

blica que determinen los límites objetivos de los derechos de propiedad.

En la tercera y última de las aportaciones individuales de este capítulo, el Dr. Alejandro HUERGO LORA, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, estudia la aplicabilidad de la técnica de los acuerdos voluntarios a la protección del medio natural, llegando a la conclusión de que la utilidad de los convenios en el Derecho ambiental es indudable, pero que también deben tenerse en cuenta sus peligros e inconvenientes.

En la mesa redonda que cierra este tercer bloque, titulada *Las iniciativas privadas para la protección del medio natural. Experiencias comparadas*, participaron tres miembros de instituciones civiles vinculadas a la protección y defensa del medio natural: Jordi SARGATAL I VICENS, director de la *Fundació Territori i Paisatge-Caixa Catalunya*; Miquel Àngel MARCH I CERDÀ, portavoz del *Grup Balsear d'Ornologia i Defensa de la Naturalesa de Mallorca*; y Francesc GIRÓ I AMIGÓ, director de la *Fundació Natura*. Los tres participantes pusieron de relieve en sus respectivas intervenciones el protagonismo de la sociedad civil, a través de diversas organizaciones, en la protección del medio natural.

La obra concluye con diversas comunicaciones, básicamente de tipo jurídico, de los participantes en el Simposio.

Josep M. AGUIRRE I FONT  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universitat de Girona

CANO CAMPOS, Tomás: *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2004, 382 págs.

Tres son, a nuestro juicio, las grandes aportaciones de esta pionera monografía a la llamada parte general del Derecho administrativo. La primera es haber detectado y evidenciado un problema práctico mal resuelto por el legislador español. Lo describiremos con nuestras propias palabras: en no pocos casos, la regulación establecida por un acto administrativo originariamente conforme a

Derecho y a la cual deben ajustar sus conductas las personas —es decir, una regulación que obliga, que merece el respaldo del ordenamiento jurídico a fin de producir efectos reales— deviene con el tiempo contraria a Derecho, desproporcionadamente lesiva para el interés público, hasta el punto de no merecer seguir obligando ni, por lo tanto, que los individuos actúen de acuerdo con ella. Es natural que el propio ordenamiento arbitre cauces de revisión que permitan declarar su invalidez sobrevenida y adoptar las medidas adecuadas para tutelar todos los intereses públicos y privados legítimos en juego. El artículo 24.1 de la Constitución exige, desde luego, que todas las personas afectadas en sus derechos e intereses legítimos por esa regulación antijurídica puedan obtener la protección de los Tribunales. El problema, de gran relevancia práctica, sobre todo en una sociedad como la nuestra, donde las circunstancias determinantes del acierto de las decisiones administrativas son cada vez más volátiles, es que el legislador español no ha regulado con carácter general cuáles son esos cauces, y «las previsiones de la legislación sectorial, aunque numerosas, resultan sin embargo parciales y fragmentarias» (pág. 351). En este punto, no obstante, creemos que el autor hubiera hecho bien en ilustrarnos acerca de la dimensión real del problema, pues apenas pone un solo ejemplo de las lagunas que denuncia.

La segunda aportación se refiere al esquema teórico ofrecido para explicar satisfactoriamente todos estos supuestos y facilitar la resolución de los problemas prácticos planteados. Los esfuerzos del autor se centran en perfilar, con precisión quirúrgica, el concepto de invalidez sobrevenida y describir los supuestos en que un acto administrativo puede devenir inválido.

