

## **EL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO. ALGUNOS ASPECTOS DE SU RÉGIMEN DE INVALIDEZ**

### **THE COMMUNITY ADMINISTRATIVE ACT. SOME ASPECTS OF ITS INVALIDITY REGIME.**

Alberto PICÓN ARRANZ  
*Universidad de Valladolid*

**Resumen:** La carencia actual de una ley básica de procedimiento administrativo en la Unión Europea plantea problemas de seguridad jurídica. En relación con el acto administrativo comunitario, nos encontramos ante la ausencia de un concepto claro de acto y, lo que es más importante, ante un régimen de invalidez con demasiadas incertidumbres. Mediante el análisis del derecho positivo y de la jurisprudencia comunitaria analizaremos el estado de la cuestión en la actualidad para tratar de llegar a un concepto de acto administrativo y perfilar, en la medida de lo posible, las categorías de invalidez en el derecho de la Unión Europea.

**Palabras clave:** Unión Europea, acto administrativo comunitario, invalidez, inexistencia, anulabilidad.

**Abstract:** The current lack of a basic law of administrative procedure in the European Union poses problems of legal certainty. In relation to the Community administrative act, we are faced with the absence of a clear concept of act and, more importantly, with a system of invalidity with too many uncertainties. Through the analysis of positive law and community jurisprudence we will analyze the current state of the matter in order to try to arrive at a concept of administrative act and to outline, as far as possible, the categories of invalidity in European Union law.

**Key words:** European Union, Community administrative act, invalidity, non-existence, annullability.

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NOCIÓN RESTRINGIDA DE ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO. 2.1. Las escasas referencias al concepto de acto administrativo en el derecho positivo de la Unión Europea. 2.2. Los elementos jurídicos que definen el acto administrativo comunitario. 3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO. 3.1. La inexistencia como categoría excepcional de invalidez reservada a los supuestos de ilegalidad más grave. 3.2. La anulabilidad como categoría general de invalidez en el derecho administrativo comunitario. 4. CONCLUSIONES

### **1. INTRODUCCIÓN**

Queda fuera de toda duda que la Unión Europea constituye una Administración supranacional y distinta de la de los Estados miembros cuya

influencia en la vida de los ciudadanos es cada vez más intensa. Por ello, es especialmente paradójico que, en el marco jurídico de la Unión, la realidad respecto del acto y del procedimiento administrativo difiera enormemente de la de los Estados miembros, puesto que no existe una legislación positiva que regule esta materia<sup>1</sup>. Ni en el derecho originario, ni tampoco en el derecho derivado encontramos una regulación general sobre el procedimiento administrativo común al que debe someterse la Administración comunitaria en el ejercicio de sus funciones. Lo mismo ocurre en relación al régimen de invalidez de los actos administrativos comunitarios.

Ante este panorama legislativo, y con ocasión de la celebración del II Congreso Internacional de Jóvenes Investigadores sobre la Unión Europea -a celebrar en Valladolid los días 3 y 4 de octubre de 2019- centraremos nuestra comunicación en poner de manifiesto, en primer lugar, la necesidad de una regulación del procedimiento administrativo común en la Unión Europea y, en segundo lugar, en tratar de aclarar cuestiones relativas al concepto y al régimen jurídico de la invalidez del acto administrativo comunitario.

Para ello, a lo largo de las próximas líneas trataremos de, por un lado, acercarnos a la legislación comunitaria sectorial, donde sí podemos encontrar referencias aisladas al concepto de acto administrativo y, por otro lado, hacer un recorrido por los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta materia, órgano encargado del control de la legalidad de la actuación administrativa comunitaria.

---

<sup>1</sup> En este sentido hay que destacar que la asamblea general de la AEPDA (Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo), constituyó con los miembros que ofrecieron su colaboración, un grupo de trabajo coordinado por el prof. Oriol Mir (U. Pompeu i Fabra de Barcelona) y en el que participaron los profs. Federico Castillo (U. de Granada), Isabel Pont (U. Autónoma de Barcelona), Mercedes Fuertes (U. de León), Eduardo Gamero (U. Pablo de Olavide de Sevilla), José Luis Martínez López-Muñiz (U. de Valladolid), Rafael Pizarro (U. de Córdoba), Marcos Gómez Puente (U. de Cantabria), Pablo Meix (U. de Castilla-La Mancha) y Dolors Canals (U. de Girona). Por consenso acordaron los términos en que debía cumplimentarse el cuestionario con la finalidad fundamental de dar pleno apoyo a las Resoluciones del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2013 y 9 de junio de 2016 por las que se solicita formalmente a la Comisión Europea, al amparo del art. 225 TFUE, la presentación de una propuesta de Reglamento vinculante en materia de procedimiento administrativo, aplicable a la Administración de la Unión, que desarrolle el art. 298 TFUE. En esos mismos términos, la AEPDA, como asociación que integra a más de 350 profesores españoles de Derecho Administrativo, ha remitido una carta a los coordinadores de la consulta en el Parlamento Europeo, destacando que un Reglamento semejante, similar a las leyes generales de procedimiento administrativo existentes en una mayoría de Estados miembros y en muchos otros países de fuera de la Unión, tendría efectos muy positivos, señalados por los numerosos autores que se han mostrado favorables a la aprobación del mismo, y que las distintas experiencias nacionales corroboran plenamente. Lamentablemente, a día de hoy todavía no podemos decir que exista una regulación del procedimiento administrativo comunitario.

