

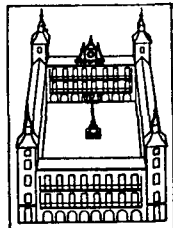
344  
P. 2e

**JOSE MARIA BOQUERA OLIVER**  
Catedrático de Derecho Administrativo

# ESTUDIOS SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO

SEXTA EDICION

EDITORIAL CIVITAS, S. A.



## INDICE GENERAL

PRÓLOGO .....	9
ABREVIATURAS .....	11

### LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

<b>I. Introducción</b> .....	17
<b>II. Noción de acto administrativo</b> .....	18
<b>1. La noción jurídico-formal de acto administrativo.</b>	18
<b>2. La noción del acto administrativo en diversas concepciones del Derecho administrativo</b> .....	19
A) CONCEPCIÓN SUBJETIVA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ...	19
B) CONCEPCIONES FUNCIONALES NO JURÍDICO-FORMALES.	22
C) CONCEPCIONES MIXTAS .....	23
<b>3. Valoración de los elementos subjetivo, jurídico-formal y material en la conceptualización del acto administrativo</b> .....	29
<b>III. La noción de acto administrativo en el Ordenamiento jurídico español</b> .....	34
<b>1. Legislación</b> .....	34
A) LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	35
B) LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL .....	41
C) LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO .....	43
D) LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	43
<b>2. Jurisprudencia</b> .....	45
A) EL CRITERIO DEL DERECHO APLICABLE .....	45
B) EL CRITERIO DEL AUTOR DEL ACTO .....	47
C) CONCEPCIÓN SUBJETIVA-JURÍDICO-FORMAL .....	51
D) CONCEPCIÓN SUBJETIVA-TELEOLÓGICA .....	52
E) CONCEPCIÓN JURÍDICO-FORMAL .....	57
<b>3. Las características que prevalecen en nuestro Derecho para conceptualizar el acto administrativo</b> .....	57

## ELEMENTOS ESENCIALES E INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

<b>I.</b>	<b>Elementos esenciales del acto administrativo ... ..</b>	<b>71</b>
	<i>Organo - Funcionario</i>	
	<b>1. La causa ... ..</b>	<b>73</b>
	<b>2. La voluntad ... ..</b>	<b>76</b>
	<b>3. La forma ... ..</b>	<b>77</b>
	<b>4. El contenido ... ..</b>	<b>78</b>
	<b>5. El fin ... ..</b>	<b>80</b>
<b>II.</b>	<b>Inexistencia del acto administrativo ... ..</b>	<b>81</b>

## ELEMENTOS REGLADOS Y DISCRECIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

<b>I.</b>	<b>Introducción. Actos discrecionales y reglados ... ..</b>	<b>91</b>
<b>II.</b>	<b>Elementos reglados y discrecionales del acto administrativo ... ..</b>	<b>94</b>
<b>III.</b>	<b>La discrecionalidad de los diversos elementos del acto administrativo ... ..</b>	<b>95</b>
<b>IV.</b>	<b>La discrecionalidad y los llamados «conceptos jurídicos indeterminados» ... ..</b>	<b>101</b>

## GRADOS DE ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO (Anulabilidad, nulidad e irregularidad del acto administrativo)

<b>I.</b>	<b>Los actos administrativos ilegales. Grados en la infracción del Ordenamiento jurídico ... ..</b>	<b>111</b>
<b>II.</b>	<b>La anulabilidad del acto administrativo ... ..</b>	<b>112</b>
<b>III.</b>	<b>La nulidad del acto administrativo ... ..</b>	<b>115</b>
	<b>1. Causas de nulidad ... ..</b>	<b>115</b>
	<b>2. Consecuencias de la nulidad de pleno derecho ... ..</b>	<b>121</b>
	<b>3. Análisis de las causas generales de nulidad de pleno derecho ... ..</b>	<b>135</b>
	<b>A) CAUSAS COMUNES A LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS ... ..</b>	<b>135</b>
	<i>a) Los actos de la Administración dictados</i>	

	<i>por órganos manifiestamente incompetentes [artículo 47, 1, a), de la LP] ... ..</i>	135
b)	<i>Los actos de la Administración cuyo contenido sea imposible [art. 47, 1, b), de la LP] ... ..</i>	139
c)	<i>Los actos de la Administración que sean constitutivos de delito [art. 47, 1, b), de la LP] ... ..</i>	142
d)	<i>Los actos de la Administración dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello [art. 47, 1, c), de la LP] ... ..</i>	143
e)	<i>Los actos de la Administración dictados prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados [artículo 47, 1, c), de la LP] ... ..</i>	145
f)	<i>Los actos de la Administración contrarios a un derecho constitucional fundamental (Jurisprudencia) ... ..</i>	150
B)	CAUSAS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LAS DISPOSICIONES ... ..	151
C)	LAS CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LAS DISPOSICIONES SOBRE LAS RESOLUCIONES QUE LAS APLICAN ... ..	159
<b>IV.</b>	<b>Actos irregulares ... ..</b>	<b>165</b>

