Títol fals, nomenament nul: Comentari al Dictamen CJA nº 55/2026 de 19 de febrer

Un recent dictamen de la Comissió Jurídica Assessora (CJA) ha donat llum verda a l'Ajuntament de Barcelona per declarar la nul·litat de ple dret del nomenament d'una funcionària de carrera que va accedir a la seva plaça, presumptament, amb un títol acadèmic manipulat. El cas, que es va iniciar arran d'una comunicació a la Bústia Ètica i de Bon Govern, posa de manifest la importància dels requisits essencials en l'accés a la funció pública i la contundència dels mecanismes de revisió de l'Administració.

I. Els fets

El cas es remunta a desembre de 2023, quan l'alcalde de Barcelona va nomenar diversos funcionaris de carrera que havien superat un procés d'estabilització, incloent la funcionària objecte de l'expedient de revisió.

Més d'un any després, el febrer de 2025, una comunicació a la Bústia Ètica i de Bon Govern de l'Ajuntament es va alertar que la funcionària podria haver presentat un títol acadèmic manipulat. Després d'una investigació interna, que va incloure consultes al Ministeri d'Educació, Formació Professional i Esports, es va confirmar que no constava cap títol a nom de la interessada. A més, es van detectar indicis de falsedat documental que van ser comunicats a la Fiscalia.

Arran d'aquests fets, l'Ajuntament va iniciar un procediment de revisió d'ofici per anul·lar el nomenament de la funcionària.

II. El fonament jurídic de la revisió: la manca d'un requisit essencial (art. 47.1.f LPAC)

L'Ajuntament va fonamentar la seva actuació en l'article 47.1.f) de la Llei del Procediment Administratiu Comú (LPAC). Aquest precepte estableix que són nuls de ple dret els actes administratius "pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los".

La CJA, en el seu dictamen, confirma que la possessió de la titulació acadèmica exigida en una convocatòria no és un mer tràmit, sinó un "requisit essencial". La seva absència provoca un "xoc qualificat" amb l'ordenament jurídic que impedeix que l'acte de nomenament neixi de manera vàlida. L'òrgan consultiu recorda la seva doctrina consolidada (recollida, entre d'altres, al **Dictamen CJA nº 260/2021**), on s'afirma que la manca de titulació és una causa de nul·litat de ple dret.

III. La defensa de la funcionària i el parer de la CJA

La funcionària afectada va al·legar, entre altres motius, la vulneració del seu dret a la presumpció d'innocència i va sol·licitar la suspensió del procediment administratiu fins que no hi hagués una sentència penal ferma sobre la presumpta falsedat documental. Argumenta també que la suspensió provisional del nomenament no és prou motivada i que en tot cas caldria aplicar el règim disciplinari pel que fa la suspensió provisional de funcions, o que seria una separació del servei encoberta, el que considerava que no seria procedent sense seguir un procediment disciplinari contradictori.

No obstant això, la CJA rebutja aquest argument, doncs distingeix entre l'objecte del procés penal (determinar si es va cometre un delicte de falsedat) i l'objecte del procediment de revisió administrativa (constatar si la persona complia els requisits en el moment del nomenament).

Segons la Comissió, encara que una sentència penal no confirmés el delicte, la realitat administrativa seria exactament la mateixa: la interessada continuaria sense disposar del títol necessari per ocupar la plaça.

IV. Conseqüències de la revisió d'ofici

El dictamen conclou informant favorablement sobre la revisió d'ofici. La declaració de nul·litat té efectes *ex tunc*, és a dir, es retrotrau al moment en què es va dictar l'acte. Això implica que el nomenament es considera com si mai no hagués existit. En conseqüència, la nul·litat comporta la pèrdua de les retribucions percebudes i de qualsevol altre dret derivat del nomenament, deixant sense efecte la relació funcionarial des del seu origen.

V. Comentari valoratiu final

El Dictamen CJA nº 55/2026 analitzat en aquest article no deixa marge per al dubte sobre la procedència de la nul·litat. No obstant això, una anàlisi crítica permet extreure'n diverses reflexions rellevants en les institucions en joc i en fricció en tot el panorama que presenta el cas objecte del Dictamen:

1. **La prejudicialitat penal enfront de la realitat administrativa comprovable:** La CJA traça una línia divisòria molt clara entre el procediment penal i l'administratiu. Tot i que jurídicament és una distinció impecable, decisions com aquesta confirmen que, a la pràctica, s'evidencia la potència de l'autotutela administrativa. L'Administració no necessita esperar que un jutge penal confirmi la falsedat, doncs n'hi ha prou amb constatar la manca del requisit objectiu (l'existència o no del títol) per a poder actuar. Això accelera la restauració de la legalitat, però també concentra un poder de decisió enorme en l'Administració, basat en les seves pròpies comprovacions administraves (en aquest cas, via Ministeri), en front a les que es deriven d'un procés penal amb totes les garanties, i endemés preferent *ex* art. 44 LOPJ. Tanmateix, és cert que en termes generals, s'admet que no se suspengui el procediment contenciós-administratiu si, existint una qüestió penal prejudicial, es pot perfectament prescindir d'aquesta per tal de (sic.) "*adoptar la debida decisión*", sense que (sic.) "*tampoco condicionara directamente el contenido de la misma*" (**STS**

