

ÍNDICE

PRÓLOGO	Pág.	17
NOTA PREVIA		31
ABREVIATURAS UTILIZADAS		32
NOTA SOBRE EL SISTEMA DE CITAS		36
PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN		37

PRIMERA PARTE

BASES CONCEPTUALES

1. TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y CLÁUSULAS ACCESORIAS	43
I. PLANTEAMIENTO	43
II. EL NEGOCIO JURÍDICO EN DERECHO PÚBLICO	44
1. <i>El negocio jurídico, creación original de la Pandectística</i>	44
2. <i>De la Pandectística a la dogmática jurídico-pública</i>	45
III. CRÍTICA A LA NEGOCIALIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	45
1. <i>El negocio jurídico es siempre privado</i>	45
2. <i>El acto administrativo no es negocio jurídico</i>	51
2. ELEMENTOS Y CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO	55
I. ELEMENTOS Y CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DEL NEGOCIO JURÍDICO.....	55
II. CONTENIDO BÁSICO Y CLÁUSULAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	58
III. CLÁUSULAS <i>IURIS</i>	59
1. <i>Concepto</i>	59
2. <i>Concepto de conditio iuris en la jurisprudencia</i>	64
IV. CLÁUSULAS ACCESORIAS	65
V. DISTINCIÓN ENTRE CLÁUSULA ACCESORIA Y CLÁUSULA <i>IURIS</i>	67
3. TÉRMINO	69
I. CONCEPTO Y CLASES	69
II. EFECTOS DEL TÉRMINO	70
1. <i>Término inicial</i>	70
2. <i>Término final o plazo</i>	70
III. PRÓRROGA DEL PLAZO	72
IV. ACTOS ADMINISTRATIVOS EN CADENA	74
4. CONDICIÓN	76
I. CONCEPTO	76
II. CLASES	78
1. <i>Casual o potestativa</i>	78
2. <i>Suspensiva o resolutoria</i>	79
III. EL PLAZO DE CADUCIDAD COMO CONDICIÓN	80
IV. FALSAS CONDICIONES	82
1. <i>Conditioes iuris</i>	83

	2. <i>Exigencias materiales naturales</i>	84
V.	EFFECTOS DE LA CONDICIÓN	85
	1. <i>Eficacia interna/externa del acto administrativo</i>	85
	2. <i>Efectos de la condición suspensiva y de la resolutoria</i>	86
VI.	EFFECTOS DE LA CONDICIÓN RESOLUTORIA	86
	1. <i>Extinción del acto</i>	86
	A) Caducidad, resolución, sanción, revocación	87
	B) Caducidad no es sanción	87
	C) Caducidad no es revocación	92
	2. <i>Efectos de la caducidad</i>	93
	A) Recurso al Derecho civil	93
	B) Insuficiencia del concepto civil de caducidad	94
	3. <i>¿Ipsa iure?</i>	95
	A) Solución en Derecho alemán	95
	B) Solución en Derecho español	95
	a) La regla de la extinción automática	95
	b) Necesidad de declaración de caducidad	96
	4. <i>Régimen jurídico de la declaración de caducidad</i>	98
	A) Planteamientos posibles	98
	a) Mera comprobación o decisión reglada	98
	b) Decisión discrecional	99
	c) Decisión obligatoria salvo caso excepcional	99
	B) Graduación de la obligación de declarar la caducidad	100
	a) Caducidad declarativa o constitutiva	100
	b) Tipo de acto administrativo	101
	5. <i>¿Efectos ex nunc o ex tunc?</i>	103
	A) La cuestión en las codificaciones civiles nacionales	103
	B) Influencia de la solución civil en Derecho administrativo	105
	a) Irretroactividad en Derecho administrativo alemán	105
	b) Retroactividad en Derecho administrativo español	106
VII.	EFFECTOS DE LA CONDICIÓN SUSPENSIVA	108
VIII.	LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE PENDENCIA	110
	1. <i>Reglas civiles de protección del estado de pendencia</i>	110
	2. <i>¿Estado de pendencia en el acto administrativo?</i>	111
	A) Estado de pendencia para la Administración	111
	B) Estado de pendencia para el particular	111
	a) Control de legalidad	112
	b) Responsabilidad patrimonial	112
	3. <i>Influencia inadmisibles sobre la condición</i>	113
5.	MODO	115
	I. CONCEPTO	115
	1. <i>Obligación de hacer, no hacer o soportar</i>	115
	2. <i>En actos administrativos favorables</i>	116
	3. <i>El modo es parte integrante del acto administrativo.</i>	117
	A) Sobre la doctrina de la naturaleza independiente del modo	117
	B) La necesaria vinculación de acto y modo	119
	a) Dependencia del modo respecto del acto administrativo principal	120
	b) Dependencia del acto principal respecto del modo	122
	c) Ilegalidad del acto principal sin modo	123
	4. El modo como adaptación del acto típico al caso concreto. Tipología de modos	124
	II. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL MODO	129
	1. <i>Ejecución forzosa del modo</i>	129
	2. <i>Revocación del acto</i>	131

