



Roj: **STS 3989/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:3989**

Id Cendoj: **28079130032012100298**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **31/05/2012**

Nº de Recurso: **397/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta y uno de Mayo de dos mil doce.

**VISTO** por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número **2/397/2010**, interpuesto por el Procurador Don Antonio Ángel Sánchez-Jáuregui Alcaide, en representación de Don Fulgencio, con asistencia de Letrado, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, por el que se desestima la solicitud de revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, por la que se expide el título de Patrón Mayor de Cabotaje a Don Nemesio. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado, y Don Nemesio, representado por la Procuradora Doña Angustias del Barrio León.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal de Don Fulgencio, interpuso ante esta Sala, con fecha 10 de septiembre de 2010, recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número **2/397/2010**, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, por el que se desestima la solicitud de revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, por la que se expide el título de Patrón Mayor de Cabotaje a Don Nemesio.

**SEGUNDO.-** En su escrito de demanda, presentado el 13 de enero de 2011, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Tenga por presentado este escrito y los documentos que se acompañan, lo admita, y por formulada la Demanda contra el Acuerdo del Consejo de Ministros que desestimó la revisión de oficio, y, tras los trámites de rigor, sea estimada, anulándose el acto impugnado por ser contrario a derecho, y, en consecuencia, declarándose la nulidad de la Resolución por la que se expidió el Título profesional de Patrón Mayor de Cabotaje a D. Nemesio, con las consecuencias legales inherentes.

*Por Primer Otrosí solicita se fije la cuantía del procedimiento como indeterminada.*

*Por Segundo Otrosí interesa el recibimiento del proceso a prueba.*

*Por Tercer Otrosí solicita la formulación de conclusiones sucintas. ».*

**TERCERO.-** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado el 21 de febrero de 2011, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que habiendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva admitirlo, tenga por contestada la demanda, por recibidos los autos y el expediente administrativo que ahora se devuelven, para, previa la tramitación legal correspondientes, resolver este proceso por sentencia que DESESTIME el recurso interpuesto, DECLARE LA CONFORMIDAD A DERECHO del Acuerdo impugnado, y condene al recurrente a pagar las costas procesales



*Por Otrosí Primero manifiesta que la cuantía debe fijarse en indeterminada.*

*Por Otrosí Segundo se opone al recibimiento del pleito a prueba.*

*Por Otrosí Tercero dice que considera innecesaria la celebración de vista, siendo procedente, en su lugar, la formulación de conclusiones escritas. » .*

**CUARTO.-** La Procuradora Doña Angustias del Barrio León, en representación de Don Nemesio , contestó a la demanda por escrito presentado el 22 de marzo de 2011, en el que alegó, asimismo, los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que habiendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, tener por hechas las manifestaciones que anteceden y por evacuado el traslado conferido a esta parte, y en su día, tras los trámites procesales pertinentes se desestime íntegramente la demanda deducida de contrario, declarando conforme a derecho el acuerdo impugnado, y con expresa condena en costas a la parte recurrente.*

*Por Otrosí manifiesta que la cuantía se ha de fijar de indeterminada.*

*Por Segundo Otrosí dice que siendo el objeto del presente procedimiento una cuestión exclusivamente jurídica, no procede el recibimiento a prueba del mismo. » .*

**QUINTO.-** Por Decreto del Secretario de fecha 28 de marzo de 2011, se acuerda fijar la cuantía del presente recurso en indeterminada.

**SEXTO.-** Por Auto de 5 de abril de 2011, se acordó no haber lugar al recibimiento del pleito a prueba y continuar el procedimiento por el trámite de conclusiones, concediendo a la representación procesal del demandante el plazo de diez días para que formule las suyas, evacuándose dicho trámite por el Procurador Don Antonio Ángel Sánchez-Jáuregui Alcaide, por escrito presentado el 20 de abril de 2011, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« Tenga por presentado este escrito de conclusiones, reiterando los motivos del recurso excepto el segundo motivo que se retira, interesando sea en su día dictada sentencia por la que se estime la Demanda. » .*