de 9 de juny de 1998; o la **STSJ Catalunya d'11 de febrer de 2000**, entre altres). Per la seva part, la **STSJ Andalusia de Màlaga, sec. 1ª, nº 313/2019 de 31 de gener (rec. 264/2017)** també es postulava per la indiferència de si requeia o no condemna penal en torn a la titulació emprada pel funcionari per tal d'obtenir el nomenament, que també s'havia pogut verificar interadministrativament amb l'Administració competent en matèria d'aquestes titulacions. Cal doncs filar prim en si es condiciona o no, i si realment es pot prescindir de la no-finalització de la sentència penal per presumpta falsedat. No obstant, escau manifestar que en altres casos d'índole similar a l'analitzada, el cert és que s'havia considerat la suspensió del procediment de revisió a expenses del resultat del procediment penal destinat a verificar la conducta del funcionari (vid. **STSJ Castella La Manxa, sec. 2ª, nº 356/2003, rec. 600/1999**, on un funcionari havia aportat un resguard d'haver abonat els drets d'expedició del títol universitari, i la Conselleria hauria constatat que no disposava de títol, essent que seguit l'expedient de revisió d'ofici, el propi òrgan consultiu passava el tant de culpa a la jurisdicció penal, quedant la revisió d'ofici suspesa, fins la sentència ferma de l'ordre penal que el condemnava per un delicte d'intrusisme).

2. **La suspensió del nomenament objecte de revisió d'ofici:** Un dels temes a destacar en aquest cas és si realment es pot plantejar la suspensió del nomenament de funcionari a l'empara de l'article 108 LPAC. Certament, existeix aquesta possibilitat legal de suspendre-ho, però no cal passar per alt que sempre que hi hagi "perjudicis de reparació impossible o difícil", el que no es pot interpretar extensivament, ni tampoc es pot extrapolar al suposat dany que la situació pugui causar a la imatge del servei públic (no cal passar per alt tampoc que el funcionari implicat en els fets, amb independència de disposar del títol o no i les conseqüències que tindria això de confirmar-se, ha passat un procés selectiu que se suposa que ha verificat la seva capacitat pel desenvolupament de les funcions – en aquest cas, a través d'un concurs de mèrits -, i que de l'expedient s'infereix que ha realitzat durant més d'un any, sense que per part de l'Ajuntament es faci constar cap mena d'incidència o

disfunció en aquest sentit que, de ser-hi, es podria considerar com a motiu o argument que avalés la idoneïtat de la suspensió). Tanmateix i en puritat, no s'aprecia aquesta impossible reparació, ja que l'efecte de la nul·litat, si es confirma, com ja es diu al Dictamen serà *ex tunc*, i per tant, es retrotrau al moment de dictar-se l'acte revisat (fins i tot abans de l'inici de la revisió i de la suspensió decretada). Independentment de la oportunitat d'aquesta mesura, en el cert és que té una translació funcionarial concreta i anticipada, que implica de facto una situació completament desprotectora pel funcionari afectat a multinivell i amb implicacions a diferents facetes (no només a nivell de sou i desenvolupament efectiu de funcions, sinó també a nivell de carrera administrativa, serveis prestats, etc.). Emprant dialècticament, *a contrario sensu*, l'argumentari administrativista de la tutela cautelar que sovint al·leguen les Administracions Públiques, si no es constata una situació irreversible o de molt difícil reparació, serà llavors també difícil poder justificar la procedència d'aquesta mesura cautelar considerada a l'hora d'iniciar la revisió d'ofici. Tot i així és cert que l'Administració pot estar fortament condicionada per l'escàndol que la situació (coneguda indiciàriament i ara mateix objecte d'un procediment penal destinat a verificar-la) li pot generar interna i externament, i serà un element que expliqui la suspensió efectuada, més enllà de que no es constata que s'enfronti a una situació irreversible.

3. **Els efectes *ex tunc* de la nul·litat:** La conseqüència més dura per a la persona afectada és, sens dubte, l'efecte retroactiu de la nul·litat. La pèrdua de totes les retribucions percebudes després de més d'un any de servei efectiu és una mesura d'una severitat extrema. Encara que és la conseqüència lògica de la nul·litat de ple dret (el que és nul no produeix efectes), obre un debat sobre si l'ordenament hauria de preveure mecanismes per modular aquests efectes en casos on, malgrat la invalidesa de l'acte, hi ha hagut una prestació de serveis real i efectiva a favor de l'Administració. El dictamen no entra a valorar aquest aspecte, limitant-se a aplicar la conseqüència legal de manera automàtica.

4. **El sistema de Bústia Ètica com a mecanisme de control intern i apte a la revisió d'ofici:** Aquest cas demostra l'eficàcia dels canals de denúncia interns que disposa l'Ajuntament com a eina per a la salvaguarda de la integritat i la legalitat a l'Administració Pública. La Bústia Ètica no actua només com un receptor passiu de queixes, sinó com el veritable catalitzador que activa una potent maquinària de revisió. És un exemple positiu de com els mecanismes de bon govern poden tenir conseqüències jurídiques directes i tangibles. No obstant, el Dictamen precisa que l'expedient s'instrueix d'ofici (no a instància de part), el que té altres implicacions jurídiques, com la necessitat de respectar els terminis de resolució i caducitat.

En conclusió, el Dictamen és un recordatori contundent que l'accés a la funció pública es basa en principis de mèrit i capacitat que han de ser acreditats de manera fefaent. Tot i que la solució jurídica és inqüestionable, les seves conseqüències pràctiques posen de manifest la tensió existent entre la necessària seguretat jurídica, el principi de legalitat i la protecció dels drets individuals, fins i tot quan aquests s'han adquirit sobre una base invàlida.

**El presente artículo es meramente divulgativo y no supone asesoramiento ni compromiso de actualización.*

Para más información o asesoramiento, contacte con info@fernandezadvocats.es.