

INDICE

	<u>Pág.</u>
ESTUDIO PRELIMINAR.....	9
I. Una tesis ambiciosa y sus consecuencias dogmáticas.....	9
II. Hacia un replanteamiento de la teoría del acto administrativo...	10
1. Distinción entre ilegalidad e invalidez.....	10
2. El dilema entre invalidez y eficacia	11
3. El mito de la nulidad y de la anulabilidad.....	12
4. Presunción de validez y declaración de invalidez.....	16
5. Naturaleza de las normas que admiten irregularidades no sancionadas con la invalidez.....	19
6. Invalidez e ineficacia	20
III. Conclusiones	21
IV. La forma en la actuación de las Administraciones Públicas.....	25
V. El libro	28
VI. La autora y su generación.....	29
INTRODUCCION	33

PARTE PRIMERA

CAPITULO I. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y CONSERVACION DE LOS ACTOS JURIDICOS.....	41
I. La conservación de los actos jurídicos. La idea de conservación en el Derecho.....	41
II. Los distintos principios jurídicos en los que se puede fundamentar la conservación de un acto jurídico. El principio de conservación	44

	<u>Pág.</u>
1. La conservación de un acto que se inspira en principios diferentes del de conservación	44
2. El principio de conservación. Consideraciones generales.....	45
CAPITULO II. INCIDENCIA DE LOS PRINCIPIOS JURIDICOS EN LA CONFIGURACION DEL REGIMEN DE LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS JURIDICOS EN GENERAL Y DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN PARTICULAR	49
I. La invalidez de los actos jurídicos.....	49
1. Consideraciones generales	49
2. Invalidez e ineficacia	52
3. Diferentes regímenes procesales que permiten lograr la ineficacia de un acto como sanción jurídica a su invalidez: la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad.....	58
4. La declaración formal de la invalidez y la ineficacia del acto inválido. Sus efectos.....	62
II. Incidencia de los principios jurídicos cuya aplicación determina la conservación de los actos jurídicos en la configuración del régimen de la invalidez	63
III. La validez de los actos jurídicos y el principio de conservación .	67
1. Diferentes criterios que pueden determinar la conformidad a Derecho de un acto jurídico	67
2. El principio de conservación como criterio definidor de la validez de los actos o negocios jurídicos	70
CAPITULO III. EL VALOR DE LA FORMA EN EL DERECHO	75
I. El concepto de forma en el Derecho.....	75
II. Formalismo y espiritualismo. Consideraciones generales	77
1. Ventajas y desventajas del formalismo.....	77
2. El papel de la forma en la configuración de los ordenamientos jurídicos.....	79
III. Una visión general del valor de la forma en el Derecho.....	83
1. Planteamiento	83
2. La función de la forma en el Código Civil	83
A) El carácter instrumental de la forma	83
B) Consecuencias jurídicas que el Código Civil prevé en los supuestos en que se infrinjan las prescripciones formales que este cuerpo legal establece	85
3. Una genérica alusión a la función que desempeña la forma en los actos jurídicos del poder público	90
A) Consideraciones previas.....	90
B) La función de la forma en los actos del poder legislativo.	91

	<u>Pág.</u>
C) La función de la forma en los actos del poder judicial .	92
D) La función de la forma en los actos del poder ejecutivo. Remisión.....	94
E) Conclusión	95
CAPITULO IV. EL VALOR DE LA FORMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	97
I. El diferente valor de la forma en los distintos momentos del Derecho administrativo	97
1. Introducción	97
2. La función de la forma hasta la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956.....	98
A) El valor de la forma en los orígenes del Derecho administrativo.....	98
a) Consideraciones generales.....	98
b) Los vicios de forma como vicios de orden público.	102
3. La función de la forma tras la entrada en vigor de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	106
II. El vicio de forma en el Derecho administrativo actual.....	108
1. Planteamiento	108
2. Tesis que niegan el valor de la forma como institución jurídica	110
3. Crítica de las tendencias que niegan el valor de la forma como institución jurídica	115
III. Alcance del vicio de forma en el Derecho administrativo. Su diferenciación con el vicio de incompetencia	116
IV. El procedimiento como cauce formal que garantiza la validez de la actuación administrativa	118
1. La función institucional del procedimiento administrativo...	118
2. La función de las distintas formalidades que componen un procedimiento	120
A) La forma como garantía de la legalidad material de los actos administrativos.....	121
B) El procedimiento como garantía de los derechos de los administrados	124
C) La forma como cauce de participación.....	126
a) Los trámites del procedimiento como instrumento de coordinación de la actividad administrativa.....	126
b) Los trámites procedimentales como cauce de participación ciudadana en los asuntos administrativos .	129
c) Los trámites procedimentales como garantía del cumplimiento de otros fines públicos que indirectamente pueden verse afectados por ese acto administrativo.....	130

