

MANUALES

Manual de derecho administrativo II

36.^a Edición

Luis Cosculluela Montaner

III ARANZADI

© Luis Cosculluela Montaner, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 1990

Trigésimo sexta edición: 2025

Depósito Legal: M-17263-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-255-6

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-256-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	25
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	27
ABREVIATURAS.....	31

TÍTULO SEXTO LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN. EL ACTO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN 13.....	39
I. Clases de actividad administrativa	39
II. Los actos administrativos	41
1. <i>Concepto</i>	41
2. <i>Elementos</i>	42
A) Sujeto	42
B) Objeto	43
C) Elemento teleológico	44
D) Forma	46
III. Clases de actos administrativos	47
1. <i>Actos favorables y de gravamen</i>	47
2. <i>Actos resolutorios y de trámite</i>	48
3. <i>Actos que causan estado en la vía administrativa y actos que no lo producen</i>	49

	<u>Página</u>
4. Actos originarios y confirmatorios	49
5. Actos simples y actos complejos	49
6. Actos plúrimos	50
7. Actos constitutivos y declarativos	50
IV. El silencio administrativo	50
1. Silencio positivo	54
2. Silencio negativo	56
3. Otras modalidades de regulación del silencio administrativo	58
V. Vicios del acto administrativo	59
1. Actos nulos de pleno derecho	61
2. Actos anulables	64
3. Efectos de los actos viciados	65
4. Transmisibilidad, convalidación, conversión y conservación de los actos inválidos	66
5. La invalidez sobrevenida	67
VI. Los convenios administrativos	68
Bibliografía	69
LECCIÓN 14.	71
I. El procedimiento administrativo	71
1. Concepto y significado	71
2. Legislación del procedimiento administrativo	72
3. Principios	75
A) Principios que informan la actividad general de la Administración	75
B) Principios que informan el procedimiento en sentido estricto	76
II. Fases del procedimiento administrativo	77
1. Iniciación	77
2. Ordenación	79
A) Tramitación	79

	<u><i>Página</i></u>
B) Términos y plazos	80
C) Lengua	80
3. <i>Instrucción</i>	81
A) Alegaciones.....	81
B) Informes	82
C) Información pública	82
D) Prueba.....	83
E) La audiencia del interesado	83
4. <i>Terminación</i>	85
III. La eficacia de los actos administrativos.....	87
1. <i>Requisitos de eficacia de los actos administrativos</i>	87
2. <i>Las notificaciones</i>	87
3. <i>La suspensión de efectos de los actos administrativos</i>	89
4. <i>La revocación de los actos administrativos</i>	92
IV. El procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos.....	93
1. <i>Principios generales</i>	93
2. <i>Medios de ejecución forzosa</i>	94
Bibliografía	95

**TÍTULO SÉPTIMO
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATOS
PÚBLICOS**

LECCIÓN 15	99
I. Los contratos del sector público	99
1. <i>Los contratos administrativos: concepto y naturaleza jurídica</i>	99
2. <i>La legislación de contratos de las entidades públicas</i>	101
A) El derecho comunitario europeo.....	101
B) La legislación española de transposición del Derecho de la UE	102
3. <i>Ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público</i> ..	103

	<u>Página</u>
4. <i>Contratos celebrados por las entidades del sector público y su régimen jurídico</i>	105
A) <i>Ámbito objetivo de aplicación de la LCSP</i>	105
B) <i>Clases de contratos</i>	105
5. <i>Negocios jurídicos de las administraciones públicas excluidos de la aplicación de la ley de contratos del sector público</i>	109
II. sujetos de los contratos públicos celebrados por las entidades del sector público	110
1. <i>Entidades contratantes y órganos de contratación</i>	110
2. <i>Contratistas</i>	112
A) <i>Empresas que pueden contratar</i>	112
B) <i>Requisitos: Capacidad de obrar, incompatibilidades y prohibiciones para contratar</i>	113
C) <i>Solvencia económica y financiera, técnica o profesional</i>	114
D) <i>Clasificación y registro de licitadores y contratistas</i> ..	115
III. La adjudicación de los contratos	116
1. <i>Principios</i>	116
2. <i>El procedimiento administrativo de preparación de los contratos</i>	118
3. <i>El procedimiento de adjudicación</i>	119
A) <i>Clases de procedimientos</i>	119
B) <i>Publicidad</i>	121
C) <i>Presentación de proposiciones</i>	122
4. <i>Sistemas de selección de contratistas</i>	122
5. <i>La adjudicación del contrato</i>	124
A) <i>Órganos competentes</i>	124
B) <i>El acto de adjudicación</i>	125
IV. Elementos del contrato	125
V. Vicios de la preparación y del acto de adjudicación del contrato	126
1. <i>Nulidad y anulabilidad de los contratos</i>	126

	<u>Página</u>
2. <i>Tutela de los licitadores no adjudicatarios</i>	128
Bibliografía	128
LECCIÓN 16.	131
I. Régimen jurídico de la ejecución del contrato administrativo	131
1. <i>Potestades y prerrogativas de la administración en la ejecución de los contratos administrativos</i>	131
2. <i>Consideración particular de la potestad de modificación del contrato o «ius variandi»</i>	132
3. <i>La doctrina del equivalente económico del contrato administrativo</i>	134
A) El hecho de príncipe o «factum principis»	135
B) Riesgo imprevisible	136
C) Las cláusulas de revisión de precios	137
4. <i>La fuerza mayor en los contratos administrativos</i>	138
II. Cumplimiento de los contratos.	139
1. <i>Cumplimiento por el contratista</i>	139
2. <i>Cumplimiento por la administración contratante.</i>	140
III. Extinción de los contratos administrativos: la resolución.	142
IV. Garantías del cumplimiento de los contratos administrativos y responsabilidad contractual	143
1. <i>Fianzas o garantías.</i>	143
2. <i>Responsabilidad contractual de las partes.</i>	145
V. Cesión de los contratos y subcontratación.	146
VI. Los contratos en los sectores excluidos y otros contratos especiales	146
VII. Los cuasi contratos y el principio de prohibición del enriquecimiento injusto.	147
1. <i>Los cuasi contratos en el derecho administrativo</i>	147
2. <i>La prohibición del enriquecimiento injusto.</i>	148
Bibliografía	149

TÍTULO OCTAVO
MODALIDADES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

LECCIÓN 17.	153
I. Clasificación de las formas de actividad administrativa...	153
1. <i>Criterios</i>	153
2. <i>Los principios de intercambiabilidad e interpenetrabilidad de las formas de la actividad administrativa</i>	155
II. La policía administrativa	156
1. <i>Concepto</i>	156
2. <i>Clases</i>	158
3. <i>Principios de la actividad de policía</i>	160
4. <i>Técnicas de la acción de policía</i>	160
III. La declaración responsable, la comunicación y la autorización administrativa	164
1. <i>La declaración responsable y la comunicación</i>	164
2. <i>La autorización administrativa</i>	166
A) <i>Concepto y naturaleza jurídica</i>	166
B) <i>Clases</i>	169
C) <i>Contenido</i>	169
D) <i>Extinción</i>	170
LECCIÓN 18.	173
I. La potestad sancionadora	173
1. <i>Concepto y justificación</i>	173
2. <i>Relaciones entre las condenas penales y las sanciones administrativas</i>	175
3. <i>Presupuestos constitucionales</i>	176
4. <i>Principios informadores del derecho sancionador</i>	177
5. <i>Titulares de la potestad sancionadora</i>	182
6. <i>Principios del procedimiento sancionador</i>	183
7. <i>Fases del procedimiento sancionador</i>	184

	<u><i>Página</i></u>
II. Sanciones administrativas.....	186
1. <i>Concepto y clases</i>	186
2. <i>Tipos de sanciones administrativas</i>	186
III. Medidas cautelares y medidas que no constituyen sanción	187
Bibliografía	188
 LECCIÓN 19.....	 189
I. La expropiación forzosa.....	189
1. <i>Concepto y naturaleza jurídica</i>	189
2. <i>Carácter constitucional</i>	190
3. <i>Elementos</i>	191
A) <i>Sujetos</i>	191
B) <i>Objeto</i>	192
C) <i>Causa.....</i>	193
D) <i>Contenido</i>	193
4. <i>Presupuestos de la expropiación forzosa</i>	194
II. El procedimiento expropiatorio	195
1. <i>La declaración de necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos</i>	195
2. <i>La determinación del justiprecio</i>	196
3. <i>La valoración.....</i>	197
4. <i>El pago y la ocupación</i>	199
5. <i>Las expropiaciones de urgencia</i>	199
III. La reversión	200
IV. Las expropiaciones especiales. Las requisas	201
V. Las expropiaciones legislativas	204
Bibliografía	205
 LECCIÓN 20.....	 207
I. El servicio público.....	207
1. <i>Concepto y evolución de la doctrina del servicio público</i>	207

