

## VALIDACIÓN DOS ACTOS ANULABLES DITADOS POR ÓRGANO XERARQUICAMENTE INCOMPETENTE

María del Carmen Silva López

*Avogada.*

*Bolseira da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia.*

**Artigo 67 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común:**

- 1. A Administración poderá validar os actos anulables, emendando os vicios en que incorran.*
- 2. O acto de validación producirá efectos desde a súa data, salvo o disposto anteriormente para a retroactividade dos actos administrativos.*
- 3. Se o vicio consistise en incompetencia non determinante de nulidade, a validación poderá realízala o órgano competente cando sexa superior xerárquico do que ditou o acto viciado.*
- 4. Se o vicio consistise na falta dalgunha autorización, o acto poderá ser validado mediante o outorgamento desta polo órgano competente.*

Os actos administrativos anulables, a diferenza dos nulos de pleno dereito, poden ser emendados. Ao desaparecer o defecto que o invalida, o acto devén válido. Bórrase a infracción na que incorría e, polo tanto, o acto queda plenamente axustado a dereito.

A validación do acto administrativo polo cal se emendan os defectos dun acto anterior anulable implica unha potestade administrativa que se concreta na emanación do acto validante, emendando os defectos dun acto administrativo anterior.

A validación é un acto administrativo. Por tanto, como todo acto administrativo, está suxeito a uns requisitos dos cales depende a súa eficacia. Un acto de validación que pola súa vez infrinxise o ordenamento xurídico, non produciría os seus efectos normais nin emendaría os defectos do acto que pretende validar.

O acto de validación producirao o órgano competente, que será o mesmo que ditou o acto obxecto de validación, salvo en dous supostos:

1. Que o vicio consistise en incompetencia. No caso de que o defecto en que incorre o acto sexa a incompetencia, é obvio que non poderá ser validado polo mesmo órgano que o ditou, xa que precisamente non estaba entre as súas facultades a de ditalo. A validación unicamente poderá ser acordado por aquel órgano que ten competencia.

Cando a competencia corresponde ao superior xerárquico do que ditou o acto, a validación operará cando, ao coñecer do recurso de alzada, sexa desestimado.

2. Outro suposto en que a validación non poderá ser acordada polo órgano que ditou o acto que se pretende validar é cando o defecto consiste na omisión dun acto posterior ao que é obxecto de validación, que debe proceder de órgano distinto.

Como xa dixemos, unicamente son emendables os actos anulables, non os nulos de pleno dereito. Ademais, a validación require a aceptación íntegra de todas as cuestións recollidas na resolución anterior. Por último, é necesario que a validación non manteña unha situación de indefensión. Así, non se pode producir naqueles supostos en que se causa unha situación de indefensión, que non chega a desaparecer, senón que se manteña durante todo o expediente administrativo e teña transcendencia real e efectiva afectando a decisión de fondo en prexuízo do interesado ou de terceiros.

En canto ao prazo para ditar o acto de validación, o artigo 67 non establece prazo ningún, polo que se poderá proceder á validación en calquera momento. Agora ben, non ten sentido transcorridos os prazos para revisar un acto de oficio ou por instancia de parte, ao ser xa o acto inatacable.

En canto ao procedemento para levar a cabo a validación, no caso de que a validación consista en emendar os defectos en que incorría o acto anulable, o procedemento para verificalo non será outro que o da rectificación, de oficio ou por instancia do interesado, do acto, segundo o tipo de infracción en que incorrese: se consiste na omisión dun requisito ou trámite esencial, engadindo o requisito ou cumprindo o trámite; se consistía na inclusión no seu contido dun elemento ilegal, a supresión deste; se en conter un elemento sen axustarse ao exixido polo ordenamento, modificalo de maneira que se axuste aos requisitos.

No caso de que para a validación sexa necesario eliminar algún pronunciamento do acto favorable ao destinatario do acto, no procedemento de validación deberá dársele audiencia e vista a este. Nos casos en que no procedemento para ditar o acto anulable comparecesen interesados, parece evidente que en canto a validación supón reforzar os seus efectos, deberá dárseles audiencia a aqueles interesados e notificarlles o acto de validación. Non se dará audiencia e vista cando non existan terceiros interesados e da validación só deriven efectos favorables para o destinatario do acto.

Se o defecto consiste na incompetencia, o procedemento non pode ser máis simple: que o órgano competente ratifique o acto, o que pode verificar desestimando totalmente o recurso interposto contra el. A garantía de defensa dos dereitos de terceiros cumprírase co trámite de audiencia no procedemento do recurso.