	<u>Pág.</u>
V. El vicio de forma en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Análisis del artículo 63.2.....	132
1. Defectos de forma que impiden al acto alcanzar su fin.....	132
2. La indefensión como causa determinante de la invalidez del acto.....	135
A) Planteamiento	135
B) Distintas manifestaciones del principio de defensa	136
C) El principio de defensa ante la Administración Pública.	138
a) Breve referencia a otros principios que fundamentan la existencia del principio de defensa ante la Administración.....	138
b) La recepción en nuestro Derecho positivo del principio que garantiza el derecho de defensa ante la Administración.....	139
a') El principio de defensa ante la Administración como un principio constitucional	140
b') El principio de defensa ante la Administración como principio inspirador de la Ley de Procedimiento Administrativo	141
a'') Ambito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común como parámetro delimitador del alcance y contenido de la indefensión que la propia Ley prohíbe.....	141
b'') La garantía del derecho de defensa ante la Administración como fin específico de muchos preceptos de la Ley de Procedimiento	142
c'') El artículo 63.2 de la LAP.....	143
d'') La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de defensa.....	147
c) Consecuencias que se derivan de la vulneración del principio que garantiza el derecho de defensa ante la Administración Pública.....	149
d) Análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1990.....	150
3. El derecho a la legalidad formal como un derecho subjetivo reaccional.....	155
4. Naturaleza jurídica de las normas de procedimiento	156

	<u>Pág.</u>
CAPITULO V. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU CONSERVACION.....	161
I. Introducción.....	161
II. La conservación de los actos válidos. La inadmisibilidad de la libre revocabilidad de los actos de gravamen.....	163
III. Las distintas situaciones determinantes de la ineficacia de un acto y su conservación.....	167
IV. La conservación de los actos administrativos que todavía no reúnen los requisitos necesarios para tener plena eficacia.....	168
1. Momento a partir del cual los actos comienzan a producir efectos.....	168
A) Actos cuya eficacia no sea inmediata por disposición expresa del mismo.....	169
B) La eficacia demorada.....	170
2. La incidencia del principio de conservación en la determinación del momento en que un acto comienza a producir efectos.....	171
V. La convalidación del acto de notificación.....	174
VI. La conservación de los efectos de actos anulados.....	179
1. Formas de conservar los efectos de un acto inválido.....	179
2. La conversión judicial del derecho declarado en la sentencia en una indemnización sustitoria.....	181
3. La expropiación de los derechos contenidos en la sentencia.....	182

PARTE SEGUNDA

CAPITULO VI. LA CONVALIDACION.....	189
I. El concepto de convalidación. Diferentes posiciones doctrinales.....	189
II. Requisitos necesarios para la convalidación. Especial referencia a su carácter retroactivo.....	194
CAPITULO VII. LA SUBSANACION.....	199
I. Los diferentes tipos de subsanación: la subsanación en sentido amplio o regularización y la subsanación en sentido estricto ...	199
II. Alcance y límites de la subsanación como técnica de convalidación.....	200
1. Una breve alusión a lo que ha de entenderse por contenido del acto administrativo.....	201
2. La anulación como requisito necesario para modificar el contenido del acto administrativo.....	202

