

Índice

Página

ABREVIATURAS	23
PRÓLOGO	27
INTRODUCCIÓN	35

PRIMERA PARTE

RÉGIMEN GENERAL DE LA ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO PRIMERO

LA ANULACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CARACTERES	43
I. La anulación de actos jurídicos en la teoría general originada en el Derecho Civil	43
1. <i>Noción de acto jurídico</i>	43
2. <i>Definición de anulación de actos jurídicos</i>	45
3. <i>Naturaleza ordinariamente jurídico-pública y judicial de la anulación: fundamento</i>	49
4. <i>Presupuestos causales de la anulación</i>	50
a) <i>Noción de invalidez</i>	53
b) <i>Relación entre invalidez e ineficacia</i>	54
c) <i>Clases de invalidez</i>	56
5. <i>Plazos para la anulación</i>	58
6. <i>Efectos de la anulación</i>	58

II. Caracteres específicos de la anulación de actos administrativos	61
1. <i>El acto administrativo</i>	61
2. <i>Particularidades de la anulación de actos administrativos</i>	73
a) En cuanto a la competencia anulatoria	73
b) En cuanto a sus presupuestos causales	76
c) En cuanto a los plazos para que pueda obtenerse	78
d) En cuanto a sus efectos	79
3. <i>Diferencias con respecto a la revocación</i>	81
a) Planteamientos doctrinales	81
b) Criterio de distinción por sus presupuestos causales, efectos y plazos o tiempo hábil	86

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN COMÚN DE LA ANULACIÓN ADMINISTRATIVA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. Aspectos generales	89
1. <i>Concepto y naturaleza jurídica</i>	89
2. <i>Orígenes históricos</i>	95
3. <i>Finalidad y fundamentos</i>	99
a) Finalidad	99
b) Fundamento	100
4. <i>Plazos (aproximación general)</i>	101
5. <i>Efectos</i>	103
6. <i>Particularidades procedimentales generales</i>	104
7. <i>Clases</i>	107
II. Los recursos ordinarios	109
1. <i>Recurso de alzada</i>	109
2. <i>Recurso de reposición</i>	111
III. Recursos especiales	113

1. <i>En materia económico-administrativa</i>	113
2. <i>En la contratación pública</i>	116
3. <i>Otros</i>	117
IV. Recurso extraordinario de revisión	119
1. <i>Requisitos de los actos administrativos contra los que puede presentarse</i>	122
2. <i>Presupuestos causales determinantes</i>	123
3. <i>Plazos de interposición</i>	126
4. <i>Particularidades procedimentales</i>	127

CAPÍTULO TERCERO

ANULACIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	129
--	-----

I. El recurso contencioso-administrativo	130
1. <i>Caracterización general</i>	130
a) Su naturaleza de acción determinante de un proceso judicial declarativo plenario para la tutela judicial efectiva de cualesquiera derechos e intereses legítimos implicados en la actuación o pasividad de las Administraciones públicas	130
b) Plazo para su interposición	132
c) Su objeto material y formal	133
a') "Actos" impugnables (incluidos la inactividad y la vía de hecho) y requisitos de impugnabilidad	133
(1) Actos expresos o presuntos de las Administraciones públicas	135
(2) Disposiciones generales	135
(3) Inactividad de la Administración	140
(4) Vía de hecho	143
b') Pretensiones posibles y sus posibles fundamentos causales	144

	<u>Página</u>
c') Alcance de la naturaleza revisora del proceso contencioso-administrativo	146
2. <i>Trazos básicos de la Jurisdicción contencioso-administrativa: su naturaleza judicial ordinaria especializada y su organización</i>	149
3. <i>El procedimiento especial de protección de derechos fundamentales</i>	150
4. <i>Procedimiento especial contencioso-electoral</i>	152
5. <i>Procedimientos especiales por razón de su carácter interadministrativo</i>	153
a) Casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de Corporaciones o Entidades públicas (art. 127 LJCA)	153
b) Nuevo recurso especial para la garantía de la unidad de mercado (art. 127 bis a 127 quater LJCA)	154
II. Especialidad del recurso de lesividad	155
1. <i>Determinación legal vigente</i>	155
2. <i>Su presupuesto: la declaración de lesividad del acto</i>	157
a) Órgano competente	160
b) Iniciación, tramitación y terminación del procedimiento	161
c) Plazos	161
d) Efectos	162
3. <i>Particularidades del proceso de lesividad</i>	162
III. Posibles anulaciones de actos administrativos por el Tribunal Constitucional	163
1. <i>En recursos de amparo</i>	164
2. <i>En conflictos de competencia</i>	167