	<u>Página</u>
2. <i>La crisis del servicio público</i>	208
3. <i>Presupuestos constitucionales de la declaración de una actividad como servicio público</i>	210
4. <i>Actividades declaradas servicio público en el derecho español</i>	210
5. <i>Régimen jurídico del servicio público</i>	212
6. <i>Uso o utilización del servicio público</i>	213
II. Formas de explotación o gestión del servicio público	215
1. <i>Criterios de clasificación</i>	215
2. <i>Consideración especial de la concesión de servicios públicos</i> .	216
III. Los servicios de interés general o servicios universales ..	219
1. <i>Concepto y naturaleza jurídica</i>	219
2. <i>Las obligaciones de servicio público de las empresas que operan en los servicios económicos de interés general</i>	224
3. <i>La autorización operativa</i>	225
4. <i>Los principales sectores calificados por el legislador español como servicios de interés general o servicio universal</i>	227
Bibliografía	230
LECCIÓN 21	231
I. La actividad de fomento	231
1. <i>Concepto y justificación</i>	231
2. <i>Principios de Derecho comunitario europeo sobre ayudas públicas a empresas</i>	233
3. <i>Técnicas de fomento</i>	234
II. La subvención	236
1. <i>Concepto</i>	236
2. <i>Naturaleza jurídica</i>	237
3. <i>Sujetos de la relación subvencional</i>	238
4. <i>Presupuestos y procedimiento para otorgar la subvención</i> ...	239
5. <i>Contenido de la subvención</i>	240
6. <i>Extinción de la subvención</i>	241

	<u><i>Página</i></u>
7. <i>Infracciones y sanciones</i>	242
Bibliografía	243

**TÍTULO NOVENO
MEDIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

LECCIÓN 22	247
I. Bienes de las entidades públicas. Clases	247
II. El dominio público	247
1. <i>Evolución histórica</i>	247
2. <i>Naturaleza jurídica</i>	249
3. <i>Clasificación de los bienes de dominio público</i>	250
4. <i>La afectación y la desafectación. La mutación demanial</i>	251
5. <i>Régimen jurídico del dominio público</i>	252
6. <i>Formas de uso y explotación económica de los bienes de dominio público</i>	254
7. <i>Consideración especial de la autorización y de la concesión demanial</i>	255
III. Bienes comunales	256
IV. El patrimonio nacional	258
V. Bienes patrimoniales	259
1. <i>Concepto</i>	259
2. <i>Naturaleza jurídica</i>	259
3. <i>Bienes y derechos patrimoniales en el Derecho español</i>	260
4. <i>Medios de adquisición de los bienes patrimoniales</i>	261
5. <i>Régimen jurídico de protección de los bienes patrimoniales</i> ..	262
6. <i>Explotación de los bienes patrimoniales</i>	263
7. <i>La enajenación</i>	263
8. <i>Cesión gratuita de bienes</i>	265
VI. El patrimonio empresarial	265
Bibliografía	266

	<u>Página</u>
LECCIÓN 23	269
I. La función pública	269
1. <i>Precedentes históricos en España</i>	269
2. <i>Presupuestos constitucionales</i>	271
3. <i>Clases de funcionarios y otros tipos de personal de la Administración Pública</i>	272
4. <i>Situaciones administrativas de los funcionarios</i>	273
II. Régimen jurídico del funcionariado	274
1. <i>El derecho al acceso al ejercicio de las funciones públicas</i>	274
2. <i>Ingreso en la función pública</i>	275
3. <i>El procedimiento de selección</i>	276
4. <i>Derechos y deberes del funcionario</i>	277
A) <i>Derechos</i>	277
B) <i>Deberes</i>	278
III. Régimen disciplinario	278
IV. Pérdida de la condición de funcionario	279
Bibliografía	280

**TÍTULO DÉCIMO
CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

LECCIÓN 24	283
I. Clases de controles de la Administración Pública	283
II. La revisión de oficio	285
1. <i>Naturaleza</i>	285
2. <i>Procedimiento de la revisión de oficio</i>	286
3. <i>La declaración de lesividad de los actos anulables declarati- vos de derechos</i>	288
III. La revocación de actos no declarativos de derechos o de gravamen	289
IV. Los recursos administrativos	290
1. <i>Concepto</i>	290

	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Naturaleza de los recursos administrativos</i>	293
3. <i>Clases de recursos</i>	296
A) Recursos ordinarios: Alzada y reposición.....	296
B) Recursos especiales.....	299
C) Recurso extraordinario de revisión.....	301
4. <i>El procedimiento de resolución de los recursos administrati- vos</i>	302
A) Interposición.....	302
B) Tramitación	303
C) Resolución	305
V. Otros procedimientos de impugnación de actos adminis- trativos	306
Bibliografía	307
LECCIÓN 25	309
I. La jurisdicción contencioso-administrativa	309
1. <i>Significado</i>	309
2. <i>Sistemas de organización</i>	310
A) El modelo francés.....	310
B) Los modelos mixtos.....	312
C) Modelo judicial	314
3. <i>Los principios de la jurisdicción contencioso-administrativa en España</i>	314
II. Extensión y límites de la jurisdicción contencioso-adminis- trativa	317
1. <i>Extensión</i>	317
2. <i>Límites</i>	322
III. La organización de la jurisdicción contencioso-adminis- trativa	325
1. <i>La planta de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	325
2. <i>Competencias</i>	326
IV. El proceso contencioso-administrativo	333

	<u>Página</u>
1. <i>Las partes</i>	333
2. <i>Objeto del recurso</i>	337
3. <i>Presupuestos y requisitos de la interposición del recurso</i>	341
4. <i>Procedimiento general</i>	344
5. <i>La sentencia</i>	351
6. <i>Las costas del proceso</i>	354
7. <i>La ejecución de sentencias</i>	355
Bibliografía	359
LECCIÓN 26.	361
I. El procedimiento abreviado	361
II. Procedimientos especiales	363
1. <i>Procedimiento para la protección de los derechos fundamen- tales de la persona</i>	363
2. <i>Cuestión de ilegalidad</i>	366
3. <i>Procedimiento en casos de suspensión administrativa previa de acuerdos</i>	366
4. <i>Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado</i> ...	367
5. <i>Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos</i>	368
III. Recursos en el proceso contencioso-administrativo	369
1. <i>Recursos contra providencias y autos, y contra resoluciones del Letrado judicial</i>	369
2. <i>Recursos contra sentencias</i>	369
A) <i>Recurso de apelación</i>	369
B) <i>Recurso de casación</i>	372
C) <i>Recurso de revisión</i>	381
IV. Las medidas cautelares en el proceso contencioso-admini- strativo	382
V. Referencia al recurso de amparo ante el Tribunal Consti- tucional	385
Bibliografía	388

**TÍTULO DECIMOPRIMERO
LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

LECCIÓN 27		391
I.	Responsabilidad patrimonial de la administración pública	391
	1. <i>Concepto y fundamento</i>	391
	2. <i>Presupuestos constitucionales de la responsabilidad administrativa</i>	393
	3. <i>Responsabilidad por actos de los poderes legislativo, judicial y del tribunal constitucional</i>	394
	4. <i>Principios de la regulación española de la responsabilidad administrativa</i>	397
	5. <i>Presupuestos y requisitos de la responsabilidad</i>	399
	6. <i>La fuerza mayor</i>	404
II.	La acción de responsabilidad	404
	1. <i>Ejercicio de la acción de responsabilidad</i>	404
	2. <i>La determinación de la cuantía de la indemnización</i>	407
	3. <i>Procedimiento</i>	409
III.	La responsabilidad de la administración pública en relaciones de derecho privado	410
IV.	Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas	410
	Bibliografía	411

Lección 13

SUMARIO: I. CLASES DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. II. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. 1. *Concepto*. 2. *Elementos*. A) Sujeto. B) Objeto. C) Elemento teleológico. D) Forma. III. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. 1. *Actos favorables y de gravamen*. 2. *Actos resolutorios y de trámite*. 3. *Actos que causan estado en la vía administrativa y actos que no lo producen*. 4. *Actos originarios y confirmatorios*. 5. *Actos simples y actos complejos*. 6. *Actos plúrimos*. 7. *Actos constitutivos y declarativos*. IV. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO. 1. *Silencio positivo*. 2. *Silencio negativo*. 3. *Otras modalidades de regulación del silencio administrativo*. V. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. 1. *Actos nulos de pleno derecho*. 2. *Actos anulables*. 3. *Efectos de los actos viciados*. 4. *Transmisibilidad, convalidación, conversión y conservación de los actos inválidos*. 5. *La invalidez sobrevenida*. VI. LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS. BIBLIOGRAFÍA.

