

# PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO II

*Actos, Recursos,  
Jurisdicción Contencioso-administrativa*

JOSE LUIS VILLAR PALASI  
JOSE LUIS VILLAR EZCURRA



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
SECCION DE PUBLICACIONES  
3.ª EDICION  
MADRID, 1993

INDICE  
LECCION XIV

	<i>Páginas</i>
	<hr/>
I. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE COBERTURA CONSTITUCIONAL ... ..	13
1. Alcance del principio de legalidad ... ..	13
2. El principio de cobertura constitucional ... ..	15
II. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS ... ..	16
1. El concepto de potestad ... ..	16
2. Características de la potestad ... ..	18
III. TÉCNICAS DE ATRIBUCIÓN DE POTESTADES: REQUISITOS ... ..	19
1. Presupuestos del ejercicio de la potestad ... ..	19
2. Atribución legal de las potestades ... ..	19
3. La atribución expresa de la potestad y los poderes inherentes ... ..	20
4. Carácter específico de la potestad y cláusulas generales de apoderamiento ... ..	23
IV. CLASES DE POTESTADES ... ..	25
1. Por el objeto y efectos ... ..	25
2. Por el sujeto destinatario ... ..	25
3. Por el contenido ... ..	25

V.	DISCRECIONALIDAD Y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS.	26
VI.	POTESTADES DISCRECIONALES Y SISTEMAS DE CONTROL ... ..	30
	1. Potestad discrecional y principio de legalidad ... ..	30
	2. Los distintos momentos de la discrecionalidad ... ..	33
	3. Sistemas de control de la discrecionalidad ... ..	34
	3.1. Evolución de los sistemas de control ... ..	34
	3.2. El control del fin y la desviación del poder ...	35
	3.4. El control de los principios generales del De- recho ... ..	37

### LECCION XV

I.	EL ACTO ADMINISTRATIVO ... ..	41
	1. El proceso de aplicación de las normas y la noción del acto administrativo ... ..	41
	2. El origen y evolución del acto administrativo ... ..	42
II.	DEFINICIONES DOCTRINALES ... ..	45
	1. Criterios generales ... ..	45
	2. Doctrinas formales ... ..	46
	3. Doctrinas materiales ... ..	47
	4. Doctrinas funcionales ... ..	47
	5. El doble origen político y procesal del acto adminis- trativo ... ..	48
III.	EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO ... ..	50
	1. Concepto general del acto administrativo ... ..	50
	2. Significado y alcance del concepto de acto adminis- trativo ... ..	51
	2.1. El acto administrativo como ejercicio de potes- tades ... ..	52
	2.2. La imputación del acto a la Administración pública ... ..	56
	2.3. El acto administrativo como aplicación del grupo normativo al caso concreto ... ..	57

2.4. El acto administrativo crea, extingue, modifica o tutela situaciones jurídicas individuales ... ..	57
IV. DELIMITACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: LOS ACTOS POLÍTICOS ... ..	58
1. El problema general de la delimitación de los actos administrativos ... ..	58
2. Los actos políticos ... ..	59

## LECCION XVI

I. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CRITERIOS GENERALES ... ..	67
II. LA POSICIÓN DE LOS ACTOS EN EL PROCEDIMIENTO ... ..	68
1. Concepto general del procedimiento ... ..	68
2. Actos de trámite y actos definitivos ... ..	68
3. Actos que causan estado y actos firmes ... ..	71
4. Actos confirmatorios ... ..	71
5. Actos de ejecución ... ..	73
III. EL CONTENIDO Y EFECTOS DE LOS ACTOS ... ..	74
1. Clasificación general ... ..	74
2. Actos favorables ... ..	75
3. Actos de gravamen ... ..	76
IV. LA FORMA DE MANIFESTACIÓN DE LOS ACTOS ... ..	77
1. Clasificación general ... ..	77
2. El silencio de la administración: descripción fenomenológica ... ..	78
3. Regulación legal del silencio ... ..	81
3.1. Antecedentes ... ..	81
3.2. El sistema «híbrido» de la LRJAP ... ..	82
3.3. La certificación de los presuntos ... ..	84
V. LOS DESTINATARIOS DEL ACTO ... ..	87

LECCION XVII

I.	PROCEDIMIENTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ... ..	91
1.	Concepto de procedimiento ... ..	91
2.	La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	92
2.1.	Antecedentes de la Ley de Procedimiento Admi- nistrativo de 17 de julio de 1958 ... ..	92
2.2.	Principios inspiradores de la LRJAP ... ..	94
II.	CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ... ..	99
1.	Elementos subjetivos ... ..	99
1.1.	La Administración pública ... ..	99
1.2.	Los particulares ... ..	101
1.2.1.	Capacidad ... ..	101
1.2.2.	Legitimación ... ..	102
1.2.3.	Postulación ... ..	103
2.	Elementos objetivos ... ..	104
2.1.	Lugar ... ..	104
2.2.	Tiempo ... ..	104
2.2.1.	Consideraciones generales ... ..	104
2.2.2.	Cómputo de los plazos ... ..	105
2.2.3.	Modificación de los plazos ... ..	107
III.	TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: FASES ... ..	108
1.	Iniciación ... ..	108
2.	Ordenación ... ..	109
3.	Instrucción ... ..	110
3.1.	Normas generales ... ..	110
3.2.	Alegaciones: audiencia del interesado ... ..	110
3.3.	Informes: Dictámenes del Consejo de Estado e información pública ... ..	112
3.4.	Pruebas ... ..	113