Se o defecto consiste na omisión dun acto de aprobación ou autorización, o procedemento consistirá no outorgamento do acto omitido. Neste suposto parece innecesaria a audiencia e vista dos interesados, xa que bastará con que se cumprise este trámite de audiencia no procedemento de recursos.

Presentouse de oficio na Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia en multitude de recursos contencioso-administrativos a tese de que o órgano que resolveu o recurso ordinario (director xeral de Relacións Laborais) carecía de competencia para iso, xa que a conferida regulamentariamente vulneraba o disposto nunha norma legal de preferente aplicación.

Así, tal atribución conferíalle ao titular dese centro directivo no primeiro punto do artigo 7 do Decreto 376/1996, do 17 de outubro, sobre distribución de competencias entre os órganos da Xunta de Galicia para a imposición de sancións por infraccións nas materias laborais, de prevención de riscos e por obstrución do labor inspector, de xeito que en principio ningún reproche de ilegalidade cabería opor á actuación daquel órgano, que actuou conforme o facultaba ese precepto e o artigo 12.1 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común<sup>1</sup>. Non obstante, aquel precepto que lle confía a atribución para resolver os recursos contra as resolucións sancionadoras emanadas da autoridade periférica do departamento autonómico, vulnera unha norma de superior rango, de maneira que no caso de que o precepto contido na disposición regulamentaria vulnere o principio de xerarquía, está viciado de nulidade e o acto de aplicación está contaminado desa mesma nulidade, en virtude do establecido

nos artigos 51 e 62.2 da Lei 30/1992<sup>2</sup> e 40 da Lei 1/1983, do 22 de febreiro, da Xunta e do seu presidente<sup>3</sup>. E é esta última lei a que reservou para o conselleiro a atribución de "resolver os recursos administrativos promovidos contra as resolucións dos organismos e autoridades da consellería, salvo cando por lei a dita facultade se atribúa a outro órgano" (artigo 34.7). Esta excepción non se cumpre co Decreto 376/1996, por ser unha norma de grao inferior ao requirido polo lexislador para que os titulares dos centros directivos poidan ter a atribución que se examina e, non pode ser aplicada pola Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia por expresa prohibición do artigo 6 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial<sup>4</sup>.

Así, ao artigo 34.7 da Lei da Xunta e do seu presidente non se lle pode dar outra interpretación que a que se deduce dos seus propios termos, isto é, que o propio lexislador autonómico lle reservou as competencias para resolver os recursos ao titular do departamento, facéndoo con fundamento nas potestades de autoorganización que á Administración autonómica galega lle confiren os artigos 27.1 e 39 da Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, que aproba o Estatuto de autonomía para Galicia.

A consecuencia desa irregularidade non pode ser outra que a de declarar a nulidade da resolución adoptada por ese órgano incompetente, xa que aínda que é certo que só a manifesta incompetencia por razón da materia ou do territorio é causa de nulidade absoluta e non a incompetencia pola simple razón de xerarquía funcional, isto non significa que os actos acordados por órgano xerarquicamente incompetente non deban ser cualificados de nulidade, aínda que validable, é dicir, dunha mera anulabilidade que pode ser emendada mediante a validación a que fai referencia o artigo 67.3 da Lei 30/1992<sup>5</sup>, que debería ser adoptada polo titular do departamento, mais non se fixo en multitude de ocasións, nin se pode emendar pola vía xurisdiccional a precisión que a lei efectúa<sup>6</sup>.

Resulta oportuno referirse a un razoamento, aínda que o vicio denunciado se fixo efectivo nunha resolución obxecto de recurso, non ten un alcance illado ou esgotador, senón que transcendeu a través de numerosas e repetitivas resolucións acordadas polo órgano incompetente que privou reiteradamente o único que ten legalmente a competencia de fiscalizar as sancións acordadas polos órganos dependentes, de maneira que existen razóns de seguridade xurídica e de interese público para anular o acto obxecto de recurso.

En definitiva, seguindo xa unha liña constante da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, os recursos foron todos estimados e anulados os actos obxecto de recurso.

A estimación dos recursos fundada en considerar ilegal o contido da disposición regulamentaria aplicada, comportou a necesidade de presentar a cuestión de ilegalidade perante a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, órgano competente para fiscalizar a legalidade do primeiro punto do referido artigo 7 do Decreto autonómico 376/1996, que lle atribúe ao director xeral de Relacións Laborais a competencia para resolver os recursos de alzada deducidos contra as resolucións da autoridade periférica do departamento, con descoñecemento do previsto no artigo 34.7 da Lei da Xunta e do seu presidente.