I. CLASES DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La actividad administrativa puede dividirse atendiendo a varios criterios. El primero de ellos es el jurídico-formal, del que resultan cuatro tipos de actividad fundamentales: *los actos administrativos, los convenios, los contratos administrativos y la coacción administrativa*. Sumariamente puede establecerse que la nota esencial de cada categoría es la de constituir los actos administrativos una decisión unilateral de la Administración jurídicamente formalizada; los convenios con particulares son un acuerdo de voluntades para la satisfacción de un interés público, que se inserta en un procedimiento administrativo con carácter previo o sustitutivo de la decisión final; los contratos administrativos (que se estudian en las lecciones 14 y 15) son un pacto del que se derivan derechos y obligaciones para las partes; y la coacción administrativa, una acción directa sin previo procedimiento administrativo que se justifica por la necesidad de actuar de forma inmediata en circunstancias de excepción (GARCÍA DE ENTERRÍA la califica acertadamente de cumplimiento inmediato de una orden de ejecución). Debe advertirse, sin embargo, que la coacción constituye también una modalidad de la ejecución forzosa de los actos administrativos, que tiene unos presupuestos totalmente diversos de la coacción directa propiamente dicha.

Junto a estos tres tipos de actividad jurídicamente formalizada, también se señala la existencia de una *actividad* puramente *material* o técnica, que es la dominante en la acción administrativa, pero que carece de sustantividad jurídica en cada acción concreta, salvo en el orden puramente organizativo o si de ella se derivan consecuencias jurídicas por responsabilidad en el funcionamiento de los servicios administrativos. Son ejemplos de esta clase de actividad la realización de una operación en un hospital público, la vigilancia del espacio aéreo por un caza del ejército del aire, o la actividad llevada a cabo por los bomberos al apagar un fuego.

Al margen de esta actividad material lícita, cabe que otra actividad material incurra en la llamada *vía de hecho*, en la que la acción administrativa no está amparada por el Ordenamiento jurídico y que produce como resultado una lesión o menoscabo de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Frente a ella se preveía la posibilidad de interponer interdictos ante la jurisdicción ordinaria, pero la LJ ha atribuido estos supuestos a la jurisdicción contencioso-administrativa, posibilitando que se dicte sentencia de condena para que cese la actuación material ilegal, se restablezca la situación violentada y, en su caso, se indemnicen los daños y perjuicios causados, como estudiaremos en la lección 27.

Además de estas modalidades, la doctrina destaca que debe señalarse la existencia de supuestos de pura *inactividad* administrativa, que tienen consecuencias jurídicas. La inactividad debe diferenciarse de los supuestos encuadrables en la figura del silencio administrativo, que suponen siempre un incumplimiento del deber de resolver que incumbe a la Administración para finalizar un procedimiento administrativo, tema del que nos ocuparemos más adelante. En cambio, la pura inactividad se produce al margen de cualquier procedimiento administrativo.

La inactividad ha sido objeto de especial atención por la LJ (reforma de 1998), que permite interponer recurso contencioso-administrativo y la posibilidad de obtener mediante acciones de condena una prestación material obligada por ley que no precise actos previos para ser realizada o un acto administrativo en procedimientos iniciados de oficio donde no opera el silencio administrativo, cuando en ambos casos exista un plazo para realizar la actividad o dictar el acto (artículo 32.1 LJ). Pero la sentencia de condena no puede sustituir a la Administración cuando la Ley le concede facultades discrecionales para valorar el cuándo y el cómo realizar la actividad, de modo que sólo podrá el Juez o Tribunal hacer cumplir la prestación u obligar a dictar el acto que vengan impuestos de forma concreta por la Ley. Los demás supuestos siguen fuera del control judicial, y así la ineficacia administrativa, o el incumplimiento de obligaciones que no tienen plazo concreto, siguen quedando sometidos al control político y al juicio de los ciudadanos con su voto.

Junto a estas clasificaciones, la doctrina alemana ha puesto de manifiesto que la Administración actúa cada vez en mayor medida a través de *modalidades no formalizadas*, como son las consultas, recomendaciones o las advertencias, o con menor grado de formalización las campañas publicitarias, que simplemente inten-

tan, a menudo con éxito, influir en la conducta de los particulares para encauzar la misma en la dirección más conveniente al interés general. Actividad que se ha categorizado como «actuación administrativa informal». Son actividades que no se desarrollan en el seno de un procedimiento administrativo que concluya con una resolución final impugnada ante los Tribunales, no finalizan en un acto administrativo propiamente dicho.

También se ha destacado, particularmente entre nosotros por PARADA, la importancia que está cobrando la *actividad de mediación y arbitraje*, que en muchas ocasiones intentan ofrecer una alternativa a las vías de control jurisdiccional componiendo intereses. Actividades que se enmarcan unas veces en relaciones jurídicas puramente privadas (en materia de consumo, por ejemplo) y otras se desarrollan en el ámbito de relaciones jurídico-administrativas.

II. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. CONCEPTO

El acto administrativo puede ser concebido esencialmente como una decisión unilateral ejecutoria de la Administración, en la que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa. Este concepto refleja fundamentalmente las concepciones francesas (HAURIOU, VEDEL) y parte de las alemanas (MAYER). Otra corriente de la doctrina alemana (KORMANN) prefiere cargar el acento sobre las construcciones dogmáticas del negocio jurídico, excluyendo de la categoría de acto administrativo a los actos no negociales, lo que, como veremos, constituye un error; sin embargo, esta dirección doctrinal permitió la aplicación de la metodología de análisis del negocio jurídico forjada por los civilistas al acto administrativo, lo que produjo un importante logro. Aprovechando esta línea y depurando el error señalado, la doctrina italiana define al acto administrativo como: «cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa» (ZANOBINI). Este concepto es el recogido por la mayor parte de la doctrina española con muy ligeras modificaciones.

En todo caso, son notas esenciales del concepto de acto administrativo las siguientes:

a) Los actos administrativos son actos jurídicos, y no meramente materiales, que suponen en la mayor parte de los casos una declaración de voluntad de la Administración Pública, pero también de simple conocimiento (certificados, por ejemplo) o juicio (dictámenes, informes, consultas, etc.).

b) El acto jurídico, la declaración en definitiva, debe ser emitida por la Administración Pública. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la actividad relacional de otros Órganos estatales o autonómicos (Órganos de gobierno de las Cortes, o de las Asambleas autonómicas, por ejemplo) no encuadrables en las distintas Administraciones Públicas (aun no siendo actos administrativos, en

sentido estricto) también está sometida en el Derecho español al Derecho administrativo y al control de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, cuando se produzca en materia de personal y actos de administración.

En algunos supuestos, sin embargo, la jurisprudencia ha llegado a calificar de acto administrativo los producidos por administrados cualificados. La propia legislación ha calificado de actos administrativos este tipo de actos de particulares que actúan por delegación en el artículo 126.3 del RSCL y artículo 203 del RCE. La justificación en estos casos se encuentra en que son actos producidos por delegación, y respecto de los que la Administración delegante retiene potestades de supervisión, normalmente en vía de recurso ante ella. Por ello la LJ extiende la competencia de la jurisdicción contenciosa a estos actos administrativos de supervisión de los dictados por concesionarios de servicios públicos o en el ejercicio de potestades delegadas o conferidas a otras entidades [artículo 2. *c*) y *d*) LJ].

No son actos administrativos, aunque sí actos jurídicos sometidos al Derecho administrativo, los actos de los administrados en las relaciones jurídico-administrativas con la Administración Pública (por ejemplo, las instancias, recursos, etc.). En otro sentido, no son actos administrativos la llamada policía de estrados, que ejercen los Jueces o Presidentes de Sala en los procesos judiciales (STC 205/94, de 11 de julio).

c) La declaración debe ser consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa, lo que, como sabemos, conecta los actos administrativos con el principio de legalidad, entendida como «positive Bindung». Ello implica, además, que el acto administrativo se diferencia esencialmente de los actos privados de la Administración Pública y que esté sometido al Derecho administrativo.

Debe advertirse, no obstante, que si la potestad ejercida es la reglamentaria, el producto de su ejercicio es una norma y no un acto administrativo (de ahí que GARCÍA DE ENTERRÍA, que recoge la definición de ZANOBINI, la precise advirtiendo que la potestad que se ejerce al dictar el acto administrativo debe ser distinta a la reglamentaria).

d) El acto administrativo persigue satisfacer intereses públicos concretos, por lo que se agota con su propio cumplimiento, a diferencia de los reglamentos, que tienen una vigencia indefinida. De ahí que el acto exija su efectivo e inmediato cumplimiento o ejecución, para lo que la Administración goza de los privilegios de ejecutividad y ejecutoriedad.

