

## 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>Conditiones 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>¿Ipso 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) Subsidiaridad 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 CLAUSULAS 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 I.RJ-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 «condiciones iuris», .....	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