**SÉPTIMO.-** Por diligencia de ordenación de 28 de abril de 2011, se acordó otorgar el plazo de diez días a las partes comparecidas como recurridas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y Don Nemesio ) para que presenten sus conclusiones, evacuándose el trámite con el siguiente resultado:

**1º.-** La Procuradora Doña Angustias del Barrio León, en representación de Don Nemesio , presentó escrito el día 6 de mayo de 2011, en el que expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que habiendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, tener por hechas las manifestaciones que anteceden y por evacuado el traslado conferido a esta parte, y en su día, tras los trámites procesales pertinentes se desestime íntegramente la demanda deducida de contrario, declarando conforme a derecho el acuerdo impugnado, y con expresa condena en costas a la parte recurrente. » .*

**2º.-** El Abogado del Estado presentó escrito con fecha 16 de mayo de 2011, en el que expuso, asimismo, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« se sirva tener por presentado en tiempo y forma este escrito y sus copias, lo admita, tenga por formuladas conclusiones, y resuelva este recurso por sentencia que lo DESESTIME, CONFIRME EL ACTO IMPUGNADO Y CONDENE A LA PARTE RECURRENTE AL PAGO DE LAS COSTAS. » .*

**OCTAVO.-** Por providencia de fecha 16 de febrero de 2012 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 29 de mayo de 2012, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo.**

El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de Don Fulgencio , tiene como objeto la pretensión de que se declare la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, por el que se desestima la solicitud de revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, por la que se expide el título de Patrón Mayor de Cabotaje a Don Nemesio .



La resolución gubernamental recurrida se fundamenta en el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 27 de mayo de 2010, emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , que expone lo siguiente:

« [...] II.- Desde una perspectiva formal, interesa resaltar que el procedimiento de revisión del artículo 102 de la Ley 30/1992 en el marco del cual se emite el presente dictamen ha de entenderse tramitado a raíz de la solicitud deducida por D. Fulgencio el 8 de abril de 2009, a pesar de que la Abogacía del Estado ya había apuntado en un informe fechado el día 6 anterior la procedencia de la instrucción de un expediente al amparo del citado precepto.

La cuestión no es baladí, toda vez que, si bien la revisión de un acto administrativo puede ser acordada de oficio por la propia Administración o promovida por persona interesada, el hecho de que la tramitación del procedimiento obedezca a una u otra clase de iniciación tiene consecuencias jurídicas (dictamen 1.113/2008, de 25 de septiembre). En efecto, conforme a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo mencionado, en la redacción dada a este precepto por la Ley 4/1999, de 13 de enero:

"Cuando el procedimiento (de revisión) se hubiere iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".

En el presente caso, aunque no consta el acuerdo de incoación, lo cierto es que en todos los trámites celebrados (la solicitud de informe a la Dirección General de la Marina Mercante, el trámite de audiencia, la propuesta de resolución o la orden de remisión a este Consejo de Estado) se hace referencia a la solicitud de revisión de oficio presentada por D. Fulgencio , lo que permite concluir que el procedimiento revisor ha sido iniciado a petición de éste y que el transcurso del plazo de tres meses conlleva la desestimación presunta por silencio negativo, pero no la caducidad del expediente.

En conexión con ello, debe analizarse la cuestión relativa a la legitimación del citado para el ejercicio de la acción de nulidad.

A la vista del artículo 31 de la Ley 30/1992 , la condición de interesado resulta predicable de aquellas personas que promuevan un procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos o colectivos. La estimación, pues, del interés ha de ser amplia y generosa respecto del accionante del procedimiento, pero sin llegar a convertir la revisión en una acción pública de nulidad, ajena al ordenamiento jurídico administrativo.