4.	Terminación ... ..	114
4.1.	Formas generales de terminación ... ..	114
4.2.	Resolución expresa: la motivación de los actos	115
4.3.	Desistimiento y renuncia ... ..	117
4.4.	Caducidad ... ..	118
4.5.	Terminación ... ..	119

## LECCION XVIII

I.	EFICACIA DE LOS ADMINISTRATIVOS ... ..	123
1.	Concepto general ... ..	123
2.	Eficacia temporal ... ..	124
2.1.	Comienzo de la eficacia ... ..	124
2.1.1.	Demora de la eficacia: notificación y publicación de los actos ... ..	124
2.1.2.	Anticipación de la eficacia: retroactividad de los actos ... ..	129
2.2.	Extinción de la eficacia ... ..	129
2.3.	Suspensión de la eficacia ... ..	130
II.	EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD ... ..	132
1.	El significado de la eficacia de los actos ... ..	132
2.	Ejecutividad de los actos ... ..	132
3.	Ejecutoriedad de los actos ... ..	133
3.1.	Concepto general ... ..	133
3.2.	Requisitos ... ..	133
3.3.	Los medios de coacción ... ..	134
III.	LA INEFICACIA Y LOS VICIOS DE LOS ACTOS ... ..	136
1.	El factor de ineficacia de los actos ... ..	136
2.	Ineficacia e invalidez de los actos ... ..	137
IV.	PRINCICIOS MODULADORES DE LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ...	138
1.	Consideraciones generales sobre invalidez ... ..	138
2.	Principio de conservación de los efectos del acto ...	139

LECCION XIX

I.	TEORÍA GENERAL DE LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ...	145
1.	Evolución histórica y planteamiento general ... ..	145
2.	Peculiaridades concretas del Ordenamiento administrativo ... ..	148
II.	NULIDAD ABSOLUTA ... ..	149
1.	Concepto ... ..	149
2.	Supuesto de nulidad ... ..	150
3.	Efectos de la declaración de nulidad ... ..	156
III.	ANULABILIDAD ... ..	157
1.	La cláusula general de anulabilidad ... ..	157
2.	Efectos de la anulación ... ..	158
IV.	VICIOS IRRELEVANTES ... ..	159
1.	El principio de estabilidad de los actos administrativos ... ..	159
2.	Irregularidades del acto que no dan lugar a su ineficacia ... ..	159
V.	LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ...	160
1.	Ambito general de la revisión ... ..	160
2.	Revisión de oficio de los actos nulos ... ..	162
3.	Revisión de oficio de los actos anulables ... ..	164
3.1.	Consideraciones generales ... ..	164
3.2.	La revisión directa ... ..	164
3.3.	La revisión indirecta ... ..	165
4.	Revocación de los actos válidos ... ..	166
5.	Rectificación de errores materiales ... ..	167
6.	Límites de la potestad revisora ... ..	170

## LECCION XX

I.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTOS GENERALES Y CLASIFICACIÓN ... ..	173
1.	El sistema de recursos como garantía de la posición jurídica del particular ... ..	173
2.	Concepto y características de los recursos ... ..	174
3.	Clasificación general de los recursos ... ..	176
II.	TRAMITACIÓN GENERAL DE LOS RECURSOS ... ..	177
1.	Fases del recurso ... ..	177
1.1.	Preparación ... ..	177
1.2.	Interposición ... ..	178
1.2.1.	Órgano ante el que se interpone ... ..	178
1.2.2.	Contenido del escrito de interposición. ... ..	178
1.2.3.	Efectos de la interposición del recurso. ... ..	180
2.	Admisión ... ..	181
2.1.	Examen de los requisitos formales ... ..	181
2.2.	Efectos de la admisión del recurso ... ..	181
3.	Instrucción y ordenación del recurso ... ..	182
4.	Resolución del recurso: la «reformatio in pejus» ... ..	183
4.1.	Resolución expresa ... ..	183
4.2.	Resolución presunta ... ..	185
5.	Tramitación de varios recursos: el problema de la multiplicidad de los mismos ... ..	185
III.	EL RECURSO ORDINARIO ... ..	187
1.	Antecedentes ... ..	187
2.	El sistema de la LRJAP ... ..	188
3.	Regulación general ... ..	190
3.1.	Interposición y órgano decisor ... ..	190
3.2.	Contenido ... ..	190