**CUESTIONES SOBRE LA CAUSA  
DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

<b>I.</b>	<b>Causa y motivos ... ..</b>	<b>169</b>
<b>II.</b>	<b>Formalización de la causa. Las propuestas ... ..</b>	<b>171</b>
<b>III.</b>	<b>Los vicios de la causa. Sus consecuencias ... ..</b>	<b>172</b>
1.	<b>Falsedad de la causa ... ..</b>	<b>173</b>
2.	<b>El error en la causa ... ..</b>	<b>173</b>
A)	CONCEPTO DE ERROR ... ..	175
B)	CLASES DE ERROR ... ..	175
a)	<i>Error de hecho y de derecho ... ..</i>	<i>175</i>
b)	<i>Consecuencias del error de hecho ... ..</i>	<i>176</i>
c)	<i>Consecuencias del error de derecho ... ..</i>	<i>178</i>
d)	<i>Examen comparado de las consecuencias del error de hecho y de derecho ... ..</i>	<i>178</i>
C)	ERROR MATERIAL ... ..	179
D)	ERROR MANIFIESTO Y NO MANIFIESTO ... ..	182
3.	<b>La causa ilícita o ilegal ... ..</b>	<b>183</b>

## LA VOLUNTAD

<b>I. Idea de la voluntad</b> ... ..	187
<b>II. Los vicios de la voluntad. Sus consecuencias</b> ...	187
<b>III. Actos simples y compuestos</b> ... ..	188
<b>IV. La preparación y formación de la voluntad administrativa</b> ... ..	190
<b>1. La noción de procedimiento administrativo</b> ... ..	190
<b>2. Trámite</b> ... ..	192
A) CONCEPTO ... ..	192
B) ELEMENTOS ... ..	195
C) CLASES ... ..	195
<b>3. Clases de procedimientos administrativos</b> ... ..	197
<b>4. Normas reguladoras de los procedimientos administrativos</b> ... ..	198
<b>5. El procedimiento de preparación de la voluntad</b> ...	202
A) SUS FINALIDADES ... ..	202
B) LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ... ..	203
C) LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ... ..	205
a) <i>Iniciación</i> ... ..	205
b) <i>Instrucción</i> ... ..	208
a') Alegaciones ... ..	208
b') Informes ... ..	208
c') Prueba ... ..	212
d') Audiencia del interesado e información pública ... ..	213
e') Propuesta ... ..	215
f') El trámite de autorización ... ..	216
c) <i>Terminación</i> ... ..	219
<b>6. El procedimiento de formación de la decisión de los órganos colegiados</b> ... ..	223
A) LA CONVOCATORIA ... ..	224
B) EL ORDEN DEL DÍA ... ..	227
C) CONSTITUCIÓN DEL COLEGIO ... ..	229
D) LA VOTACIÓN ... ..	230
E) LA PROCLAMACIÓN DEL RESULTADO DE LA VOTACIÓN.	231
<b>7. Los vicios del procedimiento: Sus consecuencias para el acto administrativo adoptado</b> ... ..	232
A) VICIOS DEL PROCEDIMIENTO DE PREPARACIÓN DEL ACTO ... ..	232
B) VICIOS DEL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD ... ..	235
<b>8. Escritos de queja</b> ... ..	237

## LA FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Nacimiento del acto administrativo. Formas esenciales ... ..	243
II. Actos expresos y tácitos ... ..	246
III. Formas legales esenciales ... ..	249
1. Publicación ... ..	250
2. Registro ... ..	251
3. Adopción en un determinado lugar ... ..	254
IV. Formas no esenciales. La motivación ... ..	255
A) CONCEPTO ... ..	255
B) LA OBLIGACIÓN DE MOTIVAR. SU ORIGEN ... ..	256
C) LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE MOTIVACIÓN ... ..	259
D) LA MANERA DE MOTIVAR ... ..	259

## EL CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Derechos y obligaciones administrativos ... ..	265
II. Los denominados actos administrativos con efectos civiles ... ..	271
III. Las situaciones jurídico-administrativas ... ..	273
IV. La relación jurídico-administrativa ... ..	274
V. Clases de actos administrativos por su contenido. ... ..	275
1. Actos constitutivos, declarativos y permisivos ... ..	275
2. Actos de fomento, policía y expropiación ... ..	278

