

# LECCIONES SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO

CUARTA EDICIÓN

**Autor**

**RAÚL BOCANEGRA SIERRA**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho  
de la Universidad Complutense de Madrid



CIVITAS



THOMSON REUTERS

## SUMARIO

ABREVIATURAS .....	15
PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN.....	19
PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN .....	21
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN .....	23
PRÓLOGO.....	25

### LECCIÓN 1

#### CONCEPTO Y CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

<b>I. El concepto de acto administrativo .....</b>	<b>27</b>
1. <i>Introducción</i> .....	27
2. <i>El concepto estricto o restringido de acto administrativo</i> .....	33
3. <i>El concepto amplio de acto administrativo</i> .....	44
4. <i>Los actos administrativos a efectos jurisdiccionales</i> .....	46
<b>II. Las clases de actos administrativos .....</b>	<b>49</b>
1. <i>Introducción</i> .....	49
2. <i>Distinciones por el contenido</i> .....	51
A. Por los efectos en la esfera jurídica del ciudadano.....	51
a. En particular, actos de contenido favorable .....	52
b. En particular, actos de gravamen.....	54
B. Por los efectos objetivos.....	55
C. Por la naturaleza de la declaración en que el acto administrativo consiste .....	56
D. Por el objeto de la declaración.....	56
E. Por el efecto temporal .....	57
F. Los actos administrativos transnacionales y transterritoriales .....	58
3. <i>Distinciones o clases por la naturaleza de la potestad ejercitada</i> .....	59
4. <i>Distinciones o clases por razón de los sujetos</i> .....	61
A. Por el número de órganos o entes que intervienen en la producción del acto .....	61
B. Por el carácter de los órganos.....	61
C. Por los destinatarios.....	62
D. Por la necesidad de la aceptación del particular .....	62

5. <i>Distinciones basadas en la posición del acto en el procedimiento administrativo y su recurribilidad</i> .....	62
A. Actos definitivos y actos de trámite .....	62
B. Actos que ponen fin a la vía administrativa o que causan estado .....	64
C. Actos firmes y actos recurribles.....	65
D. Actos originarios y actos confirmatorios .....	66
6. <i>En particular, los llamados actos políticos o de gobierno</i> .....	67
<b>Bibliografía citada</b> .....	73

## LECCIÓN 2

### **LAS CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LAS CLÁUSULAS ACCESORIAS Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

<b>I. Introducción</b> .....	79
<b>II. La admisibilidad de la actuación administrativa mediante actos administrativos</b> .....	81
<b>III. Las condiciones formales de validez</b> .....	84
1. <i>La competencia y otras condiciones subjetivas</i> .....	84
2. <i>El procedimiento</i> .....	86
3. <i>La forma</i> .....	87
<b>IV. Las condiciones materiales de validez</b> .....	89
<b>V. Las cláusulas accesorias del acto administrativo</b> .....	93
<b>VI. El silencio administrativo</b> .....	95
1. <i>Introducción</i> .....	95
2. <i>La obligación administrativa de resolver y notificar en plazo</i> .....	97
A. Sentido y alcance del deber de resolver y notificar en plazo .....	97
B. La determinación del plazo .....	99
C. El <i>dies a quo</i> del cómputo del plazo .....	100
D. Supuestos de suspensión del cómputo del plazo .....	103
E. La ampliación del plazo para resolver .....	104
F. El momento del cumplimiento de la obligación de notificar .....	105
3. <i>El sentido del silencio administrativo</i> .....	105
A. El sentido del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud de los particulares.....	106
a. La regla general.....	106
b. Las excepciones a la regla del silencio positivo.....	108

c. Valoración del sistema.....	110
B. El sentido del silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio .....	111
4. <i>La naturaleza jurídica del silencio administrativo</i> .....	111
A. Introducción .....	111
B. La naturaleza jurídica del silencio estimatorio.....	112
a. El acto presunto como resultado del silencio positivo ...	112
b. Acto presunto estimatorio y acto expreso posterior .....	115
C. La naturaleza jurídica del silencio administrativo desestimatorio .....	115
a. El silencio administrativo negativo como mera ficción jurídica.....	115
b. Silencio negativo y resolución expresa posterior .....	116
c. Silencio negativo y cómputo de los plazos para resolver	116
5. <i>La acreditación del silencio administrativo</i> .....	117
<b>Bibliografía citada</b> .....	118

## LECCIÓN 3

## PERFECCIÓN, VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LA EJECUCIÓN FORZOSA

I. Delimitación conceptual.....	121
II. En particular, eficacia y nulidad de pleno derecho .....	122
III. <b>La eficacia de los actos administrativos. La eficacia en general: «presunción de validez» y obligatoriedad de cumplimiento inmediato</b> ....	125
1. <i>La eficacia como obligatoriedad del contenido del acto</i> .....	125
2. <i>La relativa independencia entre validez y eficacia. La presunción de validez de los actos administrativos</i> .....	127
IV. <b>La eficacia de los actos administrativos en el tiempo</b> .....	128
1. <i>El comienzo de la eficacia</i> .....	128
2. <i>La retroactividad de los actos administrativos</i> .....	131
3. <i>La cesación de la eficacia</i> .....	133
A. Cesación temporal: la suspensión de la eficacia de los actos administrativos.....	133
B. La cesación definitiva de la eficacia .....	139
V. <b>La ejecución forzosa de los actos administrativos</b> .....	140
1. <i>La ejecutoriedad de los actos administrativos</i> .....	140
2. <i>Los presupuestos de la ejecutoriedad de los actos administrativos</i> .....	142