## 2. LA NOCIÓN RESTRINGIDA DE ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO

### 2.1. Las escasas referencias al concepto de acto administrativo en el derecho positivo de la Unión Europea

Las dificultades que surgen a la hora de concretar un concepto de acto administrativo comunitario tienen su origen en la inexistencia del término “acto administrativo” en el derecho originario de la Unión. Los artículos 288 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) establece que los actos jurídicos de la Unión son reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, estos dos últimos sin carácter vinculante.

El artículo 289.3 TFUE afirma que son actos legislativos los que se adopten mediante el procedimiento legislativo, estableciendo así una distinción de los actos jurídicos de la Unión entre actos legislativos y no legislativos. Los actos legislativos por antonomasia en el derecho comunitario han sido, y siguen siendo, el reglamento, la directiva y la decisión. Ahora bien, el artículo 297.2 TFUE admite la existencia de “*actos no legislativos adoptados en forma de reglamentos, directivas y decisiones, cuando éstas últimas no indiquen destinatario*”<sup>2</sup>.

En principio, parece que la denominación que se dé a los actos jurídicos de la Unión Europea no es decisiva, sino que habrá que atender a su régimen jurídico y a sus características esenciales para determinar si tiene naturaleza normativa o si, por el contrario, podrá encajar en el concepto de acto administrativo que manejan los Estados miembros.

En este sentido, no pasa inadvertido para la doctrina<sup>3</sup> que con la aprobación del Tratado de Lisboa se produce la inclusión de un nuevo acto jurídico comunitario que se suma a los ya existentes. En efecto, existen en este momento dos tipos de decisiones con la misma denominación, pero con un régimen jurídico muy diferente<sup>4</sup>. Por un lado, se mantienen las decisiones que tienen un destinatario

<sup>2</sup> Sobre la diferente función legislativa o ejecutiva que pueden adquirir el reglamento, la directiva y la decisión, y poniendo de manifiesto las ambigüedades y carencias del sistema jurídico comunitario, vid. Calonge Velázquez, A. y Tomás Roldán, M. R. (2004): “Los actos de ejecución en la Constitución Europea”. En Álvarez Conde, E. y Garrido Mayol, V. (dir). *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I*. Tirant lo Blanch. Valencia. pp. 371 a 402.

<sup>3</sup> Cfr. Arzo Santisteban, X. (2010): “El acto administrativo en el Derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 19. pp. 82 y 83.

<sup>4</sup> Ha habido quienes, a nuestro juicio con razón, han criticado que se use el concepto decisión para realidades jurídicas tan diversas. Vid. Borchardt, K.-D. (2017): *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo. p. 111. “Cabe lamentar el uso de esta denominación única para dos actos jurídicos totalmente diferentes, ya que los inevitables problemas de delimitación generan una gran inseguridad jurídica. Habría sido mejor mantener el término «decisión», que ya se utilizaba antes, para denotar las medidas orientadas a regular casos concretos que producen efectos en otros casos, e introducir otra denominación para los demás actos jurídicos vinculantes”.

determinado tal y como existían en los Tratados anteriores y que persiguen regular situaciones concretas. Por otro lado, y he aquí la novedad, se reconocen unas decisiones generales que carecen de destinatario concreto (artículo 288, párrafo 4 TFUE) y que se configuran con carácter normativo dada su generalidad y abstracción<sup>5</sup>, y no persiguen regular ningún caso concreto. Este nuevo concepto de decisión dista mucho de configurarse como acto administrativo<sup>6</sup>, según el concepto español, que excluye las normas administrativas.

En conclusión, el alcance singular de la decisión que tradicionalmente se ha venido reconociendo en el derecho comunitario convierte a ésta en el acto jurídico idóneo para realizar funciones ejecutivas y administrativas<sup>7</sup>. Por ello, la decisión singular es el único acto mínimamente identificable con el acto administrativo<sup>8</sup> que reconocen los Estados miembros en sus ordenamientos jurídicos internos.