SEGUNDA PARTE

LA NULIDAD DE PLENO DERECHO Y SUS PARTICULARIDADES
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO PRIMERO

GÉNESIS HISTÓRICA DE LA NOCIÓN DE ACTOS NULOS
DE PLENO DERECHO EN LA LEGISLACIÓN ADMINIS-
TRATIVA ESPAÑOLA

171

I. La nulidad de pleno derecho en la teoría general del Dere-
cho privado

171

1. Orígenes históricos

171

2. Notas características tradicionalmente atribuidas a la nulidad
de pleno derecho

173

a) El carácter *ipso iure* y *ab initio* de la nulidad

173

b) La imposibilidad de convalidación de los actos vicia-
dos de nulidad

175

c) Los efectos "ex tunc" de la declaración de nulidad
frente a los efectos "ex nunc" de la anulación de actos
anulables

176

d) Los amplios plazos de prescripción de la acción de
nulidad frente a los plazos preclusivos para lograr la
anulación de un acto anulable

178

3. La noción de inexistencia: diferencias respecto a la nulidad de
pleno derecho

180

4. Fundamento sustantivo de la distinción entre nulidad y anula-
bilidad

182

II. Presupuesto causal de la anulación de actos administrati-
vos en las regulaciones anteriores a la Ley de Procedimiento
Administrativo de 1958

182

1. En las regulaciones iniciales del siglo XIX y la interpretación
doctrinal

183

2. En la regulación de la legislación de la Restauración y su inter-
pretación doctrinal

185

3.	<i>En la regulación de la primera mitad del siglo XX y hasta la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, y su interpretación doctrinal</i>	186
III.	Introducción de la categoría por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958	188
1.	<i>El artículo 47 y otros preceptos de la LPA</i>	188
2.	<i>Ausencia común de la distinción entre actos nulos y anulables en la legislación administrativa comparada</i>	190
3.	<i>Un precedente inmediato: La doctrina de Garrido Falla</i>	192
4.	<i>Posible relación con la doctrina jurisprudencial de los vicios de orden público</i>	195
5.	<i>Común explicación habitual de la distinción entre actos administrativos nulos y anulables, por traslación de la distinción civilista, más doctrinal que legal y sin tener en cuenta sus particularidades en el Derecho administrativo</i>	196
IV.	Ampliaciones ulteriores legales de los posibles vicios de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos	199
1.	<i>En la Ley General Presupuestaria</i>	199
2.	<i>Por la Ley 30/1992</i>	200
3.	<i>En la Ley 29/1998 y sus modificaciones</i>	203
4.	<i>Por la Ley 39/2015</i>	203
5.	<i>En leyes especiales</i>	204

CAPÍTULO SEGUNDO

	DELIMITACIÓN CON RESPECTO A LA MERA ANULABILIDAD: VICIOS DETERMINANTES	205
I.	La anulabilidad como regla general en la invalidez de los actos administrativos	205
1.	<i>Determinación legal vigente</i>	205
2.	<i>Infracciones determinantes de anulabilidad</i>	207
a)	<i>Cualquier infracción del ordenamiento jurídico que, siendo invalidante, no cause nulidad de pleno derecho</i>	207

	<u>Página</u>
b) Desviación de poder	208
c) Defectos de forma	211
d) Actuaciones administrativas cuyo plazo sea determinante para la anulación	217
II. Actos irregulares y actos incurridos en errores materiales	218
III. La nulidad de pleno derecho: sus causas	221
1. <i>La gravedad del vicio como criterio determinante de la nulidad de pleno derecho</i>	221
2. <i>La regulación de los supuestos de nulidad de pleno derecho en el artículo 47 de la Ley 39/2015</i>	223
a) Actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional	223
b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	225
c) Los que tengan un contenido imposible	228
d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta	230
e) Los 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	231
f) 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	234
g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal	236
(1) Los actos contrarios a las resoluciones judiciales contencioso-administrativas para eludir su cumplimiento	237
(2) Los actos que impliquen compromisos de gastos superiores a los créditos autorizados en las entidades de gestión	239