Para ello se sirve básicamente de la teoría de la validez de los actos administrativos elaborada por Margarita BELADIEZ ROJO<sup>1</sup>, cuyo núcleo esencial puede enunciarse como sigue: la legalidad es el ajuste de un acto al ordenamiento jurídico, y la

<sup>1</sup> Margarita BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

ilegalidad la disconformidad con el mismo; por validez de un acto administrativo hay que entender su obligatoriedad, y por invalidez su no obligatoriedad; la eficacia de un acto designa la medida en que las personas ajustan sus conductas a lo establecido por él, y la ineficacia el hecho de que los hombres no se comporten de acuerdo con el mismo; la ilegalidad de un acto es condición necesaria pero no suficiente de su invalidez; un acto vale no sólo cuando se ajusta al ordenamiento jurídico, sino también cuando, a pesar de ser ilegal, ha creado una situación cuya tutela impone el Derecho para salvaguardar así un principio jurídico que en ese caso concreto tiene un mayor peso que el de legalidad. Debe advertirse, no obstante, que donde BELADIEZ ROJO habla de legalidad/ilegalidad, validez/invalidez y eficacia/ineficacia, CANO CAMPOS prefiere decir, respectivamente, validez/invalidez, eficacia/ineficacia y mutación de la realidad/no mutación de la realidad. Así, la invalidez sería la disconformidad de un acto con las normas jurídicas que regulan su producción, y que conlleva que el Derecho, en principio, no tutele la regulación establecida por aquél, sin perjuicio de que algunos principios jurídicos puedan exigir lo contrario.

Partiendo de esas bases conceptuales, CANO CAMPOS propone definir la invalidez sobrevenida como «el estado en que se encuentran los actos administrativos cuando el Derecho no tutela la situación jurídica creada por ellos a partir de un momento posterior a su emanación y por virtud de circunstancias sobrevenidas que hacen que el mismo deje de adecuarse a su esquema normativo» (pág. 227).

Podemos convenir con KUHN que una buena teoría científica debería ser, cuando menos: coherente, no sólo consigo misma, sino también con otras teorías aceptadas y aplicables a aspectos relacionables de la materia estudiada; amplia, de manera que sus consecuencias puedan extenderse más allá de las observaciones, leyes o subteorías particulares para las que se destinó en un principio; simple, de modo que permita ordenar fenómenos que, sin ella, y tomados uno por uno, estarían aislados y, en su conjunto, serían confusos; y fecunda, lo que significa que ha de desvelar fenómenos nuevos o rela-

ciones no observadas antes entre las cosas que ya se saben<sup>2</sup>.

La propuesta de CANO CAMPOS satisface en gran medida estos valores, pues permite encajar en un marco conceptual relativamente simple, reduciéndolos a la unidad, múltiples supuestos que plantean problemas muy semejantes y que merecen parecida solución. Ahora bien, quizás dicho marco pudiera ser todavía más coherente, simple, amplio, fecundo y, en definitiva, útil para resolver los problemas prácticos que al autor le preocupan. Sirvan dos apuntes.

El autor considera que el supuesto (descrito, por ejemplo, en el primer inciso del artículo 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) en el que una autorización merece ser revocada debido al incumplimiento por parte del sujeto autorizado de las condiciones (en sentido estricto o en sentido amplio, comprensivo también de las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico) a que estuviera subordinada aquélla no constituye un supuesto de invalidez sobrevenida, a diferencia del caso (contemplado en el segundo inciso del artículo 16.1 del mismo Reglamento) en el que desaparecen las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la autorización o sobrevienen otras que, de haber existido a la sazón, hubieran justificado la denegación: el incumplimiento de estas obligaciones no afecta a la validez de la autorización, sino a su eficacia (pág. 103). Según lo vemos nosotros, en ambos casos se plantea exactamente el mismo problema práctico antes enunciado. Tanto allí como aquí existe un acto administrativo cuyo mantenimiento se ha vuelto jurídicamente inaceptable a partir de un momento (el del incumplimiento o el del cambio de las circunstancias que se tuvieron en cuenta al establecerlo) posterior al de su entrada en vigor; y en los dos supuestos puede ocurrir que el legislador sectorial no haya previsto explícitamente la vía que los afectados han de poder seguir para obtener la tutela de sus intereses legítimos frente al acto en cuestión.

<sup>2</sup> Thomas S. KUHN, «Objetividad, juicios de valor y elección de teoría», en *La tensión esencial*, trad. HELIER, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1993, págs. 345 y ss.