Si en el derecho originario no existe un concepto de acto administrativo como tal, no ocurre lo mismo en el derecho derivado dónde, aunque escasas, podemos encontrar referencias explícitas al concepto de acto:

- En primer lugar, el artículo 4.5 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario define el concepto de “decisión” como “*todo acto administrativo efectuado en virtud de la normativa aduanera que, al pronunciarse sobre un caso individual, surta efectos jurídicos sobre una o más personas determinadas o que pueden determinarse*”.
- Y, más recientemente, el artículo 2.1.g) del Reglamento (CE) nº 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a

---

<sup>5</sup> Cfr. Chiti M. P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo* (Luis Ortega, trad.). 1ª Ed. Civitas. Madrid. p. 262.

<sup>6</sup> En relación a las decisiones sin destinatario concreto o generales, vid. Borchardt, K.-D. (2017): *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. op. cit. pp. 112 y 113. Distingue seis tipos de decisiones de este tipo: 1) las decisiones para modificar disposiciones de los Tratados, que tienen validez de manera abstracta y general, es decir, vinculan al conjunto de instituciones, órganos y organismos de la UE, así como a los Estados miembros. 2) Decisiones para concretar el Derecho contractual. Estas decisiones producen efectos jurídicos vinculantes para el conjunto de la UE o las instituciones, órganos y organismos de la UE en el caso de una decisión relativa a su composición; sus efectos no son extensibles a particulares. 3) Decisiones para adoptar el Derecho intrainstitucional e interinstitucional. Estas decisiones vinculan al conjunto de instituciones, órganos y organismos de la UE afectados e implicados. 4) Decisiones en el marco de la facultad de organización interna. Estas decisiones vinculan a los correspondientes funcionarios o miembros de las instituciones. 5) Decisiones para la elaboración de políticas. Dichas decisiones entran en competencia con los reglamentos y las directivas, pero no tienen por objeto producir efectos jurídicos vinculantes extensibles a particulares. 6) Decisiones en el marco de la política exterior y de seguridad común. Tales decisiones surten efectos jurídicos vinculantes para la UE. En relación con los Estados miembros, el efecto vinculante se delimita mediante disposiciones específicas. No están sometidas a la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

<sup>7</sup> Cfr. Arzo Santisteban, X. (1998): *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. p. 78.

<sup>8</sup> Cfr. Louis, J.-V. (1995): *El ordenamiento jurídico comunitario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. p. 108.

los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, define “acto administrativo” como “*cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo*”.

Del análisis de las referencias al acto administrativo en el Tratado de Lisboa, así como de los reglamentos que hemos traído a colación, podemos concluir que, en primer lugar, la vinculación entre acto administrativo y decisión con destinatario concreto esta fuera de toda duda. Y, en segundo lugar, que en el derecho comunitario expresiones como decisión, medida o acto son intercambiables para referirse al acto administrativo, lo que traslada a un segundo plano la importancia de su calificación formal, y nos obliga a analizar sus características sustanciales con el objetivo de poder llegar a un concepto de acto.

## 2.2. Los elementos jurídicos que definen el acto administrativo comunitario

Independientemente del nombre que reciba el acto administrativo comunitario (acto, decisión, medida, instrumento...), para poder llegar a elaborar un concepto del mismo es importante destacar cuáles son sus elementos propios y distinguirlo así de otras actuaciones jurídicas que llevan a cabo las instituciones de la Unión Europea:

- En primer lugar, el acto administrativo comunitario debe ser adoptado en el contexto de una actuación administrativa comunitaria. En este sentido, la Comisión y el Consejo<sup>9</sup> representan el poder ejecutivo de la Unión Europea y por lo tanto tendrán la competencia para emitir actos administrativos en ejercicio de sus potestades ejecutivas<sup>10</sup>. Por consiguiente, se excluirán del concepto de acto administrativo los actos legislativos y los judiciales<sup>11</sup>. Tampoco podrán incluirse en el concepto de acto administrativo los contratos, puesto que la unilateralidad del acto es un requisito esencial del mismo e incompatible con la bilateralidad y la relación sinalagmática inherente a la categoría jurídica del contrato.

<sup>9</sup> Cfr. Martínez López-Muñiz, J. L. (1986): *Introducción al derecho administrativo*. Tecnos. Madrid. p. 119.

<sup>10</sup> Cfr. Chiti M. P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo*. op. cit. p. 262.

<sup>11</sup> Cfr. VV.AA. (2015): *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea* (Mir O., Hofmann, H. C. H., Schneider J., y Ziller J. dir.). INAP. Madrid. p. 166.

- En segundo lugar, necesariamente el acto administrativo debe tener un destinatario concreto o individualizado. Los destinatarios podrán ser personas físicas, jurídicas o incluso, dada la idiosincrasia de la Unión Europea, los Estados miembros. En principio, tampoco parece que exista un motivo de peso para excluir de los destinatarios de los actos comunitarios a las propias instituciones de la Unión<sup>12</sup>. Es posible que afecte a un grupo de destinatarios, siempre que puedan determinarse en el momento en que se dicte el acto. Precisamente este alcance individual excluye del concepto de acto todas las disposiciones comunitarias que tengan un alcance general e indeterminado, principalmente el reglamento<sup>13</sup>.