En este sentido, como señaló el Tribunal Supremo en Sentencia de 9 de mayo de 1994 , sentando una doctrina después repetida, sobre todo, por los Tribunales Superiores de Justicia, la noción legal de interés directo ha sido sustituida pura y simplemente por la constitucional de interés legítimo, "pero la extensión interpretativa de lo que sea el interés legitimador no implica que haya perdido su estricto perfil, de modo que pueda llegar a identificarse con un mero interés en la legalidad. Por el contrario, aun en las descripciones más generosas de la legitimación, la jurisprudencia se ha cuidado de hacer reserva expresa de que en ningún caso se comprenden en ella ni el mero interés en la legalidad, ni los agravios potenciales o futuros (...) para que exista interés legitimador basta con que el éxito de la acción signifique para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada por el actor combatido le origine un perjuicio, incluso aunque tales beneficios o perjuicios se produzcan por vía indirecta o refleja".

En el asunto sometido a consulta, el solicitante funda su legitimación en que tanto el Sr. Nemesio como él, funcionarios de carrera en el Servicio de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, participaron en el año 2000 en un concurso específico para la provisión de dos puestos de trabajo de Jefe de Embarcación Instructor, concurso en el que el solicitante quedó en tercer lugar tras el Sr. Nemesio y, por ende, sin ninguno de los dos puestos ofertados. Sostiene el peticionario que el beneficiario del título cuya anulación propugna se valió de éste para ganar el referido puesto.

De lo expuesto se deduce que el interés de D. Fulgencio en el ejercicio de la acción revisora pretende ir más allá del mero interés en la legalidad, al vincular dicho ejercicio al concurso, si bien ni éste ni la concreta asignación de puestos que derivó de su resolución son objeto de esta revisión de oficio. Por lo tanto, no se produce un verdadero interés legitimador sino, a lo sumo, un simple agravio potencial, teniendo en cuenta, no solamente que no ha quedado acreditada la incidencia que tuvo en la resolución del concurso el título de Patrón Mayor de Cabotaje de D. Nemesio , sino sobre todo que el mismo se celebró hace casi diez años y que son desconocidas las consecuencias que -respecto del puesto de trabajo- tendría hoy el éxito de dicha acción. En igual sentido, el dictamen 2.124/94, de 7 de diciembre, descartó que pudiese construirse la condición de interesado sobre la base del mero interés del accionante en ocupar la plaza del beneficiario de la resolución de cuya revisión se trataba.

III.- A pesar de que la falta de legitimación del peticionario es motivo suficiente para desestimar la solicitud de revisión de oficio a que se refiere la consulta, considera el Consejo de Estado oportuno pronunciarse



sobre el fondo del asunto, toda vez que, como se ha señalado, dos días antes de que se presentara dicha solicitud la Abogacía del Estado emitió un informe favorable al uso de la potestad revisora frente a la resolución controvertida.

El vicio que se atribuye a la expedición del título de Patrón Mayor de Cabotaje a favor de D. Nemesio consiste en la falta de uno de los tres requisitos exigidos para ello. En efecto, conforme al artículo 5.1 del Real Decreto 2061/1981, de 4 de septiembre, sobre títulos profesionales de la Marina Mercante, vigente en el momento de la expedición, las condiciones para la obtención del referido título eran tres: estar en posesión del título de Patrón de Cabotaje, haber cumplido trescientos días de embarco con posterioridad a la fecha de obtención de este título y haber aprobado el examen correspondiente; condiciones de las que el Sr. Nemesio no cumplía la segunda, al no corresponderse con la realidad los datos del certificado de días de embarco en navegación aportado para su acreditación.

A este respecto, lo primero que debe hacerse notar es que, como ha señalado este Cuerpo Consultivo en reiteradas ocasiones, la determinación de la causa de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto que se pretende revisar. Por consiguiente, no es viable apreciar en el presente caso, como mantiene la propuesta de resolución, el vicio de nulidad radical recogido en el artículo 62.1 apartado f) de la Ley 30/1992, toda vez que esta ley no estaba en vigor cuando se expidió el 7 de febrero de 1992 el título de Patrón Mayor de Cabotaje a favor del Sr. Nemesio. En otras palabras, según ha subrayado este Consejo de Estado en dictámenes anteriores (entre ellos, el 4.017/98, de 19 de noviembre, el 3.887/97, de 11 de septiembre y los que en él se citan), en atención a las exigencias de la seguridad jurídica, no cabe aplicar retroactivamente el vicio de nulidad radical que se introdujo en el mencionado apartado.