2. ELEMENTOS

A) Sujeto

El acto administrativo sólo puede ser dictado por la Administración Pública competente (competencia de la Entidad que lo dicta), y para no incurrir en vicio

debe hacerlo el órgano competente, sin perjuicio de las técnicas de alteración del ejercicio de las competencias que se han estudiado en la lección 5.

Además de la exigencia de la doble competencia de la Entidad pública y del órgano que concretamente dicta el acto, es preciso que el titular o los miembros del órgano competente para dictar el acto estén válidamente nombrados, sin perjuicio de que en ciertos supuestos, por los principios de buena fe y seguridad jurídica, pueda también darse validez a actos dictados por persona que no reúne los requisitos exigidos para el válido nombramiento y desempeño de la titularidad del órgano administrativo (supuesto de los *funcionarios de hecho*).

También se requiere que los titulares del órgano administrativo no estén incurso en causas de *abstención* y recusación, previstas por la Ley para garantizar la objetividad de su actuación, excluyendo a quienes estén personalmente relacionados con el caso que debe decidirse. La Ley enumera como tales causas: tener interés personal en el asunto, ser administrador de la sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa con el interesado; tener un vínculo patrimonial o situación de hecho asimilable o parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con los interesados, administradores de entidades interesadas o sus asesores, representantes o mandatarios; tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas antes citadas; haber intervenido como perito o testigo en el procedimiento; tener relación de servicio con la persona natural o jurídica interesada (art. 23 LRJSP). La no abstención, en tales casos, del funcionario o autoridad puede dar lugar a responsabilidad, pero no implicará necesariamente la nulidad de lo actuado. En los mismos casos, el interesado puede solicitar la *recusación* del funcionario o autoridad afectados, que la trasladará con su informe al superior jerárquico para que decida. Contra esta resolución no cabrá recurso, pero podrá alegarse la recusación en el recurso que proceda contra el acto definitivo.

En el caso de órganos colegiados es preciso, además, que se hayan observado las reglas de constitución y funcionamiento legalmente previstas. Temas que ya han sido analizados en la lección 5 y de la convalidación que se regula en el artículo 52.

B) Objeto

El acto administrativo tiene como contenido una declaración de voluntad, conocimiento o juicio, dependiendo de la clase de acto. La declaración de voluntad no debe estar viciada por error, intimidación, dolo o violencia, lo que haría anulable el acto administrativo. Estas reglas generales cuando el órgano que dicta el acto sea unipersonal deben ser completadas cuando dicho órgano sea colegiado, en cuyo caso deben respetarse además las reglas esenciales de funcionamiento de estos órganos como analizaremos más adelante, debiendo tener en cuenta que los vicios de la voluntad que puedan afectar a los miembros del

órgano colegiado no determinan por sí solos la nulidad del acuerdo, a no ser que en el cómputo de la mayoría exigida dicho voto sea decisivo para obtenerla. Por lo demás, los causantes de los vicios de la voluntad del titular o miembro del órgano administrativo no pueden alegarlos en su beneficio.

El contenido del acto administrativo puede incorporar elementos accidentales, siguiendo la doctrina clásica del negocio jurídico privado: condición, término y modo. Elementos accidentales que están implícitamente previstos en el artículo 39.2, LPA. No obstante, como los actos administrativos no son puramente negocios jurídicos, sino manifestación de una potestad, la inclusión de elementos accidentales está limitada en el caso de ejercicio de potestades regladas. La jurisprudencia, demasiado permisiva en estos supuestos, los admite sobre la base de que «por este camino se hace posible el otorgamiento de autorizaciones y concesiones que, de otro modo, deberían ser denegadas» (STS de 23.06.1961).

Finalmente, el contenido de los actos administrativos debe ser posible ajustado a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines que persigue (art. 34.2 LPA). Y si el contenido fuera constitutivo de infracción penal, determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo (art. 47 LPA).

C) Elemento teleológico

En primer lugar, debemos diferenciar los elementos del acto de los de la potestad. Dado que el acto administrativo es, como venimos reiterando, el ejercicio de una potestad administrativa, debe descartarse (como nota GARCÍA DE ENTERRÍA) que los *presupuestos de hecho* sean un elemento del acto. Son simplemente un elemento reglado definido en la norma que atribuye la potestad, y no del acto, que es sólo una manifestación del ejercicio de la misma. Lo propio ocurre con el *fin*, que es también un elemento reglado de la potestad y cuyo significado, efectos y técnicas de control han sido también estudiados en la lección 11.

Es por lo demás evidente, que la ausencia de los presupuestos de hecho para ejercer la potestad, o la persecución de un fin distinto, aunque también sea público, del previsto en la norma, vician el ejercicio de la potestad, y por tanto su manifestación: el acto administrativo. Es decir, si no concurren los presupuestos de hecho previstos por la norma para ejercer la potestad, o la finalidad concreta perseguida por el acto administrativo no se identifica con la fijada por la norma para la potestad de la que es simple manifestación, el acto resulta viciado.

Si el fin es elemento de la potestad y a él debe atenerse el acto que se dicta en aplicación de dicha potestad, la *causa* es la particular finalidad por la que resulta dictado el acto. La causa supone una realidad objetiva que implica la

existencia de un interés público para cuya satisfacción se llega a ejercer una concreta potestad, que, como tal, tiene un fin objetivo y reglado establecido en la norma. La discrepancia entre causa del acto y fin de la potestad es la que produce el vicio de anulabilidad del acto. Por otra parte, en ciertos actos administrativos, la desaparición de la causa por la que el acto se dictó produce determinadas consecuencias jurídicas sobre los afectados por el acto. Así ocurre con la desaparición de la causa (la concreta utilidad pública o interés social) que motivó la expropiación, que hace nacer el derecho a la reversión del bien o derecho expropiado en favor de su titular o heredero.

La exigencia de identificación de la causa del acto con los fines de la potestad que le sirve de fundamento tiene a su servicio, para una más fácil verificación, la obligación que se impone a la Administración Pública de motivar los actos administrativos más relevantes y, en todo caso, los que afectan a los derechos de los administrados. Los *motivos* del acto son la expresión formal de la intencionalidad por la que se dicta, es, por tanto, la determinación de finalidad concreta que señala a cada acto su propio autor. La investigación de los motivos nos lleva directamente, por tanto, a comprobar en primer lugar su congruencia con los fines que establece la potestad por la que el acto se dicta; en segundo lugar, su veracidad, puesto que los motivos expresados pueden no ser los reales y resultar estos últimos, en definitiva, también disconformes con el fin de la potestad. En ambos supuestos, la falta de adaptación del acto al fin de la potestad implica como consecuencia la anulabilidad del acto por *desviación de poder*.

Todos los actos administrativos pueden ser motivados, pero en el caso de los actos más relevantes el legislador impone expresamente el deber de manifestar formalmente los motivos por los que se dictan. Los supuestos son tan amplios que prácticamente sólo los actos reglados favorables al interesado y no perjudiciales para tercero quedan exentos de la motivación. Los *actos que deben ser motivados* se prevén en el artículo 35 LPA:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
- c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el art. 56.
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
- f) Los que rechacen pruebas propuestas por los interesados.

- g) Los que acuerden la terminación del procedimiento o el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
- h) Las propuestas y los actos que resuelvan procedimientos sancionadores o de responsabilidad administrativa.
- i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa».

La motivación obliga a expresar las razones por las que se dicta el acto administrativo. Esta explicación debe tener la amplitud necesaria para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto y poder, en su caso, basar posteriormente la defensa de sus derechos e intereses (STC 37/1982, de 16 de junio y STS de 15-12-1999); debe, por tanto, ser racional y suficiente (STS de 9-06-1986); aunque basta con remitirse a informes que puedan haber realizado otros órganos y que quien decide hace suyos (STS de 30-05-1986) siempre que dichos informes contengan realmente una motivación suficiente (STS de 4-11-1988). En el caso de que el acto administrativo venga a resolver algún procedimiento selectivo y de concurrencia competitiva, la motivación deberá hacerse conforme prevean las reglas que regulan estas convocatorias, pero debiéndose acreditar en todo caso cuáles son los fundamentos de la resolución adoptada (artículo 35.2 LPC). Finalmente, el deber de motivación alcanza también a los órganos colegiados, sin que quepa entenderlo cumplido con la simple expresión del resultado de la votación realizada para alcanzar la mayoría requerida. El TC considera que el deber de motivación es un tema de legalidad ordinaria y, por tanto, sin acceso al recurso de amparo; pero sí alcanza relieve constitucional cuando se trata de actos que limitan o restringen el ejercicio de derechos fundamentales (SSTC 66/1995, 127/1997 y 7/1998).

Por otra parte, la obligación de motivar los actos se establece también en el Derecho comunitario europeo (artículo 296 del TFUE), habiendo considerado la jurisprudencia del TJCE que, desde luego, no es suficiente la mera repetición del texto de los artículos que amparan la actividad de la Comisión, debiendo permitir conocer las justificaciones de la medida adoptada, para que el interesado pueda defender sus derechos y comprobar si la decisión es o no fundada (STJCE de 24-01-1992, caso *La Cinq, SA*).