El hecho de que el acto tenga un destinatario concreto se traduce también en que su objeto y contenido será regular situaciones jurídicas concretas incidiendo de forma directa en la esfera jurídica de los destinatarios<sup>14</sup>.

- Del régimen jurídico del acto administrativo comunitario, quizás lo más característico sea su efecto directo y su carácter vinculante y obligatorio para todos sus destinatarios. Esta eficacia directa del acto sobre la situación jurídica de su destinatario es común al concepto de acto administrativo manejado por los Estados miembros y se constituye como la piedra angular de la que deriva todo el régimen jurídico del acto administrativo, especialmente el de su invalidez.

La gran consecuencia del efecto directo del acto es su presunción de validez. Así lo ha manifestado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considerando que “los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión gozan de una presunción de validez, lo cual implica que producen efectos jurídicos mientras no hayan sido revocados, anulados en el marco de un recurso de anulación o declarados inválidos a raíz de una cuestión prejudicial o de una excepción de ilegalidad”<sup>15</sup>. Una presunción de validez que alcanza, como veremos al analizar el régimen de invalidez de los actos, a todos ellos, incluso a los actos inválidos.

---

<sup>12</sup> Podríamos denominar este tipo de actos como actos internos, en cuya categoría se incluirían, por ejemplo, los actos que conciernen a la organización y el funcionamiento de los órganos administrativos comunitarios. Este tipo de actos tienen sólo efectos jurídicos “ad intra” en las relaciones interinstitucionales y algunos de ellos sólo dentro de la propia institución que los dicta. Vid. Louis, J-V. (1995): *El ordenamiento jurídico comunitario*. op. cit. p. 118.

<sup>13</sup> Cfr. Arzoz Santisteban, X. (2010): “El acto administrativo en el Derecho de la Unión Europea”. op. cit. p. 83.

<sup>14</sup> Cfr. Borchardt, K.-D. (2017): *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. op. cit. p. 112.

<sup>15</sup> STJUE (Sala Tercera) 2012/142. Caso *Compagnie internationale pour la vente à distance (CIVAD) SA contra Receveur des douanes de Roubaix y otros*. Número 39. STJUE (Gran Sala) 2013/432 de 10 de diciembre. Caso *Comisión Europea contra Irlanda y Otros*. Número 43. STJUE (Sala Segunda) 2014/363 de 2 de octubre. Caso *Guido Strack contra Comisión Europea*. Número 78.

Además, se exige también la motivación<sup>16</sup> del acto. El órgano que dicta el acto administrativo, dado que afectará a la esfera de derechos y obligaciones de su destinatario, estará obligado<sup>17</sup> a “revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto controvertido, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control”<sup>18</sup>. Se convierte así, la motivación, en una garantía tanto para los ciudadanos como para el control de la actividad administrativa comunitaria.

Consideramos que estas son las notas características del acto administrativo comunitario y en función de ellas trataremos de dar un concepto que se ajuste, en la medida de lo posible, a la realidad normativa y jurisprudencial de la Unión Europea. Es lugar común en la doctrina que el concepto de acto administrativo comunitario es, por influencia del derecho administrativo alemán, un concepto restringido<sup>19</sup> del mismo que comprenderá solo las declaraciones de voluntad administrativas que ponen fin al procedimiento administrativo<sup>20</sup>. Lo que en derecho español consideramos la “resolución” o en derecho italiano denominan “*provvedimento amministrativo*”.

Con todo esto, podríamos definir el acto administrativo comunitario como la declaración de voluntad motivada adoptada por un sujeto de la Administración comunitaria con un destinatario singular -determinado o determinable- que goza de presunción *iuris tantum* de validez y produce efectos jurídicos vinculantes<sup>21</sup>.

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO

Por el momento, las únicas referencias en el derecho originario al régimen de invalidez del acto administrativo comunitario las encontramos en el artículo 263 TFUE que prevé el control de legalidad que ejerce el TJUE sobre los actos administrativos, y el artículo 264 TFUE que consagra el principio de conservación

---

<sup>16</sup> Cfr. Chiti M. P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo*. op. cit. p. 263.

<sup>17</sup> El artículo 196 TFUE, en su párrafo segundo, hace extensiva la necesidad de motivación a cualquier acto jurídico de la UE afirmando que “los actos jurídicos deberán estar motivados”.

<sup>18</sup> STJUE (Gran Sala) 2015/269. Caso Peter Gauweiler y Otros contra Deutscher Bundestag. Sentencia de 16 junio 2015. Número 70.