A) Regulación legal	131
B) Revocación del acto sin previsión legal específica	132
3. <i>La elección de la consecuencia jurídica</i>	134
A) Planteamiento	134
B) Subsidiariedad de la revocación	135
4. <i>Sanciones administrativas</i>	139
6. ¿EXISTE UN <i>TERTIUM GENUS</i> ENTRE LA CONDICIÓN Y EL MODO?	141
I. PLANTEAMIENTO	141
II. MODO MODIFICATORIO (<i>MODIFIZIERENDE AUFLAGE</i>)	142
III. DELIMITACIONES DE CONTENIDO	146
1. <i>¿Contenido del acto administrativo o cláusulas accesorias?</i>	146
2. <i>¿Un nuevo tipo de cláusula?</i>	149
IV. LA CARGA	151
7. RESERVA DE REVOCACIÓN	154
I. CONCEPTO	154
II. TEORÍAS EXPLICATIVAS: AFINIDAD CON CATEGORÍAS FORMADAS EN DERECHO PRIVADO	155
1. <i>Término</i>	156
2. <i>Condición resolutoria potestativa</i>	156
3. <i>Retracto convencional</i>	157
4. <i>Inoponibilidad de negocio jurídico</i>	159
III. EXPLICACIÓN DE LA RESERVA EN REFERENCIA AL RÉGIMEN LEGAL DE LA REVOCACIÓN	159
1. <i>Circunstancias legales en que se permite la revocación, y su modificación mediante reserva</i>	160
A) Regulación legal de supuestos revocatorios	160
B) El carácter constitutivo de la reserva de revocación	165
a) Dos acepciones de la expresión «carácter constitutivo de la reserva de revocación»	165
b) Previsión de una futura revocación en el marco de las leyes	166
a') Precisión conceptual	166
b') Intentos de justificación teórica del «carácter constitutivo»	167
c') Negación del carácter constitutivo de la reserva de revocación.....	170
d') La reserva de revocación como instrumento de ponderación de intereses.....	172
2. <i>Indemnización</i>	173
A) Régimen legal	173
B) Efectos del acto administrativo sobre la situación patrimonial de su receptor	174
C) La reserva de revocación como elusión de indemnización	179
a) Para el caso en que el acto crea un derecho subjetivo patrimonial .	180
b) Para el caso en que el acto crea una situación de confianza legítima	181
IV. CLASES DE RESERVAS DE REVOCACIÓN	183
8. OTRAS RESERVAS	186
I. RESERVA DE MODIFICACIÓN	186
II. RESERVA DE DECISIÓN	187
9. DISTINCIÓN ENTRE CLÁUSULAS ACCESORIAS	189
I. DETERMINACIONES TEMPORALES	189
1. <i>Distinción término final-condición</i>	189

2.	<i>Distinción término final-reserva de revocación</i>	190
3.	<i>Distinción reserva de revocación-condición resolutoria</i>	190
II.	CLÁUSULAS RECTORAS	191
1.	<i>Origen civil en la distinción entre condición y modo</i>	191
2.	<i>Criterios de diferenciación en el acto administrativo</i>	192