El autor, en segundo lugar, considera que para que podamos hablar de invalidez sobrevenida no basta que se trate de un acto originariamente válido que ha devenido inválido por un cambio de las circunstancias fácticas o jurídicas, sino que además se requiere que la invalidez comience a producir sus consecuencias jurídicas a partir de un momento posterior al de su emanación. Así, una autorización dictada válidamente que ha producido efectos durante varios años no incurriría en invalidez sobrevenida si el legislador establece su invalidez con efectos retroactivos desde la fecha en que fue dictada (págs. 225 y ss.). Nosotros no acabamos de ver la razón por la cual conviene complicar y restringir el concepto de invalidez sobrevenida exigiendo ese requisito adicional y expulsando de la categoría supuestos como el citado a título de ejemplo. Porque lo cierto es que también en estos casos se plantea la misma cuestión: la de las vías que la Administración y los afectados pueden utilizar para lograr la anulación del correspondiente acto.

La tercera gran aportación se refiere a las soluciones esbozadas. En el plano de *lege ferenda*, CANO sostiene que la legislación de procedimiento común debería regular con carácter general, de un lado, la revisión de oficio de los actos administrativos que incurriesen en alguna causa de invalidez sobrevenida —en la línea de alguna enmienda presentada al proyecto de la que luego sería Ley 30/1992— y, de otro, los medios de reacción frente a tales actos a disposición de los afectados, que podrían consistir en la reapertura de los plazos establecidos para recurrir los correspondientes actos desde el momento en que los interesados pudiesen conocer el vicio sobrevenido o la inclusión de un nuevo motivo del recurso extraordinario de revisión.

En cuanto a la cuestión de *lege data*, CANO advierte que el problema no se plantea respecto de los actos que incurrir en una nulidad sobrevenida —en la medida en que éstos pueden ser revisados y anulados, de oficio o a solicitud de interesado, en cualquier momento—, sino en relación con los que adolecen sobrevenidamente de un vicio de anulabilidad, pues la Ley 30/1992 no prevé que tales actos puedan ser revisados de oficio por la Administración (si son favorables) o recurridos por

los interesados. A falta de disposición legal o reglamentaria que abra explícitamente cualquiera de estas dos posibilidades, el autor estima que, en el primer caso, una solución sería que la Administración pudiera declararlos lesivos e impugnarlos luego ante los Tribunales tomando como *dies a quo* del plazo para efectuar la declaración de lesividad el momento en que aparece la causa de invalidez. Por lo que se refiere a los interesados, el autor entiende que los plazos establecidos para recurrir se reabren desde que el particular ha podido razonablemente tener conocimiento de las causas sobrevenidas determinantes de la invalidez.

Esta última solución suscita no pocas dudas. La primera es si alegar simplemente la invalidez sobrevenida del acto en cuestión bastará para convencer a la Administración y, sobre todo, a los Tribunales de que en estos casos han de reabrirse los plazos ordinarios establecidos para impugnarlo, aunque la ley no lo diga.

Otra es si la duración de los plazos de impugnación reabiertos ha de ser la misma que la de los plazos ordinarios de que disponían los interesados para recurrir los actos aquejados de un vicio originario de anulabilidad, duración esta última que por razones de seguridad jurídica es de apenas uno o dos meses escasos contados a partir del día siguiente al de la fecha en que se notifica la resolución administrativa. Atendidas las singulares circunstancias aquí concurrentes, no parece aceptable que los interesados dispongan de tan poco tiempo para impugnar el acto sobrevenidamente inválido. Los plazos ordinarios son tan cortos porque en la notificación de la resolución impugnada la Administración debe haber indicado al interesado cuáles son los recursos procedentes y los plazos para interponerlos, de modo que si se omite tal información aquéllos no comienzan a correr. Pero es difícil imaginar que la Administración vaya a notificar a los interesados la invalidez sobrevenida del correspondiente acto, ilustrándoles además acerca de los recursos procedentes. Y sólo en ese caso podría estar justificado cerrar su impugnabilidad tras unos lapsos temporales tan breves.