	<u>Pág.</u>
3. La escasa diferencia práctica entre la subsanación convalidante y la subsanación que determina la anulación en los actos declarativos de derechos y su relevancia en los actos que no tienen este carácter.....	204
III. La subsanación según el elemento del acto afectado	205
1. Planteamiento.....	205
2. La subsanación de vicios que afectan al elemento objetivo del acto administrativo. Remisión.....	206
3. Subsanación de los vicios que afectan al elemento subjetivo, con particular referencia al vicio de incompetencia	206
4. Subsanación de los vicios que afectan al elemento causal. ¿Es posible la subsanación del vicio de desviación de poder?.....	209
5. La subsanación con efectos convalidatorios de los vicios que afectan al elemento formal	209
IV. Procedimiento subsanador	210
1. Planteamiento.....	210
2. Acto que se subsana	210
3. Acto subsanador	211
A) El elemento subjetivo del acto subsanador: órgano competente para subsanar	211
a) Las competencias subsanadoras del órgano que dictó el acto inválido.....	211
b) Las competencias subsanadoras de otros órganos distintos de aquel que dictó el acto.....	213
B) Elemento formal del acto subsanador.....	216
C) El elemento objetivo del acto subsanador	219
D) El elemento causal del acto subsanador.....	219
4. El acto subsanado.....	219
A) ¿Es admisible la subsanación parcial?	219
B) Momento en el que la subsanación del defecto produce la convalidación del acto.....	221
a) La retroactividad como regla general.....	221
b) Excepciones a la regla general que establece la retroactividad de los efectos convalidatorios del acto subsanador.....	222
5. Acto final declarativo de la subsanación.....	225
6. Momento en que debe practicarse la subsanación	226
A) El derecho del particular a la anulación como un posible límite a la subsanación	226
B) El momento concreto de llevar a cabo la subsanación.	229
a) Corrección de los vicios que invalidan los actos de trámite antes de dictar la resolución final	230

	<u>Pág.</u>
b) La subsanación según la situación jurídica en la que se encuentre el acto	232
V. La invalidez de la subsanación.....	233
1. La determinación del acto objeto del recurso.....	234
2. La impugnación de una subsanación tácita	235
VI. Análisis crítico del artículo 67 de la LAP.....	236
1. La potestad de subsanar los vicios de los actos administrativos	236
A) La norma atributiva de la potestad.....	236
B) El carácter reglado de la potestad de subsanar los defectos de los actos administrativos	237
2. El régimen jurídico de la subsanación como técnica de convalidación establecido en el artículo 67 de la LAP	240
A) Planteamiento	240
B) La exclusión de los vicios determinantes de la nulidad de pleno derecho de la subsanación	242
a) <i>Quod nullum est nullum effectum producit</i>	243
b) La relevancia del vicio.....	244
c) Otras posibles justificaciones a la imposibilidad de subsanar los actos nulos de pleno derecho	245
d) Interpretación que se propone del artículo 67.1 de la LAP.....	246
VII. La subsanación de la omisión de informes o propuestas preceptivas.....	247
1. La posibilidad de subsanar la omisión de informes o propuestas preceptivas	247
2. La subsanación de la omisión de un informe preceptivo ...	251
A) Emisión tardía de un informe vinculante	252
a) El informe coincide con el acto que se recurre... ..	252
b) El informe es contrario al acto que se recurre ...	252
c) La ilegalidad del informe vinculante.....	253
B) Emisión tardía de un informe no vinculante	255
a) Informe favorable al acto.....	255
b) Informe tardío contrario al acto en todo o en parte.....	256
VIII. La irretroactividad de la subsanación. Remisión.....	260
CAPITULO VIII. EL TIEMPO Y LA CONSERVACION DE LOS ACTOS JURIDICOS.....	261
I. Seguridad <i>versus</i> legalidad.....	261
II. El tiempo como causa de inimpugnabilidad	265