<sup>19</sup> Entre la doctrina española, defiende este concepto restringido del acto administrativo, entre otros, Bocanegra Sierra, R. (2006): *Lecciones sobre el acto administrativo*. 3ª Edic. Civitas. Cizur Menor. p. 33.

<sup>20</sup> Cfr. VV.AA. (2015): *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea* op. cit. p. 26.

<sup>21</sup> Dentro de la doctrina existen otras definiciones como la de Fuentetaja Pastor, J. A. (2014): *Derecho Administrativo Europeo*. Civitas. Cizur Menor. p. 331, quien considera que el acto comunitario es un “instrumento jurídico de carácter y alcance singular que produce efectos jurídicos, adoptado por la Administración europea en el ejercicio de una competencia ejecutiva” o la de Arzoz Santisteban, X. (2010): “El acto administrativo en el Derecho de la Unión Europea”. op. cit. p. 84, quien lo define como “toda medida dictada por una autoridad comunitaria, dirigida a regular, de forma vinculante o no, un asunto concreto en relación a un destinatario individual, ya sea un Estado miembro o un sujeto privado”.

de “*aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos*”.

En relación a las categorías de invalidez, poco podemos deducir de la legislación positiva pues el artículo 264 considera que, ante un recurso fundado, el TJUE “*declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado*”. Ante esta indeterminación, 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. Al contenido de cada categoría de invalidez nos referiremos a continuación.

### **3.1. La inexistencia como categoría excepcional de invalidez reservada a los supuestos de ilegalidad más grave**

Al igual que en los derechos nacionales, en el derecho comunitario existen dos grandes categorías de invalidez de los actos administrativos; por un lado, la anulabilidad que se erige como la regla general, y por otro, la inexistencia -también denominada nulidad de pleno derecho, nulidad absoluta o nulidad radical<sup>22</sup>- como instrumento excepcional<sup>23</sup> de salvaguarda de la legalidad comunitaria ante infracciones especialmente groseras y graves.

El régimen jurídico de la categoría de la inexistencia en el derecho comunitario lo ha puesto de manifiesto de forma constante el TJUE quien considera que “*en lo que se refiere a la inexistencia procede señalar que, como en los Derechos nacionales de los diversos Estados miembros, un acto administrativo, incluso irregular, 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. Calificar un acto de inexistente permite declarar, más allá de los plazos de recurso, que dicho acto no ha producido ningún efecto jurídico. Por razones manifiestas de seguridad jurídica, dicha calificación deberá reservarse por consiguiente en el Derecho comunitario, al igual que en los Derechos nacionales que la reconocen, a los actos afectados por vicios particularmente graves y evidentes*”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Sobre la equivalencia entre inexistencia -concepto importado de la tradición jurídico-administrativa francesa- y la nulidad de pleno derecho, vid. Nieto García, A., (1994): “Estudio preliminar”. En *Validez y eficacia de los actos administrativos* de Beladiez Rojo, M. Marcial Pons. Madrid. pp. 14 y 16, García Luengo, J. (2002): *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, p. 143, Bocksang Hola, G. (2013): *L'inexistence juridique des actes administratifs*. Mare&Martin, París, p. 149 y 150.

<sup>23</sup> Cfr. Arzo Santisteban, X. (1998): *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario*. op. cit. p. 591.

<sup>24</sup> STJCE (Sala Quinta) 1987/48 de 26 de febrero. Caso Consorzio Cooperative d'Abbruzzo contra Comisión de las Comunidades Europeas. Número 10.



Desde el punto de vista procesal, el acto inexistente puede ser declarado como tal fuera de los plazos de recurso<sup>25</sup>, bien de oficio, o bien a instancia de cualquier interesado por el Juez comunitario o por la Administración comunitaria<sup>26</sup>. Esta ausencia de plazos procesales no deja de ser una muestra más de la extrema gravedad y evidencia del vicio. Ante esta situación, el derecho comunitario antepone el principio de legalidad al de seguridad jurídica permitiendo que en cualquier momento pueda expulsarse ese acto gravemente viciado del mundo jurídico.

Desde el punto de vista sustantivo, es paradójica la consecuencia de que el acto inexistente no produce ningún efecto jurídico, teniendo en cuenta que el acto comunitario se presume válido y produce efectos jurídicos para sus destinatarios. Dos interpretaciones nos surgen en este momento:

- O bien, que la evidencia del vicio es absolutamente obvia para todos y es de tal entidad que impide al acto comunitario desplegar ni siquiera su presunción de validez, pudiendo concluirse que el acto no existe desde el punto de vista empírico y no produce efectos de ningún tipo.
- O bien, que la gravedad y evidencia del vicio es extraordinaria pero que, dada su presunción de validez, ha de ser declarada su inexistencia *-ex tunc-* y, además, eliminar los efectos jurídicos que el acto comunitario ha producido mientras no haya sido declarada su inexistencia.