D) Forma

Los actos administrativos, como hemos significado anteriormente, constituyen decisiones jurídicamente formalizadas, que se producen a través de un cauce formal que se denomina procedimiento administrativo, cuyo estudio corresponde a la lección siguiente.

Desde el punto de vista de la forma como elemento del acto administrativo en sentido estricto, éste se producirá por escrito a través de medios electrónicos

a menos que se exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 36.1 LPC); sin embargo, la Ley permite que pueda producirse de forma verbal (pero puede ser también acústica, de señales, etcétera). En este supuesto, cuando sea necesaria además su constancia escrita, el propio funcionario o titular del órgano que la recibe, la consignará por escrito expresando la autoridad de la que procede. También cabe que la propia autoridad que dictó varias resoluciones de forma verbal las recoja en una relación autorizada por ella (art. 36.2). Igualmente deben reflejarse en la correspondiente acta los actos de los órganos colegiados. En cualquier caso, si el funcionario recibe una orden de su superior que estima ilegal, a fin de evitar su propia responsabilidad por su ejecución, podrá exigir que la orden se le comunique por escrito.

Estas exigencias formales son requeridas para cada acto en concreto, pero la Ley permite que cuando se trate de actos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, se refundan todos en un solo acto formal, en el que queden consignadas las circunstancias que deben individualizar cada uno de los actos refundidos. Se trata de los denominados actos plúrimos, de los que luego hablaremos (artículo 36.3 LPA).

El contenido formal de los actos producidos por escrito depende del tipo de acto en concreto. En todo caso, deben reflejar la decisión adoptada, el órgano que la dicta y la fecha. La norma puede exigir que la decisión se exprese numéricamente o por conceptos preestablecidos (caso de las calificaciones académicas). Además, si el acto debe ser motivado, debe expresar los motivos en la forma en que antes se ha analizado. Si el acto ha sido objeto de dictamen por el Consejo de Estado, debe expresar también si se dicta de acuerdo o de conformidad con dicho dictamen, u oído el Consejo de Estado; en el segundo caso, se indica que la resolución se aparta de lo recomendado por dicho órgano. A veces se emplea también la fórmula «de conformidad en lo sustancial con el Consejo de Estado», que indica que hay una disconformidad de variado alcance con la propuesta de dicho órgano consultivo.

Por último, al tratar de la forma debe señalarse que los actos que afectan a los derechos e intereses de los administrados deberán *notificarse o publicarse*; pero la notificación, que implica un nuevo acto, no afecta a la perfección del acto que se viene a notificar sino sólo a su eficacia, como estudiaremos en la lección siguiente.

III. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. ACTOS FAVORABLES Y DE GRAVAMEN

La clasificación formulada por la doctrina alemana diferencia los actos favorables de los de gravamen (o limitativos de derechos), según los efectos de uno u otro signo que produzcan en los derechos e intereses de sus destinatarios.

Ejemplo de los actos favorables son las admisiones, autorizaciones, concesiones, subvenciones, etc.; y de los segundos las sanciones, expropiaciones, etc. Los actos favorables son irrevocables y excepcionalmente pueden tener efectos retroactivos, siempre que en la fecha a que se retrotraen sus efectos se diesen las condiciones establecidas para otorgar dicho acto y éste no suponga lesión para otras personas (art. 39.3 LPC). Los actos de gravamen o limitativos de derechos exigen un rango mayor en la habilitación normativa, deben ser motivados y son irretroactivos (STS de 12-11-1986).

2. ACTOS RESOLUTORIOS Y DE TRÁMITE

Los primeros son los actos propiamente dichos, las resoluciones administrativas, en tanto que los llamados de trámite son los que se producen en el curso de un procedimiento que culminará normalmente con una resolución (o, excepcionalmente, con el archivo de las actuaciones por cualquiera de las causas que luego se estudiarán). Los actos de trámite no tienen vida jurídica propia, sino que se refunden en la resolución que pone fin al procedimiento. Constituyen ejemplos de actos de trámite los informes, dictámenes, propuestas, testimonios, etc.

La distinción tiene efectos procesales muy importantes, ya que, como regla, sólo las resoluciones administrativas son susceptibles de recurso. Por excepción pueden serlo también los actos de trámite cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento (por ejemplo, el acto que ordena la conclusión anormal del procedimiento y el archivo del expediente) o causen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (artículos 112.1 LPA y 25.1 LJ). En rigor, esto no significa que los actos que se producen en el seno de un procedimiento administrativo, que pueden ser muy numerosos, no sean susceptibles de fiscalización en vía de recurso, sino que no pueden serlo de forma independiente al recurso interpuesto contra la resolución final de ese mismo procedimiento, salvo las excepciones ya mencionadas. Es decir, que nada impide, y es además muy normal, que la impugnación de la resolución administrativa –acto definitivo– se fundamente en vicios que concurren en actos producidos en el procedimiento correspondiente –actos de trámite–.

Constituyen ejemplos de actos de trámite, y no son por tanto actos recurribles de forma autónoma, los informes y dictámenes, que son actos de juicio que se emiten en el seno de un procedimiento resolutorio (STS de 30-04-1984), los actos de iniciación o de impulso en el procedimiento administrativo (STS de 24-04-1985), los actos que aun expresando una verdadera declaración de voluntad no constituyen la resolución final de un procedimiento, como las aprobaciones iniciales o provisionales de los planes de urbanismo (STS de 28-09-1984), o los actos necesitados de aprobación por un órgano o ente superior (STS de 24-05-1979). No tienen por el contrario el carácter de actos de trámite las consultas vinculantes, pues ponen fin a un procedimiento de consulta y condicionan el comportamiento futuro del administrado, por lo que son recurribles (Dictamen

del Consejo de Estado de 30 de julio de 1988). En el Derecho comunitario europeo la posibilidad de recurrir determinados actos de trámite se ha reforzado por STJCE de 13-12-1992 (caso *Borelli*), que afirma la recurribilidad de los informes de órganos de los Estados miembros emitidos en procedimientos de elaboración de actos comunitarios. Recurso que es procedente incluso si la legislación nacional no lo admite, por tratarse de un principio general de Derecho comunitario.

3. ACTOS QUE CAUSAN ESTADO EN LA VÍA ADMINISTRATIVA Y ACTOS QUE NO LO PRODUCEN

La distinción recogida por el art. 114 LPA, que recoge los actos que ponen fin a la vía administrativa (y por el 52 de la LRBRL), se orienta a establecer qué actos son susceptibles de recurso de alzada ante el superior jerárquico, y qué otros no lo son, al agotar la vía administrativa por no tener superior jerárquico o tratarse de asuntos de la competencia exclusiva de los órganos que los dictan. Los actos que causan estado, poniendo fin a la vía administrativa, sólo son susceptibles de recurso contencioso-administrativo o de revisión de oficio o del recurso potestativo de reposición. Los actos que no causan estado deben ser recurridos en alzada con carácter previo a la posible interposición de un recurso contencioso-administrativo. El análisis más detallado de este tipo de actos se hará en la lección 17.

4. ACTOS ORIGINARIOS Y CONFIRMATORIOS

Actos originarios son los que ponen fin a un procedimiento que se plantea por vez primera en relación a una concreta cuestión y para un caso determinado. Los actos confirmatorios son los que se limitan a reproducir o confirmar otro acto previo dictado sobre el mismo asunto, idénticos sujetos, y en base a iguales pretensiones y argumentos (STS de 14-07-1986). La distinción es relevante a efectos de la posibilidad de impugnación de los actos administrativos, por cuanto los confirmatorios no son impugnables, ya que de otra suerte, dictando un nuevo acto confirmatorio se abrirían de nuevo los plazos para recurrir el acto originario consentido; plazos que podrían haber ya transcurrido (artículo 28 LJ).

5. ACTOS SIMPLES Y ACTOS COMPLEJOS

Los primeros son los actos ordinarios o generales, en los que un solo órgano tiene atribuida la competencia para decidir. Por el contrario, en los actos complejos la competencia resolutoria es mixta, siendo compartida por dos o más órganos (ENTRENA CUESTA). Como ejemplo de estos actos se citan las Órdenes conjuntas de varios Ministerios, hoy prácticamente inexistentes al tener atribuida la competencia para aprobarlas el Ministro de la Presidencia, a propuesta de los Ministerios interesados, y, por tanto, la competencia compartida se da sólo a nivel de propuesta, y no a nivel de resolución. Por análoga razón, algunos autores excluyen de esta categoría de actos complejos los necesitados

de aprobación por un órgano superior (ENTRENA CUESTA). En este supuesto, la aprobación por el órgano superior es sólo un requisito de eficacia de un acto ya dictado por el órgano inferior. Constituye un ejemplo de acto complejo la Resolución de un Rector de Universidad y del INSALUD por la que se nombra a un concursante catedrático de universidad con plaza vinculada como médico de un hospital de esa institución.