SEGUNDA PARTE

ADMISIBILIDAD DE LAS CLÁUSULAS ACCESORIAS
EN EL DERECHO PÚBLICO

10.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD	200
I.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ACTO ADMINISTRATIVO	200
1.	<i>Planteamiento</i>	200
2.	<i>Principio de legalidad y cláusulas accesorias</i>	201
II.	CLÁUSULAS ACCESORIAS EN EL ACTO REGLADO	202
1.	<i>Criterio general contra las cláusulas accesorias</i>	202
2.	<i>Supuestos de admisibilidad</i>	203
A)	Para asegurar el cumplimiento de los requisitos de la ley	203
a)	Principio de proporcionalidad	205
b)	Superación de dificultades de comprobación	207
c)	Continuo cumplimiento de los requisitos de la ley	208
B)	Cláusulas accesorias autorizadas por la ley	209
C)	En actos reglados con dispensa	212
D)	Para el mantenimiento del orden público	212
E)	Para la aplicación de otras normas	213
3.	<i>¿Apoyo directo en la Constitución?</i>	213
A)	Planteamiento	213
B)	¿El principio de legalidad como principio absoluto?	214
C)	Principios constitucionales para la inclusión de cláusulas accesorias	220
III.	EN EL ACTO DISCRECIONAL	223
1.	<i>Facultad de la Administración</i>	223
2.	<i>Obligación de la Administración</i>	225
IV.	RECAPITULACIÓN: TIPOLOGÍA DE RELACIONES NORMA-CLÁUSULA ACCESORIA	226
V.	LÍMITES GENERALES A LAS CLÁUSULAS ACCESORIAS, DERIVADOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	228
1.	<i>Vinculación material entre cláusula accesoria y acto administrativo</i>	228
2.	<i>Adecuación de la cláusula accesoria al fin de la norma</i>	230
3.	<i>¿Adecuación de la cláusula accesoria al fin del acto administrativo?</i>	233
4.	<i>Relación entre el efecto favorable del acto y la restricción de la cláusula accesoria</i>	233
VI.	¿ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE POR NATURALEZA NO ADMITEN CLÁUSULAS ACCESORIAS?	234
VII.	ILEGALIDAD INTRÍNSECA DE LA CLÁUSULA ACCESORIA	236
1.	<i>Cláusula accesoria de contenido imposible</i>	236
2.	<i>Cláusula accesoria de contenido ilegal</i>	236
3.	<i>Indeterminación de la cláusula accesoria</i>	237
11.	OTROS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	238
I.	PROPORCIONALIDAD	238
1.	<i>Aplicación del principio de proporcionalidad a las cláusulas accesorias</i> ..	239
2.	<i>La elección del tipo de cláusula accesoria</i>	240
II.	SEGURIDAD JURÍDICA	242

III.	SOMETIMIENTO A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	242
12.	¿VOLENTI NON FIT INIURIA?	246
I.	CONSENTIMIENTO DEL PARTICULAR CONFORME A LA LEY.....	246
II.	ACEPTACIÓN DE CLÁUSULAS NO CONFORMES CON LA LEY Y GRAVOSAS PARA EL PARTICULAR	247
1.	<i>Planteamiento</i>	247
2.	¿ <i>Prohibición ex artículo 88 LRJ-PAC?</i>	249
13.	ADMISIBILIDAD DE LOS DISTINTOS TIPOS DE CLÁUSULAS ACCESORIAS ...	253
I.	CONDICIÓN	253
1.	<i>Condición suspensiva</i>	253
2.	<i>Condición resolutoria</i>	253
II.	TÉRMINO	254
III.	RESERVAS	256
1.	<i>Reserva de revocación</i>	256
A)	Tipología de relaciones reserva de revocación-norma	256
B)	Criterios de admisibilidad.....	258
a)	Notas generales	258
b)	Criterios de validez	259
2.	<i>Reserva de modificación</i>	264
3.	<i>Reserva de decisión</i>	265
IV.	MODO	266
1.	<i>El problema de la legalidad del modo</i>	266
2.	<i>Admisibilidad de los distintos tipos de modos</i>	267
A)	Modos correctores	267
a)	Modos de protección	267
b)	Modos de compensación económica	268
c)	Modos de garantía de liquidez.....	268
d)	Modos de vigilancia o comprobación	269
B)	Modos de compensación	269
a)	Modos de traslado de responsabilidad	269
b)	Modos de exoneración de responsabilidad	270
c)	Modos de reversión	270
d)	Modos de renuncia a indemnización	270
C)	Modos de complemento	271
D)	Modos de aseguramiento del fin del acto	271
a)	Modos de soportar el control administrativo	272
b)	Modos de prohibición de contratación de seguros privados	272
c)	Modos de información.....	272
d)	Modos de vinculación al plan económico	273
E)	Modos sobre bienes patrimoniales ajenos	273
F)	Modos para cuyo cumplimiento se necesita una autorización administrativa	273
14.	INCLUSIÓN O MODIFICACIÓN POSTERIOR DE CLÁUSULAS ACCESORIAS	274
I.	POR MODIFICACIÓN NORMATIVA	274
1.	<i>Planteamiento</i>	274
2.	<i>Límites a las nuevas normas que modifiquen el clausulado del acto</i>	276
A)	Principio de proporcionalidad	276
B)	Protección de la confianza legítima	277
a)	Protección de la confianza e irretroactividad	277
b)	Aplicación del principio de protección de la confianza legítima	281
c)	Aplicación de este principio para el RGPE	283
3.	<i>Límites en la concreción de la norma al caso</i>	285