## LA COMUNICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Los modos de comunicación del acto administrativo ... ..	283
II. La notificación ... ..	284
1. Concepto ... ..	284
2. Naturaleza ... ..	285
3. Medios y recipiendarios de la notificación ... ..	286
4. Requisitos ... ..	288
5. Efectos ... ..	292
6. Plazo ... ..	294
7. Vicios de la notificación, Consecuencias ... ..	294
8. Efectos de las notificaciones defectuosas ... ..	300
9. La notificación de los actos tácitos ... ..	305

<b>III. La publicación</b> .....	306
1. <b>Concepto</b> .....	306
2. <b>Naturaleza</b> .....	307
3. <b>Medios</b> .....	310
4. <b>Requisitos</b> .....	311
5. <b>Efectos</b> .....	314
6. <b>Plazo</b> .....	315
7. <b>Vicios de la publicación</b> .....	316
8. <b>La subsanación de los vicios de la publicación de disposiciones</b> .....	316
9. <b>La publicación de los actos generales tácitos</b> .....	318
<b>IV. El conocimiento de la existencia del acto</b> .....	319
1. <b>Conocimiento por la ejecución de sus efectos</b> .....	319
2. <b>Conocimiento por otros medios</b> .....	322
<b>V. Notificación y publicación de trámites</b> .....	322

### LA EFICACIA EN EL TIEMPO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

<b>I. La iniciación de la eficacia del acto administrativo</b> .....	327
<b>II. El aplazamiento de la eficacia del acto administrativo</b> .....	331
1. <b>Condición suspensiva y término inicial</b> .....	331
2. <b>Contenido del acto</b> .....	332
3. <b>Notificación y publicación</b> .....	333
4. <b>Autorización</b> .....	335
5. <b>Aprobación</b> .....	336
6. <b>Aceptación</b> .....	339
7. <b>Firmeza</b> .....	341
<b>III. La retroactividad del acto administrativo</b> .....	349
1. <b>Irretroactividad y retroactividad de los actos jurídicos</b> .....	349
2. <b>La retroactividad de los actos administrativos</b> .....	352
A) <b>RETROACTIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES</b> .....	353
B) <b>RETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES O REGLAMENTOS</b> .....	357

## LA IRREVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. Noción de la revocación de los actos administrativos ... ..	371
II. Revocabilidad e irrevocabilidad de los actos administrativos ... ..	372
III. Extensión de la irrevocabilidad ... ..	379
IV. Las consecuencias de la irrevocabilidad del acto administrativo ... ..	379
V. La formulación del principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos ... ..	381
VI. El Derecho positivo español ... ..	382
1. El origen de la regla que establece la irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos y la revocabilidad de los declarativos de obligaciones ... ..	382
2. Los actos administrativos revocables ... ..	389
3. El fundamento de la regla que establece la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos ... ..	389
A) LA SEGURIDAD JURÍDICA ... ..	390
B) LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS ... ..	391
4. La interpretación de la expresión «actos declarativos de derechos o de obligaciones» y su significado ... ..	395
VII. Conclusión ... ..	396

## LA JERARQUIA ENTRE ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. Criterios de jerarquía y condiciones para su aplicación ... ..	401
II. Jerarquía entre actos singulares ... ..	402
III. Jerarquía entre actos generales ... ..	407
IV. Jerarquía entre actos generales y actos singulares. ... ..	414

### LA FIRMEZA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Concepto ... ..	421
II. Causas ... ..	422
III. Efectos ... ..	423
IV. Fundamento ... ..	424
V. Acto firme, definitivo y que ha causado estado.	425

### EJECUTORIEDAD Y EJECUCION FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. Introducción ... ..	429
II. La ejecutoriedad de los actos administrativos en la doctrina ... ..	430
1. Noción tradicional ... ..	430
2. Conceptuación moderna ... ..	432
3. Situación actual ... ..	434
III. La ejecutoriedad en nuestra jurisprudencia ... ..	435
IV. La ejecutoriedad del acto administrativo local ... ..	437
1. Los proyectos de Ley sobre la organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1838 a 1839 ... ..	437
2. Las discusiones parlamentarias de 1840 sobre un nuevo proyecto de organización y atribuciones de los Ayuntamientos ... ..	438
V. La inmediata ejecutividad de los actos y acuerdos locales ... ..	446
1. Los proyectos de Ley sobre el Gobierno y Administración provincial y municipal de 1855-1856 ... ..	446
2. El Decreto de Sagasta de 1868 ... ..	447
VI. La fórmula legal vigente: su interpretación ... ..	448