Otro sector doctrinal une a la clasificación antes considerada la categoría de los *actos compuestos*, en los que deben ejercer una competencia codecisora órganos de dos Entidades distintas. Así, el TC ha calificado de acto compuesto el nombramiento del Presidente de una Comunidad Autónoma, en el que junto al acuerdo del Parlamento correspondiente se da el nombramiento por el Rey refrendado por el Presidente del Gobierno (STC 16/1984, de 6 de febrero, referida al Presidente de la Comunidad Foral de Navarra).

6. ACTOS PLÚRIMOS

Se denominan plúrimos los actos que aparecen reflejados en una misma relación o publicación, pero que conservan su vida jurídica perfectamente diferenciada al tratarse no de un solo acto, sino de varios independientes. Por ejemplo, una relación de admitidos en un concurso, que puede contenerse en una misma publicación, refleja en realidad tantos actos de admisión como personas admitidas. La impugnación por parte de alguno de estos destinatarios sólo a su acto de admisión afecta, y no, en principio, a la de los otros actos reflejados en la misma relación. La modalidad se recoge en el art. 36.3 LPA.

7. ACTOS CONSTITUTIVOS Y DECLARATIVOS

Son actos constitutivos los que innovan las relaciones jurídicas de los destinatarios, y declarativos los que se limitan a certificar, acreditar o inscribir en registros administrativos hechos o situaciones sin alterar las relaciones jurídicas a las que se refieren.

IV. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Se denomina silencio administrativo la ausencia de resolución expresa que decida sobre un asunto en un procedimiento en curso. La Administración Pública tiene siempre el deber de resolver de forma expresa todos los procedimientos abiertos y de notificar la resolución (art. 21.1 LP). La Administración no podrá abstenerse de resolver a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia del Ordenamiento jurídico, pero la resolución podrá ser de inadmisión de la solicitud si se pretende el reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento o carentes manifiestamente de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en el artículo 29 CE. Tampoco hay obligación de resolver en los supuestos de convenio (que tiene el carácter de acto finalizador del procedimiento), ni en los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sujetos

únicamente al deber de presentar una declaración responsable o comunicación a la Administración. En los casos en que concurra alguna de las causas de terminación anormal del procedimiento, que se estudian en la lección siguiente, la resolución se limitará a declarar los hechos y normas aplicables para la producción de la terminación anormal del procedimiento. El incumplimiento de este deber de resolver es causa de responsabilidad para el titular del órgano que debió resolver (art. 21.6LPA).

Es evidente que el deber de resolver no puede quedar indefinidamente abierto dejando a la voluntad de la Administración cuándo resolver un procedimiento abierto; ello produciría una evidente lesión a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, que a menudo precisan de una resolución administrativa, bien porque constituye un título habilitante para ejercer una actividad (autorizaciones, por ejemplo), o porque supone una gran inseguridad el mantener indefinidamente abierta la posibilidad de que la Administración dicte una resolución lesiva para él. Por ello, la LPC establece que todos los procedimientos tienen un *plazo* máximo para su resolución, pero se remite a la norma que regule específicamente cada procedimiento administrativo la fijación de dicho plazo. Esta opción del legislador básico estatal parece conforme con la gran desigualdad que, en cuanto a su complejidad para resolverlos, presentan los diversos procedimientos existentes; pero supone abandonar un deber que la CE impone al legislador, de garantizar a todos los ciudadanos un tratamiento común ante cualquiera de las Administraciones Públicas. Al dejar la fijación de este plazo a cada Administración Pública en la regulación del procedimiento correspondiente, se producen en efecto graves desigualdades en supuestos sustancialmente coincidentes. Por ello, la LPC ha venido a garantizar un plazo máximo común en tales determinaciones específicas de estos plazos: no podrán ser superiores a seis meses, salvo que una norma con rango de Ley o una norma Derecho de la Unión europea prevean otro mayor (art. 21.2 LPA), lo que supone excluir que dichos plazos puedan modificarse por simple reglamento. Y si la norma reguladora del procedimiento no fija plazo máximo éste será de tres meses (art. 21.3).

Sin embargo, el legislador sectorial viene regulando los plazos del silencio con mayor amplitud que la LPA, y especialmente las CCAA han aprobado leyes con el único objetivo de regular este tema y ampliando siempre los plazos para la producción del silencio administrativo. Por otra parte, cada Administración Pública viene obligada a mantener actualizadas las publicaciones informativas correspondientes, y debe informar también a todos los interesados de cuál es el plazo de producción del silencio y de sus efectos, dentro de los diez días siguientes a la recepción de sus correspondientes solicitudes en el registro del órgano competente para su tramitación, así como de la fecha en que ha tenido entrada su solicitud en dicho registro.

El plazo se computará (*dies a quo*) desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento, si éste se inició de oficio, y desde la fecha en que tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación, si se inició a solicitud del interesado (art. 21.3 LPA). Y finaliza (*dies ad quem*) en el día en que se cumple el plazo establecido. Por tanto, si con posterioridad a esta fecha se recibe la notificación de una resolución expresa, datada anteriormente, los efectos del silencio, positivos o negativos, ya se habrán producido y solo podrá dictarse una resolución confirmatoria del mismo si el silencio era positivo (art. 24.3 LPA).

El cómputo del plazo, sin embargo, *se interrumpirá* si la Administración competente requiere al interesado para que realice alguna subsanación o actuación concreta, y en general cuando el curso del procedimiento se interrumpe por causa imputable al interesado, reanudándose una vez haya cumplimentado el interesado lo requerido. Igualmente se interrumpe el cómputo del plazo en los siguientes supuestos (art. 22):

cuando para resolver el procedimiento deba obtenerse con carácter previo y preceptivo un pronunciamiento de un órgano de la Unión Europea, desde que se solicite (lo que deberá comunicarse al interesado) hasta que el pronunciamiento se realice y se notifique a la Administración que instruye el procedimiento;

cuando exista un procedimiento no finalizado de la UE que condicione directamente la resolución de que se trate;

cuando se soliciten informes preceptivos de la resolución a adoptar, de otro órgano de la misma o distinta Administración, desde que se solicite (lo que debe comunicarse al interesado) hasta que el informe se emita. Suspensión que tiene un plazo máximo de tres meses;

cuando deban realizarse en el procedimiento pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes solicitados por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente;

cuando se inicien negociaciones en orden a la conclusión de un pacto o convenio que suponga la terminación convencional del procedimiento, desde que se acuerde formalmente iniciarlas hasta que se declaren concluidas sin acuerdo, en su caso;

cuando sea indispensable un previo pronunciamiento por un órgano judicial, desde que se solicita hasta que se tenga constancia del mismo;

cuando la Administración requiera a otra para que anule o revise un acto que constituya la base para resolver un asunto, desde que se requiera hasta que se resuelva lo procedente por la Administración requerida o, en su caso, por decisión judicial;

cuando el órgano competente decida practicar alguna actuación complementaria indispensable para resolver;

y cuando los interesados promuevan una recusación hasta que se resuelva por el superior jerárquico.

Por lo demás, los plazos podrán ampliarse respecto del fijado en la norma procedimental de la Administración Pública competente por acuerdo motivado, cuando concurren circunstancias excepcionales que lo hagan necesario; pero dicha ampliación no podrá ser superior al plazo establecido para la tramitación del procedimiento (art. 23).

Sin embargo, el deber de resolver y de hacerlo en plazo ha sido inveteradamente incumplido en muchas ocasiones por la Administración Pública por diversas causas (pereza funcionarial, lento actuar en los servicios, mala fe, etc.), y seguirá incumpléndose pese al énfasis, loable, que pone la LPC en imponer tal deber. Naturalmente, de la resolución administrativa dependen en muchas ocasiones el ejercicio de nuestros derechos y libertades; la no resolución en plazo, por tanto, condiciona gravemente el funcionamiento de la vida económica y de nuestras relaciones sociales. Por ello, el legislador se preocupó tempranamente de regular los *efectos del silencio administrativo*, es decir, de posibilitar el que el interesado pudiera reaccionar frente a ese silencio o de atribuirle efectos directos, considerándolo como un tipo de acto administrativo: el acto presunto.

El silencio administrativo parece una institución naturalmente orientada a regular la terminación de los procedimientos administrativos que desembocan en un acto administrativo y no en una norma reglamentaria, que debe ser siempre expresa y a la que no le es aplicable el silencio. Sin embargo, como ha notado TRAYTER, en el caso de determinadas normas-plan (los planes de urbanismo, por ejemplo), que son verdaderos reglamentos, también se prevé su aprobación por silencio administrativo.