	<u>Pág.</u>
1. La situación de inimpugnabilidad	266
2. La convalidación por prescripción	267
⊙ CAPITULO IX. EL CONSENTIMIENTO DE LOS INTERESADOS Y LA CONSERVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	271
I. Introducción.....	271
II. El consentimiento de los interesados como técnica de conservación de los actos administrativos.....	272
III. Los modos anormales de terminar un procedimiento o proceso y la conservación de los actos administrativos	276
IV. Breve referencia al acto confirmatorio.....	276
CAPITULO X. LA INVALIDEZ PARCIAL.....	279
I. La invalidez parcial y la regla <i>utile per inutile non vitiatur</i>	279
II. La regulación de la invalidez parcial en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Consideraciones generales.....	281
III. La invalidez de los actos de procedimiento y sus consecuencias en la resolución final.....	283
1. Diferenciación entre el supuesto regulado en el artículo 64.1 y el regulado en el artículo 66	283
A) La aparente ineficacia normativa del artículo 64.1	283
B) Supuesto de hecho en el que resulta de aplicación el artículo 66.....	286
C) Supuesto de hecho en el que resulta aplicable el artículo 64.1	289
D) Los principios que inspiran los artículos 64.1 y 66.....	289
2. La declaración de nulidad de actuaciones y la conservación de actos de procedimiento que sean válidos	290
A) La declaración de nulidad de actuaciones y la conservación de los actos de trámite posteriores al inválido y que sean independientes de éste.....	291
B) La declaración de nulidad de actuaciones y la orden de retroacción del expediente.....	292
IV. La invalidez de una parte del contenido de un acto administrativo.	295
1. Acto divisible.....	296
2. Validez de la parte no afectada por la invalidez	297
A) Planteamientos tradicionales. Crítica a los mismos.....	298
B) El principio de conservación e independencia de las partes.....	305

	<u>Pág.</u>
CAPITULO XI. LA CONVERSION.....	309
I. Concepto y fundamento.....	309
II. Requisitos necesarios para aplicar la conversión en el Derecho administrativo. El artículo 65 de la LAP.....	312
1. Elemento subjetivo.....	313
2. Elemento objetivo.....	313
3. Elemento causal.....	314
4. Elemento formal.....	315
III. La conversión, un efecto <i>ope legis</i>	315
IV. La conversión en el Derecho administrativo. Una figura extraña al sistema.....	316

PARTE TERCERA

CAPITULO XII. LA CONSERVACION DE LOS ACTOS DICTADOS AL AMPARO DE REGLAMENTOS ANULADOS.....	321
I. Una cuestión previa: la irrelevancia de la calificación jurídica del tipo de invalidez del reglamento para determinar las consecuencias que su anulación produce en los actos dictados en su aplicación.....	321
II. Los efectos de la anulación de un reglamento. El artículo 120 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo.....	322
III. La conservación de los actos dictados en aplicación de reglamentos anulados.....	326
1. Planteamiento.....	326
2. Soluciones que trata de encontrar una regla general que permita establecer un criterio único para todos los casos posibles.....	326
3. Soluciones casuísticas.....	331
4. Otra forma de abordar el problema de la conservación de los actos dictados en ejecución de reglamentos anulados.....	332
CAPITULO XIII. LA CONSERVACION DE ACTOS DICTADOS EN APLICACION DE NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	335
I. Introducción.....	335
II. La retroactividad o irretroactividad de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad.....	336
1. Introducción: incapacidad de los criterios tradicionales para determinar la eficacia temporal de las sentencias de inconstitucionalidad.....	336

	<u>Pág.</u>
A) Eficacia <i>ex tunc</i> y naturaleza declarativa de las sentencias	338
B) Eficacia <i>ex nunc</i> y naturaleza constitutiva de la sentencia.	339
2. Incidencia de la Constitución en la determinación de la eficacia <i>ex tunc</i> o <i>ex nunc</i> de las sentencias de inconstitucionalidad	341
3. Los efectos temporales de las sentencias en las que se declara la inconstitucionalidad de una norma según la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional	342
III. La eficacia prospectiva en la declaración de inconstitucionalidad de las leyes	347
1. Su aplicación en Derecho comparado	347
A) Breve referencia a la aplicación de la doctrina prospectiva por el Tribunal Supremo americano	347
B) Una alusión a la aplicación de la doctrina prospectiva por los Tribunales europeos.....	350
IV. Los efectos temporales de la sentencia de inconstitucionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	352
V. Los efectos que produce la declaración de inconstitucionalidad de una norma sobre sus actos de aplicación	360
BIBLIOGRAFIA CITADA	363