El establecimiento de plazos preclusivos para impugnar tales actos no acaba de encajar bien con la figura de la invalidez so-

brevitada por una segunda razón: en muchos casos, el acto administrativo habrá devenido inválido como consecuencia de una infracción duradera, que no pierde gravedad con el paso del tiempo ni tampoco es susceptible de generar en las personas favorecidas por el acto una confianza legítima que justifique la conservación del mismo una vez transcurrido un tiempo desde que se volvió inválido. Pensemos, por ejemplo, en una autorización para comercializar una especialidad farmacéutica. Es de sentido común que si aparecen nuevas informaciones reveladoras de su carácter nocivo, los interesados podrán instar en cualquier momento la revocación de la autorización, sin que su titular, para oponerse a esta solicitud, pueda invocar con éxito el hecho de que ya hayan transcurrido un par de meses desde que aquéllos tuvieron la posibilidad de reaccionar.

En nuestra opinión, los particulares disponen de otra vía más fácilmente transitable a fin de obtener protección frente al acto sobrevenidamente inválido. Éstos siempre pueden solicitar directamente de la Administración competente que tome las medidas pertinentes para tutelar sus derechos e intereses legítimos afectados antijurídicamente por el acto en cuestión. Lo normal entonces es que la Administración examine si la resolución dictada anteriormente se opone a la adopción de las medidas de protección oportunas. Si no han cambiado las circunstancias y la antigua resolución sigue siendo válida, no cabrá adoptar las medidas solicitadas en tanto se opongan a ella. Pero si las circunstancias han cambiado y la regulación en su día establecida ya no encaja válidamente en el nuevo contexto, es claro que la misma no ha de constituir un obstáculo para estimar la solicitud de protección de los afectados. El cambio de las circunstancias que determinaron el acto constituye un límite a su eficacia jurídica. Se trataría de aplicar a los actos administrativos, *mutatis mutandi*, los mismos «límites temporales» que se predicán de la cosa juzgada de las sentencias.

En fin, CANO CAMPOS parece haber centrado sus esfuerzos en explorar y delimitar el nuevo continente descubierto, dejando para otros o para otra ocasión la tarea de tratar exhaustiva y detenidamente algunos pequeños problemas prácticos que van

apareciendo. Las escasas cincuenta páginas dedicadas a «las consecuencias de la invalidez sobrevenida», de las cuales sólo doce se han destinado a perfilar las soluciones propuestas arriba expuestas, dejan abiertos varios interrogantes.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL  
 Profesor Doctor  
 de Derecho Administrativo  
 Universidad Cardenal Herrera-CEU

DOMÉNECH PASCUAL, G.: *Bienestar animal contra derechos fundamentales*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004, 190 págs.

Entre todas las obras con carácter jurídico-público que, día tras día, consultamos cuando llegan a nuestros lugares de trabajo o a nuestras bibliotecas, existen algunas que despiertan en nosotros un interés que va mucho más allá que la mera preocupación científica o la simple necesidad de «ponerse al día» y de seguir la actualidad de nuestra disciplina, siempre en movimiento, que no parece querer detenerse, ni siquiera durante un breve período de tiempo.

El libro de Gabriel DOMÉNECH PASCUAL se incluye entre esos trabajos a los que me acerco, con cada vez menos frecuencia, desafortunadamente (por falta de tiempo), más para satisfacer una sana curiosidad y para reflexionar sobre cuestiones que coinciden plenamente con mis preocupaciones, que por motivos puramente profesionales, tengo que confesarlo. Y la primera valoración que merece dicha obra, en mi opinión, es que el lector, cualquiera que sea la perspectiva desde la que aborde su contenido, no queda defraudado. No es que el libro citado no merezca reproches, críticas o matizaciones, sino que tiene el gran mérito de suscitar un debate en un campo tan sensible y apasionado como necesitado de regulación y diálogo riguroso\*.

\* El libro sigue en este camino la huella que han dejado algunas obras relativamente recientes, como, por ejemplo, entre otras, la que dirige S. MUÑOZ MACHADO, *Los animales y el Derecho* (Ed. Civitas, Madrid,