En función de los efectos que se otorgan al silencio administrativo, resultan dos tipos básicos de silencio: el silencio positivo, que es un verdadero acto administrativo, acto presunto, que sustituye plenamente la falta de resolución por acto expreso; y el silencio negativo, que implica la desestimación de la solicitud o del recurso presentado por el interesado, permitiéndole interponer el recurso que corresponda contra dicha desestimación. El silencio negativo, como veremos más adelante, no es un acto presunto, sino una mera ficción legal que permite al interesado reaccionar contra la desestimación de su pretensión que el silencio negativo implica.

La LPC de 1992 estableció como regla que a falta de previsión expresa el silencio se consideraría positivo; pero como en la práctica permitía regular los efectos del silencio a cada Administración Pública, el silencio negativo, que debía ser la excepción, se convirtió en la práctica en la regla más extendida. Esta posibilidad de regulación dispar de los efectos del silencio por cada Administración era claramente contraria a lo dispuestos en el artículo 149.1.18.^a CE, pues suponía que los ciudadanos pudieran tener un tratamiento en la regulación del silencio según la Entidad con la que se relacionaran. En este mismo sentido se pronunció la STC

23/1993, de 21 de enero, que refiriéndose al silencio administrativo afirmó «Que este extremo del procedimiento administrativo deba resultar "común" en todo el Estado, en el sentido querido por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, se justifica en la necesidad de que esa garantía mínima que redunde en un beneficio de los administrados juegue igual». Por otra parte, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo de 13-12-2006, de servicios, incorporada a nuestro Derecho por la Ley 17/2009 (*ley Paraguas*), ha impuesto el silencio positivo en las materias que regula, salvo excepciones justificadas por razones imperiosas de interés general (tema que se analiza en la lección 21).

Ante las justificadas críticas que mereció la regulación del silencio administrativo en la LPC de 1992, la reforma introducida por la Ley 4/1999 ha diferenciado los efectos del silencio en función del tipo de procedimiento en el que se produce, según se haya iniciado a solicitud del interesado o de oficio, y ha acotado las posibilidades de regulación de los efectos del silencio por las distintas Administraciones Públicas. El silencio será positivo, como regla general en el caso de las solicitudes de los interesados salvo los supuestos en que el propio artículo 24.1LPA imponga el silencio negativo. Y el silencio será negativo en los procedimientos iniciados de oficio cuando de ellos pudiera derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos o situaciones jurídicas individualizadas. Por otra parte, el silencio producirá la caducidad del procedimiento, si se trata del ejercicio de potestades sancionadoras o susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen a los interesados.

1. SILENCIO POSITIVO

Es, como se ha dicho, un *acto presunto*, por el que la Administración Pública accede a la solicitud de un interesado al no haberla resuelto de forma expresa en el plazo establecido. Tiene, en consecuencia, la consideración de verdadero acto administrativo finalizador del procedimiento administrativo en que se produce (art. 24.2), y como cualquier otro acto declarativo de derechos es irrevocable, salvo las facultades de la Administración Pública para revisarlo de oficio si está incurso en un vicio de nulidad de pleno derecho. En este sentido, para conciliar el silencio administrativo con el deber de resolver que tiene la Administración Pública, tras producirse el silencio positivo, cualquier resolución expresa posterior (también llamada resolución tardía) sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo (artículo 24.3 LPA).

Debe tenerse en cuenta, además, que para prevenir los peligros de obtener por silencio administrativo facultades o derechos contrarios al Ordenamiento jurídico, se prevé la nulidad de pleno derecho para los actos expresos o presuntos contrarios al Ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (artículo 47.1. f. LPA) Se pretende cerrar así una vía muy peligrosa para los intereses públicos, que en virtud de una generosa regulación de los efectos positivos del silencio, podría favorecer los intentos de lograr, con distintas

artimañas fácilmente imaginables, actos presuntos contrarios al Ordenamiento jurídico.

La LPA (artículo 24) establece que el silencio será positivo como regla general en todos los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, salvo que la propia LPC establezca el silencio negativo, como veremos en el apartado siguiente, o que lo haga una Ley estatal o autonómica por razones imperiosas de interés general, o una norma de Derecho comunitario o de Derecho Internacional aplicable en España establezca lo contrario. Carácter positivo del silencio que se refuerza por el artículo 6 de la Ley 17/2009 (LAS), respecto a los procedimientos por los que se solicitan autorizaciones para actividades reguladas por dicha ley. También se regula como supuesto de silencio positivo la resolución del recurso de alzada cuando se haya interpuesto contra la desestimación por silencio de una solicitud presentada en su día por el recurrente. Con ello, se pretende «penalizar» el supuesto de un doble silencio administrativo, primero en vía de solicitud y luego en vía de recurso, lo que supone una excepción a la regla de que en vía de recurso el silencio tiene siempre efectos negativos. Por último, tiene también carácter positivo el silencio que se produzca en los casos de solicitud en vía de recurso de la suspensión de los efectos del acto recurrido, transcurridos un mes desde la presentación de dicha solicitud, que normalmente se contiene en el propio escrito de recurso (artículo 117.3 LPA).

Los problemas fundamentales que plantea el acto presunto obtenido por silencio administrativo positivo son los del momento en que producen efectos, la determinación de su contenido y el de su acreditación o prueba. El acto presunto produce efectos desde el vencimiento del plazo máximo previsto para dictar el acto expreso y notificarlo (art. 24.4). El contenido se corresponde exactamente con lo solicitado por el interesado y en los términos expresados en la solicitud; sin embargo, como hemos advertido, la LPC, para prevenir los abusos a los que podría conducir esta conclusión, ha establecido la nulidad de pleno derecho de los actos que concedan facultades o derechos para los que se carezca de los requisitos esenciales para su obtención. Con más simplicidad, el ordenamiento urbanístico prevé que no se podrán obtener por silencio administrativo facultades distintas a las que podrían obtenerse por resolución expresa. En cuanto a la acreditación de la obtención de acto presunto, que a menudo constituye el título habilitante para ejercer una determinada actividad, el artículo 24.4 LPC permite acreditar la producción del silencio positivo por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluida la certificación emitida por el órgano competente para resolver, que de ser solicitada deberá emitirse en el plazo máximo de quince días desde que la petición tenga entrada en el registro electrónico de la Administración.

2. SILENCIO NEGATIVO

La LPA considera que el silencio negativo es la excepción, frente a la regla general del silencio positivo. Sin embargo, esta afirmación es demasiado general, y habría que diferenciar, como lo hace la LPA, los efectos del silencio en los procedimientos en vía de petición, esto es, en los iniciados a solicitud del interesado, de los procedimientos en vía de recurso y de los procedimientos iniciados de oficio.

a) En los *procedimientos iniciados a solicitud del interesado*, la regla es efectivamente la del *silencio positivo*, pero con las siguientes *excepciones* en que se impone el silencio negativo:

- En los procedimientos en que se ejerza el derecho de petición previsto en el artículo 29 CE. En este caso, se entiende que la petición se refiere a un acto graciable, no fundado en derecho alguno, por lo que el silencio en ningún caso puede ser positivo.
- En los procedimientos en que se soliciten autorizaciones o concesiones que supongan la transferencia para el solicitante o terceros del ejercicio de facultades relativas al dominio público o al servicio público, o que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente. En dos primeros casos, al tratarse de bienes de dominio público o de servicios públicos, es lógico que el silencio deba ser negativo, pues se trata de la esfera doméstica de la propia Administración Pública.
- En los procedimientos en que se solicite una indemnización por responsabilidad de la Administración (art. 91 LPA).
- En los casos en que una Ley o norma del Derecho comunitario europeo establezca el silencio negativo. Lo que constituye una excepción que podríamos llamar de cláusula de estilo, ya que aunque no se contemplara de forma expresa en la LPC, también produciría los mismos efectos.

También se produce el silencio negativo en los procedimientos en vía de recurso, esto es, en los de impugnación de actos y disposiciones generales, con la excepción ya señalada en el apartado anterior del recurso de alzada interpuesto contra actos producidos también por silencio administrativo, y en los procedimientos de revisión de oficio incoados a solicitud de los interesados. Supuestos en los que el silencio es lógico que también sea negativo, puesto que ya ha habido una toma de posición expresa y negativa sobre el asunto de la administración que el recurso interpuesto trata de modificar.

b) Igualmente se produce *silencio administrativo negativo* en los *procedimientos iniciados de oficio* de los que pudiera derivarse el reconocimiento o la

constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables para los interesados que hubieren comparecido en el procedimiento [art. 25.1.a)].