Na resolución da cuestión de ilegalidade presentada polo Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra ante a Sala estableceuse que:

*"É obxecto deste recurso a cuestión de ilegalidade presentada polo Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra relativa ao artigo 7.1 do Decreto autonómico 376/1996, do 17 de outubro, sobre distribución de competencias entre os órganos da Xunta de Galicia para a imposición de sancións por infraccións en materias laborais, de prevención de riscos e da obstrución do labor inspector.*

A Lei 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente, dispón no seu artigo 34.7 que os conselleiros, como xefes das súas consellerías, están investidos da atribución de resolver os recursos administrativos promovidos contra as resolucións dos organismos e autoridades da Consellería, salvo cando por lei a dita facultade se atribúa a outro órgano. Pola súa vez, o artigo 7 do Decreto 376/1996 establece que as resolucións ditadas polos delegados provinciais da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais poderán ser obxecto de recurso ordinario ante o director xeral de Relacións Laborais.

*A comparación entre ambas as disposicións mostra a insalvable incompatibilidade entre elas, que naturalmente se debe resolver a favor da lei por aplicación do principio de xerarquía normativa consagrado no artigo 9.3 da Constitución, deixando sen efecto o precepto regulamentario que non respectou a reserva de lei establecida na norma legal mencionada".*

É verdade que a Administración da comunidade autónoma sufriu un gran desenvolvemento e xa non é a Xunta emerxente do período preautonómico, e residenciar no conselleiro a resolución de recursos pode ir contra a eficacia que debe presidir na actuación administrativa, pero isto non se pode facer á custa de sacrificar o principio de legalidade, cando ademais o tema pode reconverterse a unha modificación a nivel legislativo, ou sen chegar a eses extremos, a unha delegación de facultades, admisible no artigo 127 e 13 da Lei 30/1992<sup>7</sup>.

Mais o decreto que comentamos non é unha norma de delegación de competencias, senón de atribución directa destas, que vai en contra dun precepto legal de superior e obrigada observancia.

Polo que se estimaron as cuestións de ilegalidade presentadas perante a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, que declarou ilegal e anulou o parágrafo primeiro do artigo 7 do Decreto número 376/1996, do 17 de outubro, por ser contrario ao artigo 34.7 da Lei do Parlamento de Galicia número 1/1983, do 22 de febreiro.

Dicir que desde principios do ano 2003 están a ditar sentenzas os xulgados do Contencioso-Administrativo de Galicia, nos cales, seguindo o mandato do artigo 67.3 da Lei 30/1992, se procedeu por parte do órgano competente a validar as resolucións ditadas en virtude do decreto mencionado.

Así, as sentenzas do 31 de marzo e do 3 de abril de 2003, do Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 4 da Coruña, nas cales os recorrentes alegaron como primeiro motivo de oposición que a resolución impugnada foi ditada por órgano incompetente. Pola súa parte, a Administración demandada mantén que, sendo certo que a resolución impugnada foi ditada por órgano incompetente, o certo é que esta foi validada con posterioridade por resolución ditada pola Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais, que é o órgano competente para ditala, con base no artigo 67.3 da Lei 30/1992, emendando, polo tanto, os vicios en que incorra e pasando o acto de validación a producir efecto desde a súa data.

É certo que a validación se produciu cando xa estaba delimitado o obxecto do proceso e as cuestións sometidas a debate, posto que xa se formulara a demanda; no entanto, neste concreto suposto isto non invalida o acto de validación, por canto na demanda non se alegara como motivo de oposición a falta de competencia, o que indica que a Administración procedeu de "motu proprio" a validar o acto administrativo ditado polo órgano incompetente xerarquicamente, cando se deu conta da dita incompetencia. Debe entenderse que a resolución de validación é plenamente eficaz en canto aos seus efectos pretendidos. Distinto sería, no caso de que a parte recorrente alegase a cuestión de nulidade por falta de competencia na súa demanda, pois, unha vez fixado o obxecto do debate neses termos, se podería discutir a eficacia da validación.