Por lo demás, no puede decirse que la resolución controvertida fuese dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ( artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ) por el solo hecho de que no fueran contrastados los datos del certificado de días de embarco en navegación con el rol del buque mencionado en dicho certificado, ni que su contenido sea imposible ( artículo 47.1.b) de la misma norma ) por cuanto como regla general esta causa no puede referirse a la ausencia de circunstancias de orden jurídico, como es el incumplimiento de un requisito de experiencia para la obtención de un título.

A la inexistencia de una causa de invalidez en la que incardinar el vicio imputado a la resolución de 7 de febrero de 1992, hay que añadir las objeciones que el ejercicio de la potestad revisora plantearía en este caso desde la perspectiva de sus límites. No cabe olvidar que tanto el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 como el artículo 106 de la Ley 30/1992 impiden la revisión de los actos administrativos cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes. En el asunto examinado, el tiempo transcurrido desde la expedición del título de Patrón Mayor de Cabotaje a favor del Sr. Nemesio (más de dieciocho años), que ha impedido la tramitación de actuaciones penales y administrativas sancionadoras para dilucidar el carácter delictivo o infractor de la conducta del citado, unido al hecho de que este título fuera revalidado en 2005, conforme al artículo 6 del entonces vigente Real Decreto 2062/1999, de 30 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas, acreditando la competencia profesional en atención a un período de embarco cuya realidad no se ha cuestionado en este procedimiento, son circunstancias que enervan las facultades de revisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que procede desestimar la solicitud de revisión de oficio remitida en consulta." . » .

**SEGUNDO.- Sobre la improsperabilidad del recurso contencioso-administrativo deducido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010.**

El primer motivo de impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, fundamentado en la infracción del artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en el artículo 102 del mencionado texto legal, no puede ser acogido, en cuanto que consideramos que la declaración sobre la falta de legitimación de Don Fulgencio para instar el procedimiento de revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, por la que se expide el título de Patrón Mayor de Cabotaje a Don Nemesio, por incurrir en los supuestos previstos en el artículo 62.1 LRJAP-PAC, resulta irrelevante, ya que la decisión gubernamental se basa en la apreciación de que no concurren las causas de invalidez de los actos administrativos establecidas en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que constituye racione temporis la norma procedimental aplicable.



No obstante, sostenemos que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010 se sustenta en una interpretación excesivamente restrictiva de la condición de interesado en el procedimiento administrativo a que alude el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto que cabe entender que en el supuesto enjuiciado, el solicitante del procedimiento de revisión de oficio Don Fulgencio, estaba legitimado para promover la acción de nulidad de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, en cuanto ha quedado acreditado que podía afectar a sus expectativas de promoción en la carrera profesional de funcionario público en el Servicio de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En este sentido, cabe poner de relieve, siguiendo los criterios expuestos en las sentencias de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2008 (RC 2714/2004), 24 de junio de 2009 (RC 943/2007) y de 30 de abril de 2012 (RC 5500/2010), que están legitimados para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno Derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable concreto, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad.

En la mencionada sentencia de esta Sala jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2008, con invocación de la sentencia del Tribunal Constitucional 160/1985, de 28 de noviembre, sostuvimos que la apreciación de la concurrencia del presupuesto del interés legítimo «no puede quedar limitado exclusivamente a las fases de amparo constitucional o del recurso contencioso-administrativo, ordinario o especial, sino que es aplicable a la vía administrativa previa, pues la restrictiva interpretación de la legitimación es esa vía administrativa, ante la que se recaba la inicial tutela general de las expectativas individuales, haría inoperante e impediría la amplitud de la legitimación activa con la que el art. 24.1 CE ha configurado la defensa de las mismas (STS 4 de enero de 1991 [RJ 1991\500])».

En la sentencia del Tribunal Constitucional 143/1994, de 9 de mayo, se subraya que el concepto de interés legítimo equivale a «titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta».