Consideramos que, dado que para la declaración de inexistencia es necesario un pronunciamiento judicial o de la Administración comunitaria, debemos acogernos a la segunda interpretación de la inexistencia, pues si el acto inexistente puede ser desobedecido por sus destinatarios y no produce efectos jurídicos, tampoco tiene sentido un pronunciamiento formal que acredite una inexistencia.

Así parece deducirse de la reciente jurisprudencia del TJUE que, al pronunciarse sobre los actos inexistentes considera que éstos “*deben ser considerados carentes de cualquier efecto jurídico, incluso provisional*”<sup>27</sup>, por lo que, contraponiendo el deber ser con el ser, reconoce implícitamente que el acto inexistente, aunque no debe, produce efectos que deben ser destruidos *ex tunc* al momento de declarar la inexistencia<sup>28</sup>.

Dicho lo cual, la virtualidad de la categoría de la inexistencia en la práctica es muy reducida pues queda “*limitada a supuestos del todo extraordinarios*” ya que

<sup>25</sup> Cfr. Fuentetaja Pastor, J. A. (2014): *Derecho Administrativo Europeo*. op. cit. p. 338.

<sup>26</sup> Cfr. Chiti M. P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo* op. cit. p. 267.

<sup>27</sup> STPICE (Sala Séptima) 2008/250 de 23 de octubre. Caso Peoples Mojahedin Organization of Iran contra Consejo de la Unión Europea. Número 56.

<sup>28</sup> Cfr. Arzoz Santisteban, X. (1998): *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario*. op. cit. p. 604. La eficacia del acto comunitario no puede depender de la valoración subjetiva de su grado de invalidez, por ello, entiende el autor, que “no tiene sentido mantener la ficción de que la nulidad absoluta meramente es declarada o constatada por el juez, porque existiendo controversia sobre el grado de invalidez, la calificación judicial en un sentido o en otro es determinante”.

exige "una irregularidad cuya gravedad sea tan evidente -ictu oculi- que no pueda ser tolerada por el ordenamiento jurídico comunitario"<sup>29</sup>.

Ilustrativas al respecto son las conclusiones del abogado general Mischo en el ya citado asunto 15/85 (Caso Consorzio Cooperative d'Abbruzzo contra Comisión de las Comunidades Europeas), donde entiende que debe recurrirse a la categoría de la inexistencia en "casos extremos como la usurpación manifiesta de poderes o de funciones, la ausencia absoluta de firma, la irrealidad, la incertidumbre o la ilicitud de la finalidad del acto". Buena muestra de la excepcionalidad de la categoría la constituye el vicio de incompetencia absoluta -usurpación manifiesta de poderes o funciones- pues, para su operatividad como causa de inexistencia, parece que debe referirse a la infracción competencial, grave y evidente, de las relaciones jurídicas entre la Unión Europea y los Estados miembros<sup>30</sup> y no a cualquier tipo de incompetencia.

En conclusión, es positiva la escasa aplicación de la categoría de la inexistencia en los actos administrativos comunitarios pues su indeterminación genera una indeseable inseguridad jurídica. Sin embargo, es una categoría extraordinaria y necesaria para, en cada caso concreto, valorar si la ilegalidad es tan grosera, evidente y perniciosa para el sistema jurídico comunitario que justifica la declaración de inexistencia del acto y la destrucción de sus efectos provocados al amparo de su presunción de validez.

### **3.2. La anulabilidad como categoría general de invalidez en el derecho administrativo comunitario**

Siendo excepcional la categoría de la inexistencia, el resto de ilegalidades que concurren en los actos administrativos comunitarios -siempre que tengan trascendencia invalidante- se encuadrarán en la categoría de la anulabilidad. De este modo, la anulabilidad se convierte en la regla general para declarar la invalidez de los actos administrativos que contravengan el ordenamiento jurídico comunitario.

Desde el punto de vista procesal, este grado de invalidez podrá ser declarado por la propia Administración comunitaria en el ejercicio de su potestad de revocación o por el juez comunitario, a través del recurso de anulación y, por lo tanto, sometida al plazo general de dos meses<sup>31</sup>. En esta categoría, el principio de seguridad jurídica esta mucho más presente que en la inexistencia, pues una vez

---

<sup>29</sup> STJCE (Pleno) 101/1994 de 15 de junio. Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra BASF AGotros. Números 46, 49 y 50, STJCE (Pleno) 2004/274 de 5 de octubre. Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Grecia. Números 18, 19 y 20, STJCE (Sala Séptima) 2008/250 de 23 de octubre. Caso Peoples Mojahedin Organization of Iran contra Consejo de la Unión Europea. Números 56 y 57.