Por otra parte, en los procedimientos iniciados de oficio de carácter sancionador o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, la falta de resolución expresa en plazo produce la *caducidad* del procedimiento [artículo 25.1.b)] tema que se estudia en el apartado, y cuyos efectos son distintos a los del silencio administrativo.

A diferencia del silencio positivo, el negativo no tiene la consideración de acto presunto (que sí la tenía en la anterior regulación de 1992, y que sigue siendo la calificación que le da el artículo 46.1 LJ). Es tan sólo una ficción legal por la que el procedimiento se considera finalizado a los solos efectos de que si el interesado lo considera conveniente entienda desestimada su solicitud y pueda interponer el recurso procedente. Por consiguiente, al no tener el carácter de acto presunto, la Administración Pública puede dictar cualquier resolución que se considere procedente aun después de haberse producido el silencio negativo, sin estar vinculada por acto propio previo alguno. Es decir, que pese a los efectos desestimatorios del silencio negativo, la Administración puede dictar una resolución posterior expresa de efectos estimatorios. Posibilidad que no sólo es conveniente para el interesado, sino que evita la interposición de recursos inútiles o su desistimiento si se hubiesen interpuesto, con la consecuencia de aliviar la carga de los Tribunales de Justicia.

Dado su carácter de mera ficción legal, el silencio negativo no plantea ningún problema, ni respecto a su significado: mera presunción legal de desestimación a efectos de interposición del recurso procedente; ni en cuanto a su prueba, pues basta con acreditar el mero transcurso del tiempo necesario para la producción del silencio en el recurso que finalmente se interponga. Por el contrario, sí plantea problemas la determinación de hasta cuándo es posible al interesado hacer uso de la facultad de interponer el recurso que proceda contra la desestimación producida por silencio administrativo negativo, puesto que con independencia del deber de resolver que incumbe a la Administración, tampoco parece conveniente dejar indefinidamente abierta la posibilidad de recurrir el silencio negativo, por lo que el legislador tradicionalmente ha fijado un plazo.

El plazo para interponer el recurso procedente ante el silencio negativo se computará a partir del momento en que éste se haya producido según la normativa reguladora del procedimiento correspondiente. Si se trata de un procedimiento de resolución de un recurso de alzada, o de reposición el plazo para interponer el recurso será en cualquier momento desde la producción del silencio negativo (arts. 122.1 y 124.1 LPA).

Con relación al silencio administrativo se plantea el problema de fijar cuál es el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo en los supuestos de silencio negativo. La LJ 1998 estableció que si el acto no fuera expreso, caso del

silencio administrativo, el plazo será de seis meses, contados desde el día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto (artículo 46 LJ). Pero esta concepción respondía a la regulación que estableció la LPC 1992, que consideraba que el silencio negativo tenía la naturaleza de acto presunto, lo que ha sido modificado por la Ley 4/1999, que lo considera acertadamente como una mera ficción legal. Ante ello, GARCÍA DE ENTERRÍA considera derogado el plazo de seis meses establecido por el artículo 46.1 LJ, por lo que debe entenderse que en caso de silencio administrativo negativo no existe plazo alguno para recurrir ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Doctrina que viene a enfatizar el carácter de mera ficción legal del silencio negativo que se limita a posibilitar el ejercicio de recursos contra dicha situación, y a realzar la obligación inexcusable de la Administración Pública de resolver los procedimientos administrativos en curso. Lo que ya había sido subrayado por las Sentencias del TS de 22-03-1997, 19-07-1997, 26-07-1997; 28-11-1998; 21-06-1999 y 11-10-2001, y por las SSTC 6/1986, de 21 enero, que equiparó el silencio negativo a una notificación defectuosa, y 204/1987, de 21 dic., 63/1995, de 3 de abril, 118/2003, de 27 de octubre, 14/2006, de 16 de enero y 175/2006, que niegan pudiera aplicarse la doctrina del acto consentido en caso de desestimación por silencio de un recurso administrativo, que no se recurre «en plazo» ante el contencioso-administrativo porque sería contradictorio que la notificación defectuosa no produzca efectos e interrumpa el plazo del recurso y fijar un plazo cuando la Administración incumple el deber de resolver para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Doctrina jurisprudencial que avala la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo mientras la Administración Pública no resuelva expresamente.

3. OTRAS MODALIDADES DE REGULACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Hasta aquí, hemos considerado los supuestos en que el silencio es positivo y tiene el carácter de acto presunto, resolutorio de un procedimiento administrativo iniciado a solicitud del interesado, y aquellos en los que el silencio es negativo, suponiendo una mera ficción legal que permite entender desestimadas sus pretensiones e interponer el recurso procedente, lo que puede producirse tanto en supuestos de procedimientos iniciados de oficio como a solicitud del interesado. Pero existen otros supuestos en que los efectos conectados a la figura del silencio son distintos.

En primer lugar, debemos considerar el caso de silencio que pueda producirse en los procedimientos iniciados de oficio en el ejercicio de potestades sancionadoras, o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen a los interesados, entre los que se incluyen los supuestos de revisión de oficio de los actos administrativos o de la declaración de lesividad del acto administrativo. En estos supuestos, el silencio produce el efecto de *caducidad* del procedimiento en curso, obligando al órgano que la declare a ordenar el archivo de las actuaciones. Como quiera que el transcurso del plazo determinante de la producción del silencio puede ser el resultado de

una paralización del procedimiento por causa imputable al interesado, en este caso dicho plazo se interrumpirá, reanudándose tan sólo cuando el interesado vuelva a permitir la continuidad de la tramitación del procedimiento.

En segundo lugar, la regulación de los efectos del silencio puede venir establecida con relación a la emisión de simples actos de trámite que no pongan fin al procedimiento (actos resolutorios). Por ejemplo, con relación a la emisión de informes que tienen establecido un plazo de emisión. En estos supuestos, la Ley puede establecer distintos efectos para la no emisión de dicho informe: dándole efectos favorables o desfavorables, según los casos; o previendo simplemente la continuidad del procedimiento, sin prejuzgar ningún otro efecto, pero descartando que la omisión del informe pueda incidir en la validez del acto resolutorio que pone fin al procedimiento en que no llegó a evacuarse el informe eventualmente preceptivo, etc.

V. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los actos administrativos están viciados cuando sus elementos no reúnen los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico con carácter general o específico para el tipo de acto concreto, por lo que sanciona su invalidez.

Los vicios en que pueden incurrir los actos administrativos son de dos tipos: *nulidad de pleno derecho*, que comprende los supuestos más graves, y *anulabilidad*. La nulidad de pleno derecho es la excepción y sólo se da en supuestos tasados por la Ley, y la anulabilidad es la regla general. Siguiendo a la doctrina civilista, la administrativista señalaba las siguientes diferencias fundamentales entre ambos vicios:

a) La nulidad de pleno derecho no puede convalidarse en ningún momento y admite su impugnación en cualquier tiempo, mientras que la anulabilidad sólo la permite en los plazos previstos para recurrir. Sin embargo, en cuanto a esta posibilidad, debe advertirse que en Derecho administrativo los plazos para recurrir son inexorables y si han transcurrido los plazos para interponer el recurso que corresponda, la declaración de nulidad del acto nulo de pleno derecho sólo podrá lograrse a través de la revisión de oficio, que también tiene los límites que establece el art. 110 LPA.

b) La otra diferencia fundamental que prevé el Derecho privado entre estos dos vicios es que la nulidad de pleno derecho tiene efectos *ex tunc*, mientras que en la anulabilidad son *ex nunc (desde que se declaró)*; pero en Derecho administrativo, los efectos de ambos vicios se igualan en cuanto que los efectos de la declaración de su existencia por la Administración en vía de recurso o de revisión de oficio siempre tienen el efecto de hacer desaparecer el acto anulado, y la nulidad no implica la de los actos sucesivos que sean independientes del mismo (art. 49 LPA), y tampoco la nulidad de pleno derecho de una norma

Este volumen II del Manual comprende las materias que se relacionan en la portada, que son las que se estudian en el segundo semestre de la disciplina de los Planes de estudio de las Facultades de Derecho para obtener el Grado de Derecho. Por esta razón se considera que ya se ha estudiado en un semestre anterior del mismo curso, o en otro curso anterior, la materia analizada en el primer volumen de este manual.

Al formar los dos volúmenes parte del estudio de la Parte General del Derecho Administrativo, este volumen II incorpora también la bibliografía general de toda la obra, pero sigue en la numeración de las lecciones que comprenden el volumen I.

Los dos volúmenes son de venta independiente, por corresponder su estudio a dos semestres distintos en la generalidad de los planes de estudio de las Facultades de Derecho.

Esta edición 36 tiene actualizada toda la legislación de los temas que estudia. En particular, incluye la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Medidas para el Servicio Público de la Justicia, en lo que afecta al Derecho Administrativo.

ISBN: 978-84-1085-255-6



ARANZADI LA LEY