Por ello, hemos de concluir que el interés aducido por el solicitante de la revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992 debe considerarse legítimo, a los efectos del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que la resolución administrativa revisora que insta, si llegara a prosperar repercutiría indirectamente, aunque de modo efectivo, en la esfera jurídica del accionante, funcionario público del Servicio de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, que se ha visto afectado en su carrera profesional por la actuación falsaria de otro funcionario, que, según se infiere del contenido del Auto dictado por el Juzgado de Instrucción número 13 de Madrid de 6 de junio de 2007, habría cometido presuntamente en 1991 un delito de falsedad, denunciado por el Ministerio Fiscal, determinante de la obtención fraudulenta del título de Patrón Mayor de Cabotaje, que, en atención al tiempo transcurrido, ha prescrito.

El tercer motivo de impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, basado en la infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el pronunciamiento de rechazar que la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992 pueda incardinarse en un supuesto de nulidad de pleno Derecho del artículo 47.1 c) de la Ley del Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, no puede prosperar, pues, conforme a una reiterada jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, consideramos que resulta debidamente justificada la afirmación de que resulta improcedente sostener que se hubiera prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, derivado de la invocada circunstancia de que la Administración no hubiera comprobado la autenticidad de los datos contenidos en uno de los documentos exigidos, en referencia a la certificación del periodo de embarque (Hoja de días del Buque "Sertosa Diez") y su correspondencia con el rol del buque, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.1 del Real Decreto 2061/1981, de 4 de septiembre, sobre títulos profesionales de la Marina Mercante.

En ese sentido, debe recordarse la doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo formulada sobre el significado y alcance de la exigencia de motivación de los actos administrativos, que se expone en la sentencia de 23 de mayo de 2005 (RC 2414/2002), en la que dijimos:



« El deber de motivación de los actos administrativos que establece el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , que se enmarca en el deber de la Administración de servir con objetividad los intereses generales y de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que impone el artículo 103 de la Constitución , se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia precisa y concreta de los hechos y de los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita conocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por la tribunales de lo contencioso-administrativo.

*El deber de la Administración de motivar sus decisiones es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de las arbitrariedades de los poderes públicos, que se garantizan en el artículo 9.3 de la Constitución ; y puede considerarse como una exigencia constitucional que se deriva del artículo 103, al consagrar el principio de legalidad de la actuación administrativa, según se subraya en la sentencia de esta Sala de 30 de noviembre de 2004 (RC 3456/2002 ).*

*El deber de motivación de las Administraciones Públicas se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones .».*

El cuarto motivo de impugnación, que denuncia que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010 omite cualquier pronunciamiento en relación con la causa de invalidez aducida fundada en el artículo 47.1 b) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 , con base en el argumento de que el contenido de un acto administrativo deviene imposible cuando se acredita la ausencia de los presupuestos fácticos básicos exigidos para dictar un acto, no puede prosperar, porque constatamos que la resolución gubernamental recurrida se apoya en el Dictamen del Consejo de Estado que, expresamente, se refiere a la inaplicabilidad, en el supuesto examinado, de la referida causa de invalidez de los actos administrativos, en referencia a la cuestionada acreditación del periodo de embarque «por cuanto como regla general esta causa no puede referirse a la ausencia de circunstancias de orden jurídico, como es el incumplimiento de un requisito de experiencia para la obtención de un título».

El quinto motivo de impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, fundamentado en la infracción del artículo 47.1 b) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 , al deber considerar que el acto administrativo sometido a revisión de oficio era de contenido imposible, por faltar al presupuesto fáctico básico exigido referente al periodo de embarque, debe ser desestimado, pues estimamos que no resulta irrazonable ni arbitraria la determinación de que en el supuesto examinado no concurre dicha causa de nulidad de pleno Derecho, en cuanto que dicho criterio se revela acorde con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

En efecto, procede recordar que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en las sentencias de 19 de mayo de 2000 (RC 647/1995 ) y de 2 de noviembre de 2004 (RCA 130/2002 ), ha delimitado el alcance del concepto de acto administrativo de contenido imposible a que alude el artículo 47.1 b) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 , en los siguientes términos:

« [...] La imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad ( arts. 48.1 LPA y 83.2 de la LJCA ); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto. Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste ( sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985 ) . » .