<sup>30</sup> Cfr. Arzo Santisteban, X. (1998): *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario*. op. cit. p. 600.

<sup>31</sup> Cfr. Fuentetaja Pastor, J. A. (2017): "Invalidez y revisión de los actos administrativos contrarios al derecho europeo". En *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa. Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. INAP. Madrid. p. 621.

transcurrido el plazo de dos meses el acto, en principio, deviene inatacable y firme, pese a que la invalidez no quede subsanada por el mero paso del tiempo.

Frente a la incertidumbre que plantea la categoría excepcional de la inexistencia respecto a qué ilegalidades -graves y evidentes- debe aplicarse, el derecho positivo comunitario especifica las causas que van a dar lugar a la anulabilidad del acto comunitario. Así, el párrafo segundo del artículo 263 TFUE determina que son vicios de anulabilidad la “*incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder*”. Se evidencia en este punto la influencia del derecho administrativo francés, pues las causas de anulabilidad coinciden con los cuatro motivos tasados del recurso por exceso de poder francés.

Trataremos en este momento, y de forma escueta, de vislumbrar el contenido de cada uno de los cuatro motivos de anulabilidad del acto administrativo comunitario:

- En relación con el vicio de incompetencia, es interesante diferenciar los supuestos de incompetencia que dan lugar a la inexistencia de los que dan lugar a la mera anulabilidad del acto. Como dijimos anteriormente, el vicio de incompetencia que provoca la inexistencia del acto está relacionado con la violación del régimen competencial establecido entre la Unión Europea y los Estados miembros. Frente a esta incompetencia absoluta, existe también la incompetencia relativa que a su vez presenta dos posibilidades; por un lado, la incompetencia de carácter material, que se refiere a la vulneración de las normas de distribución competencial que rigen entre las distintas instituciones de la Unión, en el seno interno de un órgano administrativo comunitario o, incluso, entre sujetos dotados de personalidad jurídica propia por el ordenamiento jurídico comunitario<sup>32</sup>. Y, por otro lado, la incompetencia territorial relacionada con actos comunitarios que versan sobre supuestos de hecho acaecidos fuera del territorio de la Unión<sup>33</sup>. Esta incompetencia relativa es la que se identifica con la anulabilidad.
- Los vicios sustanciales de forma versan, fundamentalmente, sobre el sometimiento al procedimiento administrativo. Ejemplos de vicios procedimentales que dan lugar a la anulabilidad del acto lo constituyen, por ejemplo, la no redacción del acto en la lengua del destinatario, la falta de autenticación o la ausencia de motivación<sup>34</sup> de

<sup>32</sup> Cfr. Chiti M. P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo* op. cit. p. 268.

<sup>33</sup> Cfr. Arzo Santisteban, X. (1998): *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario*. op. cit. p. 610.

<sup>34</sup> Llama poderosamente la atención y demuestra la incertidumbre que rodea a la categoría de la inexistencia, que una de las poquísimas ocasiones en que se ha declarado un acto comunitario como

los actos comunitarios. En definitiva, la sujeción a la forma como garantía del control de la actuación administrativa europea y de los derechos de los administrados en sus relaciones con la Administración.

Precisamente por ser los requisitos formales garantía de los derechos de los ciudadanos y del correcto actuar de la Administración, no todas las vulneraciones de forma dan lugar a la anulabilidad. Si la vulneración de la forma no se traduce en un resultado distinto al que se hubiera obtenido sin su vulneración o en un menoscabo de derechos de los particulares, el acto administrativo no será inválido<sup>35</sup>. Estas ilegalidades sin trascendencia, marginales o insustanciales constituyen la categoría de las irregularidades no invalidantes.

- La violación de los tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución constituye la causa que versa sobre el contenido material de los actos. En definitiva, será anulable el acto comunitario que contravenga lo establecido en el derecho originario o derivado vinculante.
- Por último, si la causa anterior se refería al control del contenido objetivo del acto, con la desviación de poder supone un control del contenido del acto desde el punto de vista subjetivo. El TJUE considera “*un acto sólo incurre en desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, 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 por los Tratados para hacer frente a las circunstancias del caso*”<sup>36</sup>.

De la interpretación de este concepto de desviación de poder comunitario destaca, fundamentalmente, su gran carga subjetiva o moral. En efecto, la expresión “*fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad*” va más allá de la finalidad de la norma concreta y exige que el fin del acto comunitario dictado por

---

inexistente fue en la STJCE de 10 de diciembre de 1957, *Société des Usines de la Sarre/Alta Autoridad*, asuntos acumulados 1/57 y 14/57, considerando que la ausencia de motivación constituye un elemento esencial y, además, constitutivo del acto, cuya ausencia provoca su inexistencia. No deja de ser sorprendente esta calificación, sobre todo porque, tanto en el derecho comunitario como en los derechos nacionales, la ausencia de motivación es un vicio formal directamente relacionado con la anulabilidad.