	<u>Página</u>
(3) Los actos contrarios a la exclusividad de la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre	240
(4) Los actos que contravienen determinadas exigencias del ordenamiento urbanístico	241
(5) Las causas de nulidad en la Ley de Contratos del Sector Público	242
h) Reglamentos de contenido ilegal	247
3. <i>La problemática que plantea el artículo 37.2 de la Ley 39/2015: "Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria..."</i>	254
 CAPÍTULO TERCERO	
EFFECTOS	261
I. Antes de la anulación	261
1. <i>Vigencia de la presunción de validez y las prerrogativas comunes de la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos</i>	261
2. <i>Particularidades en cuanto a la posibilidad de suspensión cautelar en los recursos administrativos comunes y en el recurso contencioso-administrativo</i>	272
3. <i>La excepción de la vía de hecho</i>	277
II. De la anulación	279
1. <i>Régimen común general: diferencias con respecto a la revocación de actos administrativos no normativos y la derogación de los normativos</i>	279
2. <i>Particularidades de la anulación de disposiciones normativas en cuanto al mantenimiento de los actos dictados a su amparo</i>	282
III. En especial, la ampliación temporal de las posibilidades de su anulación	286
1. <i>La revisión de oficio</i>	286

	<u>Página</u>
2. <i>La permanente impugnabilidad de los actos administrativos normativos, disposiciones generales o reglamentos, a través del denominado recurso indirecto con el que se impugnan actos concretos de aplicación</i>	288
3. <i>La denominada "acción de nulidad"</i>	291

TERCERA PARTE

HACIA LA RECONFIGURACIÓN LEGAL DE UN RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACIÓN ADMINISTRATIVA DE ACTOS NULOS DE PLENO DERECHO COMO CAUCE DE LA LLAMADA "ACCIÓN DE NULIDAD"

CAPÍTULO PRIMERO

LA "REVISIÓN DE OFICIO": POSIBILIDADES Y LÍMITES

295

I. **Gestación histórica de la "revisión de oficio" en Derecho español**

295

1. *Tradicional principio de irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos y favorables, en un contexto de confusión entre revocación y anulación*

295

2. *La innovación introducida por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957*

301

3. *Cambios producidos por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y consecuencias deducidas por la doctrina y la jurisprudencia*

302

4. *Modificaciones en los años noventa (Leyes 30/92 y 4/99) y su paso a la vigente Ley 39/2015*

304

a) *La Ley 30/1992*

304

b) *Modificaciones introducidas por la Ley 4/1999*

308

c) *La Ley 39/2015*

313

5. *Incidencia en el régimen específico de los actos de la Hacienda pública*

314

	<u>Página</u>
6. <i>Particularidades en la Ley de Contratos del Sector Público</i>	319
a) <i>Ley de Contratos del Estado de 1965</i>	319
b) <i>Ley de contratos de las Administraciones Públicas de 1995</i>	320
c) <i>Ley de Contratos del Sector Público de 2007</i>	321
d) <i>Ley de Contratos del Sector Público de 2017</i>	324
7. <i>Revisión de oficio y Ley General de Subvenciones</i>	325
II. Límites a la potestad de revisión de oficio: art. 110 Ley 39/2015	327
1. <i>La prescripción de acciones</i>	331
2. <i>El transcurso del tiempo</i>	333
3. <i>La equidad</i>	336
4. <i>La buena fe</i>	337
5. <i>El derecho de los particulares</i>	339
6. <i>Las leyes</i>	340
7. <i>Otras circunstancias</i>	341

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ACTUAL CONTRADICTORIA "ACCIÓN DE NULIDAD" PARA LA "REVISIÓN DE OFICIO"