A) Proporcionalidad	286
B) Protección de la confianza legítima	286
II. INCLUSIÓN O MODIFICACIÓN POSTERIOR DE CLÁUSULAS SIN QUE EXISTA CAMBIO NORMATIVO	287
1. <i>En la subvención</i>	287
2. <i>En la concesión de dominio público</i>	288
3. <i>En la licencia de apertura</i>	289
A) Fundamento	289
B) Procedimiento	291
C) Límites	292
15. CONSECUENCIAS DE LA ILICITUD DE UNA CLÁUSULA ACCESORIA	295
I. EN DERECHO CIVIL	295
II. EN DERECHO ADMINISTRATIVO	296
1. <i>Del negocio jurídico civil al acto administrativo</i>	296
2. <i>La regulación del artículo 64.2 LRJ-PAC</i>	298

TERCERA PARTE

PROCEDIMIENTO Y PROCESO

16. PROCEDIMIENTO DE FIJACIÓN DE CLÁUSULAS ACCESORIAS	303
I. PROPUESTA DE CLÁUSULAS ACCESORIAS POR EL PROPIO PARTICULAR	303
II. FIJACIÓN UNILATERAL DE CLÁUSULAS POR LA ADMINISTRACIÓN	304
III. MEJORA O SUBSANACIÓN DE LA SOLICITUD	306
IV. CLÁUSULAS ACCESORIAS PACTADAS ENTRE ADMINISTRACIÓN Y PARTICULAR	307
1. <i>Acto, convenio y cláusulas accesorias</i>	307
2. <i>Tipos de convenios</i>	310
3. <i>Límites al pacto de cláusulas accesorias</i>	311
A) Conformidad material con el Ordenamiento	312
B) Conformidad formal con el Ordenamiento	313
C) Prohibición en materias no susceptibles de transacción	314
D) Sólo para la satisfacción del interés público encomendado	314
V. CLÁUSULAS ACCESORIAS PROPUESTAS O IMPUESTAS POR OTROS ÓRGANOS ADMINIS- TRATIVOS	315
1. <i>Cláusulas accesorias para el ejercicio de la tutela administrativa</i>	315
2. <i>Cláusulas accesorias para la coordinación de competencias concu- rrentes</i>	316
A) Ejercicio de competencias concurrentes mediante « <i>condiciones iuris</i> »	316
B) Ejercicio de competencias concurrentes mediante cláusulas accesorias ...	317
a) Planteamiento en Derecho español	317
b) Regulación en Derecho alemán	320
VI. CLÁUSULAS ACCESORIAS PROPUESTAS POR TERCERO	321
1. <i>Propuesta de cláusulas accesorias</i>	321
2. <i>¿Qué eficacia tiene la cláusula de protección propuesta por tercero?</i> ...	322
A) Situaciones de derecho o de interés legítimo	323
B) Comparación con el interés y el derecho subjetivo en el Ordena- miento alemán	324
C) Conclusión para las propuestas de inclusión de modos de protec- ción	327
VII. INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS ACCESORIAS POR SILENCIO POSITIVO	331
17. PROCESO Y CLÁUSULAS ACCESORIAS	334
I. ¿IMPUGNACIÓN O REVISIÓN INDEPENDIENTE DE CLÁUSULAS ACCESORIAS?	334

II.	REVISIÓN INDEPENDIENTE DE CLÁUSULAS ACCESORIAS	334
III.	¿IMPUGNACIÓN O REVISIÓN INDEPENDIENTE DE MODOS?	338
	1. Impugnación independiente del modo	338
	2. Anulación independiente del modo	340
IV.	PRETENSIÓN DE IMPOSICIÓN DE OTRAS CLÁUSULAS POR TERCERO	340
V.	¿SUSPENSIÓN INDEPENDIENTE DE UNA CLÁUSULA?	341
	1. <i>Suspensión del modo como acto independiente</i>	341
	2. <i>Suspensión de una cláusula de un acto impugnado como unidad</i>	342
BIBLIOGRAFÍA		345