquez
Universidad de Valladolid

LUC ROUBAN: *Les raisons de la défiance*. París, Les Presses de Sciences Po, 2022, 176 págs.

El politólogo Luc Rouban acaba de publicar su obra, titulada *Les raisons de la défiance*, en la editorial Les Presses de Sciences Po. Conviene recordar que el autor es director de investigación del CNRS en el CEVIPOF. Sus investigaciones se centran en las transformaciones del sector público en Europa y, en particular, en las mutaciones de la función pública y la reforma del Estado. Se detiene especialmente en las relaciones entre la Administración y la clase política, el trabajo de los funcionarios y la sociología de las élites. Para ello, recurre a la historia, la sociología del trabajo y el análisis electoral. Sus trabajos actuales consisten en un estudio comparativo de los cuadros de la función pública y del sector privado, de cara a explicar las nuevas relaciones entre las instituciones y su historicidad y las preferencias sociopolíticas de los actores. Es autor, entre otros libros, de *Le paradoxe du macronisme* (2018), *La matière noire de la démocratie* (2019) y *Quel avenir pour les maires?* (2020).

En la introducción de la presente obra, Rouban indica que, a pesar de disponer de un Estado de bienestar sólido y de una democracia asentada, Francia se caracteriza por un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, lo que confirman las encuestas llevadas a cabo en 2020 y 2021 a través del Barómetro de la confianza política. Estas encuestas, concebidas en una óptica comparativa, «permiten poner de manifiesto las raíces de esa desconfianza» (pág. 9), que no es reducible a una decepción ante las expectativas generadas ni a una falta de resultados. De hecho, la crisis de la desconfianza que prevalece en el Hexágono traduce el «debilitamiento del zócalo normativo construido por el proyecto republicano [que está] suficientemente presente en la memoria política como para ofrecer un horizonte de sentido» (pág. 10).