Por outra parte, a Sentenza do 29 de marzo de 2003, do Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 1 da Coruña, ante un mesmo suposto establece que consta ditada a validación "ex officio" polo órgano competente, acreditándose ademais que o acto validatorio foi adoptado despois de promoverse a vía contenciosa, e sen que conste a súa notificación á entidade recorrente; polo que aquel acto validatorio lle xera a este unha patente indefensión ao serlle sorpresivo.

Segue dicindo a sentenza que a validación non se pode producir naqueles supostos en que se cause unha situación de indefensión que non chegue a desaparecer, senón que se manteña durante todo o expediente administrativo e, teña unha transcendencia real e efectiva afectando a decisión do fondo en prexuízo do interesado ou de terceiros.

A Sentenza do 26 de marzo de 2003, do Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 1 de Ourense, resolveu dicindo que a resolución foi validada mediante acordo da conselleira de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais, co fin de emendar a incompetencia xerárquica da autoridade que a ditou.

A validación produciuse antes do acto da vista, sendo coñecida polo demandante con anterioridade ao dito acto, e non existindo, polo tanto, indefensión ningunha para el. Polo que, segue dicindo a sentenza, non existen reparos para opoñer ante esa actuación da Administración autonómica, xa que emendou o vicio en que incorría a resolución inicial desestimatoria da alzada.

A sentenza do 9 de abril de 2003, do Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 1 de Ourense, considera tamén validada a resolución, emendando o vicio de incompetencia xerárquica.

## NOTAS

### 1 Artigo 12. Competencia.

1. A competencia é irrenunciable e exercerana precisamente os órganos administrativos que a teñan atribuída como propia, salvo os casos de delegación ou avocación, cando se efectúen nos termos previstos nesta ou noutras leis.

A encomenda de xestión, a delegación de sinatura e a suplencia non supoñen alteración da titularidade da competencia, aínda que si dos elementos determinantes do seu exercicio que en cada caso se prevexan.

### 2 Artigo 51. Xerarquía e competencia.

1. As disposicións administrativas non poderán vulnerar a Constitución nin as leis, nin regular aquelas materias que a Constitución ou os estatutos de autonomía recoñecen da competencia das Cortes Xerais ou das asembleas lexislativas das comunidades autónomas.

2. Ningunha disposición administrativa poderá vulnerar os preceptos doutra de rango superior.

3. As disposicións administrativas axustaranse á orde de xerarquía que establezan as leis.

### Artigo 62. Nulidade de pleno dereito.

2. Tamén serán nulas de pleno dereito as disposicións administrativas que vulneren a Constitución, as leis ou outras disposicións administrativas de rango superior, as que regulen materias reservadas á lei, e as que establezan a retroactividade de disposicións sancionadoras non favorables ou restritivas de dereitos individuais.

### 3 Artigo 40. As resolucións administrativas de carácter particular non poderán vulnerar o establecido nunha disposición de carácter xeral ou dispensar singularmente do seu cumprimento, mesmo cando aquelas teñan un rango formal igual ou superior a esta.

### 4 Artigo 6. Os xuíces e tribunais non aplicarán os regulamentos a calquera outra disposición contraria á Constitución, á lei ou ao principio de xerarquía normativa.

### 5 Artigo 67. Validación.

3. No caso de que o vicio consistise na incompetencia non determinante de nulidade, a validación poderaa realizar o órgano competente cando sexa superior xerárquico do que ditou o acto viciado.

6 Así o establecen as sentenzas do Tribunal Supremo do 28-11-1997, 22-06-1998, 16-02-2000, 27-09-2000 ou do 03-05-2001, entre outras.

7 Artigo 127. Principio de legalidade.

1. A potestade sancionadora das administracións públicas, recoñecida pola Constitución, exercerase cando fose expresamente atribuída por unha norma con rango de lei, con aplicación do procedemento previsto para o seu exercicio e de acordo co establecido neste título.

2. O exercicio da potestade sancionadora correspóndelles aos órganos administrativos que a teñan expresamente atribuída, por disposición de rango legal ou regulamentario.

3. As disposicións deste título non son de aplicación ao exercicio polas administracións públicas da súa potestade disciplinaria respecto do persoal ao seu servizo e de quen está vinculado a elas por unha relación contractual.

Artigo 13. Delegación de competencias.

1. Os órganos das diferentes administracións públicas poderán delegar o exercicio das competencias que teñan atribuídas noutros órganos da mesma Administración, mesmo cando non sexan xerarquicamente dependentes, ou das entidades de dereito público vinculadas ou dependentes daquelas.

2. En ningún caso poderán ser obxecto de delegación as competencias relativas a:

...