3. <i>Los medios de ejecución forzosa</i> .....	144
A. <i>Introducción</i> .....	144
B. <i>El apremio sobre el patrimonio</i> .....	145
C. <i>La ejecución subsidiaria</i> .....	148
D. <i>La multa coercitiva</i> .....	149
E. <i>La compulsión sobre las personas</i> .....	150
<b>Bibliografía citada</b> .....	152

#### LECCIÓN 4

### LA NOTIFICACIÓN Y LA PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

<b>I. Introducción</b> .....	155
<b>II. Los actos administrativos a notificar</b> .....	156
<b>III. Los sujetos de la notificación</b> .....	157
1. <i>¿Quiénes deben ser notificados?</i> .....	157
2. <i>¿Quiénes pueden recibir la notificación?</i> .....	160
3. <i>¿Quién es el sujeto activo de la notificación?</i> .....	163
<b>IV. Los requisitos objetivos de la notificación</b> .....	164
1. <i>Que contengan el texto íntegro del acto administrativo</i> .....	164
2. <i>Que se indique si el acto administrativo es o no definitivo en vía administrativa</i> .....	165
3. <i>Que se señalen los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de interponerse y plazo de recurso</i> .....	165
4. <i>La lengua de la notificación</i> .....	166
<b>V. El plazo de la notificación</b> .....	167
<b>VI. Los efectos de la notificación</b> .....	167
<b>VII. Las notificaciones defectuosas</b> .....	168
<b>VIII. La práctica de la notificación</b> .....	170
1. <i>Medios de la notificación</i> .....	170
2. <i>El lugar de la notificación</i> .....	173
3. <i>Requisitos del documento de notificación</i> .....	173
4. <i>La ausencia del interesado o representante en el domicilio</i> .....	174
5. <i>El rechazo de la notificación</i> .....	175
6. <i>Las notificaciones al extranjero</i> .....	176
7. <i>La notificación edictal o publicación sustitutoria</i> .....	176

<b>IX. La publicación de los actos administrativos</b> .....	178
1. <i>La publicación sustitutoria</i> .....	178
2. <i>La publicación de los actos administrativos</i> .....	179
<b>Bibliografía citada</b> .....	180

## LECCIÓN 5

**LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

<b>I. La teoría de las nulidades en el derecho administrativo</b> .....	181
1. <i>La invalidez de los actos jurídicos en la teoría general del Derecho</i> ..	181
2. <i>Modulaciones del régimen jurídico-administrativo</i> .....	183
<b>II. La nulidad absoluta o de pleno derecho de los actos administrativos</b> 187	
1. <i>Las causas de nulidad de pleno derecho</i> .....	187
A. La regulación legal de las causas de nulidad .....	187
a. Los actos que lesionen los derechos y libertades suscep- tibles de amparo constitucional .....	187
b. Los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.....	189
c. Los actos administrativos que tengan un contenido imposible .....	190
d. Los actos administrativos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta .....	190
e. Los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.....	192
f. Los actos administrativos expresos o presuntos contrarios al Ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.....	193
g. Otros supuestos previstos en normas de rango legal.....	194
B. Valoración general de las causas de nulidad .....	199
2. <i>Los efectos de la nulidad de pleno derecho</i> .....	200
<b>III. La anulabilidad de los actos administrativos</b> .....	202
1. <i>Los supuestos de anulabilidad</i> .....	202
2. <i>En especial, los vicios de forma. La anulabilidad y las irregularidades no invalidantes</i> .....	204
3. <i>Los efectos de los actos administrativos anulables</i> .....	205
<b>IV. Convalidación, conversión e incomunicación de invalidez</b> .....	206

1. <i>La convalidación de los actos administrativos</i> .....	206
2. <i>La conversión de los actos administrativos</i> .....	207
3. <i>La incomunicación de la invalidez y la conservación de actos y trámites</i> .....	208
<b>Bibliografía citada</b> .....	210

## LECCIÓN 6

**LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

<b>I. Introducción</b> .....	213
<b>II. La revisión de oficio de los actos administrativos</b> .....	215
1. <i>Concepto y fundamento: la autotutela de la Administración</i> .....	215
2. <i>La revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho</i> .....	216
3. <i>La revisión de oficio de los actos anulables</i> .....	222
A. <i>La tensión entre la revisión de oficio y el recurso de lesividad. La supresión de la figura de la revisión de oficio de actos anulables en la reforma de la LPC</i> .....	222
B. <i>La revisión de oficio de los actos anulables en el ámbito tributario</i> .....	224
C. <i>El régimen jurídico de la revisión de oficio de actos anulables</i> .....	225
D. <i>Efectos</i> .....	226
<b>III. La acción de nulidad del artículo 102 LPC</b> .....	226
<b>IV. El recurso de lesividad</b> .....	229
<b>V. En especial, la revisión de los actos nacionales contrarios al derecho comunitario. El problema de las ayudas de estado y el recurso de lesividad</b> .....	231
<b>VI. La revocación de los actos administrativos y la revisión de oficio de los actos administrativos desfavorables</b> .....	234
1. <i>La revocación de los actos administrativos favorables</i> .....	234
2. <i>La revocación y la revisión de oficio de los actos administrativos desfavorables</i> .....	235
<b>VII. La rectificación de errores materiales</b> .....	236
<b>VIII. Los límites a las facultades de revisión. En especial, la protección de la confianza</b> .....	241
<b>Bibliografía citada</b> .....	245