<sup>35</sup> Cfr. Arzoz Santisteban, X. (2010): “El acto administrativo en el Derecho de la Unión Europea op. cit. p. 91.

<sup>36</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.

la institución u órgano se ajuste al interés comunitario global que representa esa institución u órgano comunitario<sup>37</sup>.

Como puede deducirse, dada la subjetividad que rodea a la desviación de poder, la estimación de esta causa de anulabilidad por los tribunales es muy escasa debido a los problemas probatorios que plantea. En el sector del empleo público comunitario es donde, hasta ahora, la institución de la desviación de poder ha tenido más relevancia.

#### 4. CONCLUSIONES

1. Es incuestionable que las actuaciones de la Administración Pública comunitaria tienen cada vez más trascendencia en la esfera jurídica de los Estados miembros y de los ciudadanos comunitarios. Sin embargo, es igualmente cierto que el derecho comunitario carece de una norma que regule el procedimiento administrativo en general y el concepto de acto administrativo y su régimen de invalidez en particular. Consideramos que una norma procedimental ayudaría considerablemente a corregir las indeterminaciones y la inseguridad jurídica que existe a día de hoy en relación con el acto administrativo comunitario y su régimen de invalidez.

2. Del análisis del derecho comunitario y de la jurisprudencia del TJUE podemos deducir que el concepto de acto comunitario es un concepto restringido muy influenciado por el derecho administrativo alemán. Podríamos definir el acto administrativo comunitario como toda medida, decisión o resolución consistente en una declaración de voluntad dirigida a destinatarios concretos que procede de un órgano administrativo comunitario -principalmente Consejo o Comisión- que goza de presunción de validez *iuris tantum* y que produce efectos jurídicos vinculantes.

3. El régimen de invalidez del acto administrativo comunitario presenta dos grados de invalidez con distinto régimen jurídico, junto con una tercera categoría de ilegalidades, que, dada su insustancialidad, no tienen trascendencia invalidante. La regla general la constituye la categoría de la anulabilidad, que está sujeta al plazo general de dos meses del recurso de anulación. La excepción la constituye la categoría de la inexistencia -nulidad de pleno derecho-, reservada para los vicios más graves y evidentes y no sujeta a plazo. Consideramos que todos los actos gozan de la presunción de validez y producen efectos, por lo que carece de sentido mantener la ficción de que los actos inexistentes son ineficaces *ab initio* y no son de obligado cumplimiento para sus destinatarios. Prueba de ello, es que el acto inexistente necesita de un pronunciamiento formal que así lo declare. La validez y la eficacia son conceptos que juegan en plantos diferentes, y su distinción es clave para crear un régimen de invalidez del acto administrativo comunitario coherente.

---

<sup>37</sup> Cfr. Bustillo Bolado, R. O. (2012): "La desviación de poder en el derecho comunitario y en el convenio europeo de derechos humanos". *Revista de Administración Pública*. nº 188. pp. 84 y 85.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arzoz Santisteban, X. (1998): *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.
- Arzoz Santisteban, X. (2010): “El acto administrativo en el Derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 19.
- Bocanegra Sierra, R. (2006): *Lecciones sobre el acto administrativo*. 3ª Edic. Civitas. Cizur Menor.
- Bocksang Hola, G. (2013): *L'inexistence juridique des actes administratifs*. Mare&Martin, París.
- Borchardt, K.-D. (2017): *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.
- Bustillo Bolado, R. O. (2012): “La desviación de poder en el derecho comunitario y en el convenio europeo de derechos humanos”. *Revista de Administración Pública*. nº 188.
- Calonge Velázquez, A. y Tomás Roldán, M. R. (2004): “Los actos de ejecución en la Constitución Europea”. En Álvarez Conde, E. y Garrido Mayol, V. (dir). *Comentarios a la Constitución Europea*. Libro I. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Chiti M. P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo* (Luis Ortega, trad.). 1ª Ed. Civitas. Madrid.
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2014): *Derecho Administrativo Europeo*. Civitas. Cizur Menor.
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2017): “Invalidez y revisión de los actos administrativos contrarios al derecho europeo”. En *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*. Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. INAP. Madrid.
- García Luengo, J. (2002): *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Civitas, Madrid.
- Louis, J.-V. (1995): *El ordenamiento jurídico comunitario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (1986): *Introducción al derecho administrativo*. Tecnos. Madrid.
- Nieto García, A., (1994): “Estudio preliminar”. En *Validez y eficacia de los actos administrativos* de Beladiez Rojo, M. Marcial Pons. Madrid.
- VV.AA. (2015): *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea* (Mir O., Hofmann, H. C. H., Schneider J., y Ziller J. dir.). INAP. Madrid. p. 166.