El sexto motivo de impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, fundamentado en la infracción del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en cuyo desarrollo argumental se cuestiona la decisión de desestimar la petición de revisar de oficio la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, de expedición del título de Patrón Mayor de Cabotaje a Don Nemesio , por cuanto -según se aduce- se otorga legitimidad a un título obtenido de forma ilegal y falsaria, que no puede



ser objeto de revalidación, no puede prosperar, pues, como advierte el Abogado del Estado, en la formulación de este motivo subyace en realidad una mera discrepancia con el pronunciamiento gubernamental, en relación con la aplicación del artículo 106 de la LRJAP -PAC, que no resulta determinante para poder declarar la ilegalidad del Acuerdo recurrido.

En efecto, en el Dictamen emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 27 de mayo de 2010, que hemos transcrito con anterioridad, se refiere que resultaría improcedente acordar la revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, argumentando que no concurren en la resolución controvertida las causas de invalidez radical aducidas, y que cabe tener en cuenta, con invocación del artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, el tiempo transcurrido desde la expedición del título de Patrón Mayor de Cabotaje a favor del Sr. Nemesio (más de dieciocho años), que ha impedido la tramitación de actuaciones penales y administrativas sancionadoras, para dilucidar el carácter delictivo o infractor de la conducta examinada, y el hecho de que el título fuera revalidado en el año 2006, que son circunstancias que enervan las facultades de revisión, de modo que, aunque pueda cuestionarse la aplicación del referido artículo 112 de la Ley Procedimental Administrativa, y, concretamente, si el ejercicio de la facultad revisora sería contraria a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes, ello resulta irrelevante para dictar un pronunciamiento anulatorio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, por cuanto que dicha apreciación no constituye la razón jurídica esencial que fundamenta la mencionada decisión gubernamental recurrida.

En este sentido, cabe poner de relieve que la solicitud de revisión de oficio instada por Don Fulgencio se fundamenta en que la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, incurría en las causas de nulidad de pleno Derecho enunciadas en el artículo 47.1 b) y c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, sin que a estos efectos resultara aplicable la causa de invalidez radical establecida en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con aquellos actos administrativos por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adjudicación, tal como postulaba la Abogacía del Estado, en su informe de 9 de abril de 2009, remitido a la Dirección General de la Marina Mercante, pues, según se aduce en el Dictamen de la Comisión del Consejo de Estado de 27 de mayo de 2010, la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley procedimental vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende.

En último término, debe referirse que el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sólo es idóneo para declarar la nulidad de actos administrativos que incurran en las causas de nulidad radical enunciadas en el artículo 62.1 del mencionado Cuerpo legal, por lo que la posibilidad de verificar la conformidad con el ordenamiento jurídico de su actor no se extiende a aquellos actos anulables por incurrir en cualquier vicio de ilegalidad, a los que resulta aplicable el procedimiento de lesividad por razones de interés público establecido en el artículo 103 de la referida Ley procedimental administrativa.

En consecuencia con lo razonado, al rechazarse íntegramente todos los motivos de impugnación articulados, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Don Fulgencio contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, por el que se desestima la solicitud de revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, por el que se expide el título de Patrón Mayor de Cabotaje a Don Nemesio.

### **TERCERO.- Sobre las costas procesales.**

De conformidad con el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede hacer expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

### **FALLAMOS**

**Primero.- Que debemos desestimar y desestimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Don Fulgencio contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, por el que se desestima la solicitud de revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes de 7 de febrero de 1992, por el que se expide el título de Patrón Mayor de Cabotaje a Don Nemesio.



**Segundo.- No procede hacer expresa imposición de las costas** procesales causadas en el presente recurso contencioso- administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia, en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- María Josefa Oliver Sánchez.- Firmado.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