	<i>Páginas</i>
3.3. Plazos ... ..	191
3.4. Efectos ... ..	191
IV. RECURSOS EXTRAORDINARIOS: LA REVISIÓN ... ..	192
1. Concepto y naturaleza del recurso de revisión ... ..	192
2. Regulación general ... ..	192
V. RECURSOS ESPECIALES ... ..	193
1. Recurso de súplica ... ..	193
2. Procedimientos especiales de impugnación ... ..	194
3. Recurso económico-administrativo ... ..	194
3.1. Consideraciones generales ... ..	194
3.2. Organos competentes ... ..	195
3.3. Tramitación ... ..	196

## LECCION XXI

I. LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: ANTECEDENTES Y SISTEMA ACTUAL ... ..	201
1. El marco histórico general ... ..	201
2. Evolución del control judicial en España ... ..	202
2.1. Etapa inicial ... ..	202
2.2. Las leyes de 1845 y la evolución posterior ... ..	203
3. La Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 ... ..	204
3.1. Principios generales ... ..	204
3.2. La especialización y judicialización del sistema ... ..	205
3.3. La Jurisdicción Contencioso-administrativa como garantía del control absoluto ... ..	206
3.4. El principio del acto previo ... ..	207
II. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL PROCESO ... ..	208
1. Jurisdicción ... ..	208

1.1.	Concepto y contenido ... ..	208
1.2.	Carácter improrrogable de la Jurisdicción ... ..	210
1.3.	Principio de atracción jurisdiccional y cuestiones prejudiciales ... ..	211
2.	Competencia ... ..	212
2.1.	Concepto y contenido ... ..	212
2.2.	Reglas para la determinación de la competencia	215
2.2.1.	Competencia de la Sala del Tribunal Supremo ... ..	215
2.2.2.	Competencia de la Sala de la Audiencia Nacional ... ..	216
2.2.3.	Competencia de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia ... ..	216
2.2.4.	Competencia de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo ... ..	217
3.	Objeto de recurso ... ..	217
3.1.	Significado y alcance del objeto ... ..	217
3.2.	Ampliación del objeto por acumulación de pretensiones ... ..	219
3.3.	Cuantificación del objeto ... ..	219
III.	ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL PROCESO ... ..	220
1.	Las partes ... ..	220
2.	Capacidad procesal ... ..	221
3.	Legitimación ... ..	221
4.	Representación y defensa de las partes ... ..	223

## LECCION XXII

I.	TRAMITACIÓN DEL PROCESO EN PRIMERA INSTANCIA: INICIACIÓN ... ..	227
1.	Diligencias preliminares ... ..	227
2.	Interposición del recurso ... ..	228
3.	Admisión del recurso ... ..	230
4.	Emplazamiento de los demandados e interesados ...	231

	<i>Páginas</i>
5. La suspensión de los actos administrativos ... ..	231
5.1. Los motivos de suspensión ... ..	232
5.2. Tramitación del incidente de suspensión ... ..	233
<b>II. DESARROLLO DEL PROCESO ... ..</b>	<b>233</b>
1. Demanda y contestación ... ..	233
2. Alegaciones previas ... ..	235
3. Prueba ... ..	235
4. Vista y conclusiones ... ..	236
<b>III. TERMINACIÓN DEL PROCESO ... ..</b>	<b>237</b>
1. Forma normal de terminación ... ..	237
2. Formas anormales de terminación ... ..	239
2.1. Desistimiento ... ..	239
2.2. Allanamiento ... ..	239
2.3. Caducidad de la instancia ... ..	240
<b>IV. PROCESOS ESPECIALES ... ..</b>	<b>241</b>
1. Consideraciones generales ... ..	241
2. El proceso en materia de personal ... ..	241
3. Proceso en materia de elecciones ... ..	242
4. Proceso en materia de suspensión de acuerdos de las corporaciones locales ... ..	246
5. Proceso en garantía de los derechos fundamentales de la persona ... ..	247
5.1. Requisitos subjetivos ... ..	249
5.2. Requisitos objetivos ... ..	249
5.3. Tramitación ... ..	250

## LECCION XXIII

<b>I. RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES JUDICIALES ... ..</b>	<b>255</b>
1. Clases de resoluciones judiciales ... ..	255
2. Teoría general de los recursos ... ..	256
3. Recursos contra providencias y autos ... ..	256

II. EL RECURSO DE CASACIÓN ... .. .	257
1. Consideraciones generales ... .. .	257
2. Tipos de recursos de casación ... .. .	258
3. Sistema general del recurso de casación ... .. .	258
3.1. Características generales ... .. .	258
3.2. Los motivos de casación ... .. .	259
3.3. El procedimiento del recurso de casación ... .. .	260
3.3.1. Preparación del recurso ... .. .	260
3.3.2. Personación e interposición ... .. .	261
3.3.3. Admisión ... .. .	261
3.3.4. Oposición al recurso ... .. .	262
3.3.5. Terminación ... .. .	262
4. El recurso de casación para la unificación de doctrina	262
5. El recurso de casación en interés de la Ley ... .. .	263
III. EL RECURSO DE REVISIÓN ... .. .	264
1. Características generales ... .. .	264
2. Tramitación ... .. .	265
IV. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ... .. .	265
1. Consideraciones generales ... .. .	265
2. Ejecución de sentencias ... .. .	267
3. Suspensión e inejecución de sentencias ... .. .	269