343

I. Elementos determinantes sustantivos de la "acción de nulidad" en la actual regulación de la "revisión de oficio"	343
1. <i>Naturaleza jurídica de la solicitud del interesado prevista en el artículo 106 de la Ley 39/2015</i>	343
2. <i>Objeto y causas de la revisión que puede ser solicitada</i>	345
3. <i>La cuestión en particular de los actos administrativos no favorables</i>	349
4. <i>Susceptibilidad de los reglamentos de someterse a esta solicitud de revisión</i>	354
II. Requisitos competenciales y formales de la actual "revisión de oficio" aplicables a la "acción de nulidad"	357
1. <i>Órganos competentes para conocer de tal revisión</i>	357

	<u>Página</u>
2. <i>Plazo para la solicitud y límites del art. 110 Ley 39/2015</i>	361
3. <i>Requisitos procedimentales específicos de aplicación</i>	361
a) <i>Dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere</i>	361
b) <i>Trámite de audiencia a los interesados</i>	364
III. <i>Suspensión del acto sujeto a la revisión</i>	366
CAPÍTULO TERCERO	
PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DE LA REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LA LLAMADA “ACCIÓN DE NULIDAD”	
	369
I. Diversa naturaleza de las actuaciones de “revisión” objeto del actual Título V de la Ley 39/2015	369
1. <i>Las actuaciones anulatorias y sus diversas modalidades</i>	369
2. <i>Actuaciones de “revisión” no anulatoria y sus clases</i>	370
3. <i>Naturaleza de las situaciones subjetivas de los interesados ante unas y otras posibles actuaciones de la Administración y de su posibilidad de activarlas</i>	371
II. Conveniencia de cierta reordenación sistemática del actual Título V de la Ley 39/2015	376
1. <i>Enunciado y contenido del Capítulo I que se proponen</i>	376
2. <i>Un nuevo Capítulo III para la revisión no anulatoria</i>	377
3. <i>Introducción de una regulación específica de la “acción de nulidad” en el Capítulo II como recurso administrativo extraordinario (Sección 5.ª)</i>	378
III. Contenido de la nueva regulación del recurso extraordinario por nulidad de pleno derecho	380
1. <i>Objeto del recurso</i>	380
a) <i>Actos administrativos no susceptibles de recurso administrativo o judicial</i>	381
b) <i>Disposiciones generales</i>	383

	<u>Página</u>
2. <i>Requisitos de legitimación</i>	384
3. <i>Inadmisión del recurso</i>	386
a) <i>Las causas</i>	387
(1) Que el recurso no se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho	387
(2) Que sea un recurso que carezca manifiestamente de fundamento	388
(3) Que se trate de un recurso que es sustancialmente igual a otras solicitudes de anulación	388
(4) Que el recurso se base en pretensiones que ya hayan sido desestimadas por resolución judicial firme	388
(5) Que haya falta manifiesta de legitimación en quienes interponen el recurso	389
(6) Que resulte manifiestamente contrario a las limitaciones establecidas por el art. 110 (o el que pudiera sustituirle)	389
(7) Que aún se encuentre abierta la posibilidad de otro cualquier recurso administrativo o contencioso-administrativo, o esté pendiente de su resolución firme	389
b) <i>Plazo, silencio e impugnabilidad</i>	390
(1) <i>Plazo y efectos de su incumplimiento: la inadmisión por silencio</i>	390
(2) <i>Impugnabilidad</i>	390
4. <i>Trámites de procedimiento específicos</i>	395
5. <i>Régimen del silencio administrativo</i>	396
IV. Aspectos del nuevo recurso de nulidad que pueden remitirse a otras regulaciones	398
1. <i>A la regulación de anulación de oficio</i>	398
a) <i>Competencia</i>	398
b) <i>Plazo de interposición y limitaciones</i>	399
2. <i>A la regulación de los recursos</i>	400
a) <i>Procedimiento</i>	400

ÍNDICE

	<u>Página</u>
b) Suspensión del acto impugnado	401
c) Relación con otros recursos y procedimientos impugnatorios	402
BIBLIOGRAFÍA	405
JURISPRUDENCIA	429
DICTÁMENES DEL CONSEJO DE ESTADO	437

Thomson Reuters ProView. Guía de uso