

5. Obviamente, el autor de esta recensión no se halla en condiciones de aventurar ninguno de estos juicios de valor, que solo pueden forjarse por quienes hayan desempeñado puestos de responsabilidad dentro de la estructura de algún operador relevante de la red. Solo puede hacer constar su alarma ante la proliferación normativa que el libro describe, que es en este campo incluso superior a algún otro sobre el que ya he expresado juicios muy severos. La abundancia de disposiciones, su dispersión temática, la aprobación de continuas reformas y la práctica inexistencia de refundiciones dan lugar a un paquete de normas a las que sería impropio calificar de sistema.

La Unión Europea tiene, en efecto, un serio problema en la definición de su potestad de iniciativa normativa, siempre impulsada por una burocracia necesitada de legitimar diariamente su existencia, que no es capaz de ser frenada por los representantes nacionales, funcionarios que acuden a Bruselas con resignada disciplina, pero sin poder de veto alguno sobre las iniciativas que se les presentan, muchas veces ya completamente cocinadas. Me parecen, por ello, injustificadas las quejas que se deslizan en los documentos de la Comisión (y en algunas sentencias del TJUE) acerca del nivel de incumplimiento de las normas comunitarias por los Estados miembros, que es cierto; pero estas quejas olvidan que el grado de observancia de las normas jurídicas está en función inversa del número y complejidad de las que han de aplicarse, y que la capacidad de absorción de los juristas nacionales (sobre los que pesa, además, otro ordenamiento jurídico propio) es también limitada.

6. Estas circunstancias refuerzan, me parece, la recomendación que me permito hacer, a los interesados en el régimen jurídico de la red, de proceder a la pronta lectura de este libro, que desgraciadamente puede quedar en poco tiempo desactualizado. No nos proveerá de conocimientos estables, pero sí de las referencias imprescindibles para afrontar con relativa serenidad la avalancha de disposiciones que el DOUE nos hará llegar en muy poco tiempo.

Juan Alfonso Santamaría Pastor
Universidad Complutense de Madrid

JAVIER GARCÍA LUENGO: *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*, Madrid, Iustel, 2016, 222 págs.

La última monografía del profesor García Luengo explora un tema cuyo tratamiento desde una perspectiva global se antoja prácticamente imposible al intérprete: el de la eficacia invalidante de los vicios formales del acto adminis-

trativo. Esto es así no solo como consecuencia de la coexistencia de exigencias cuya toma en consideración aislada conduce a la formulación de conclusiones contrapuestas (principios de legalidad de la actuación administrativa *vs.* seguridad jurídica, dificultad esta en realidad común al análisis de cualesquiera causas de invalidez del acto y resuelta por la teoría de las nulidades del derecho administrativo), sino también y fundamentalmente porque el problema ha generado una riquísima casuística, pudiendo observarse en su tratamiento jurisprudencial un apego particularmente destacado —como argumenta el autor, de hecho, comprensible y necesario— a las circunstancias concretas que rodean a los asuntos objeto de pronunciamiento jurisdiccional. No es de extrañar, así, que el profesor García Luengo afirme haber detectado en el ejercicio profesional grandes dosis de incertidumbre en la materia, que lo han animado a abordar su estudio tanto desde una perspectiva teórica como práctica, lo que, junto con la inclusión de profundos análisis de derecho comparado y europeo, dota a sus razonamientos de una extraordinaria capacidad de persuasión, común, por otro lado, al conjunto de su producción científica.

La obra parte de una breve y clarificadora reconstrucción dogmática de los requisitos formales de validez de la actuación administrativa (capítulo I). Competencia, procedimiento y forma en sentido estricto son aquí sucintamente analizados desde el punto de vista de su fundamento, introduciéndose ya en este momento una idea que, afirmada con respecto al segundo de ellos, informa el tratamiento de la problemática objeto de estudio en su conjunto: el de su carácter instrumental o servicial con respecto al fondo de la resolución administrativa (págs. 25-26). Con carácter preliminar se precisa igualmente que, pese al restrictivo tenor literal del art. 48.2 de la Ley 39/2015, que se refiere tan solo al «defecto *de forma*», ha de entenderse que el mismo resulta aplicable a las tres exigencias de validez formal referidas (págs. 29-30).

El autor se detiene a continuación en el análisis de la nulidad de pleno derecho por motivos formales, presupuesto lógico de la delimitación del campo de actuación de la regla del art. 48.2 (capítulo II). Con respecto a la misma, entre otras muchas reflexiones dignas de consideración, destacan en nuestra opinión dos ideas fundamentales: por una parte, la necesidad de contener la potencialidad expansiva de la ausencia total y absoluta del procedimiento como causa de nulidad para evitar caer en un excesivo formalismo, fantasma que el empleo del criterio de si la omisión de trámites impide valorar si la decisión es o no materialmente correcta ahuyenta (cfr. págs. 41 y ss.); de otra, que la vulneración de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, aun integrada por un elevado número de supuestos, no es una causa de nulidad amplia —y, por consiguiente, no altera las bases dogmáticas del acto administrativo—, toda vez que su aplicación se encuentra igualmente mediatizada por la necesidad de tener en cuenta las circunstancias del caso concreto (págs. 45 y

ss.). Lo anterior no obsta, prosigue el autor, a la formulación de importantes matizaciones en el ámbito local, en el que la legitimación democrática de los miembros de la corporación exige una lectura prudente de dicha causa de nulidad, que debe tener en cuenta la posible imposición de obstáculos al ejercicio de las funciones representativas, razón de ser, por otra parte, de la aplicación autónoma de la causa de nulidad basada en la lesión de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (pág. 53).

Sobre la base de las anteriores consideraciones, se aborda el estudio del art. 48.2 de la Ley 39/2015, que disciplina la aplicación de la sanción de anulabilidad del acto administrativo por vicios formales (capítulo III). Como es sabido, el precepto prevé dos categorías de situaciones en las que a dichas irregularidades se les deberá asociar eficacia invalidante: la carencia de causa o falta de adecuación del acto administrativo a su fin y la indefensión de los interesados. La interpretación de estos requisitos, formulados alternativamente, se presenta teóricamente problemática, puesto que no cabe descartar que un acto adoptado con incumplimiento de los requisitos formales se ajuste materialmente al ordenamiento y no carezca, consiguientemente, de causa. Ante la aparente reducción del espacio vital del art. 48.2, el autor invoca la respuesta jurisprudencial sobre la que se articula el tratamiento del problema: solo es posible apreciar la concurrencia de una causa formal de anulación —no sancionada, claro está, con la nulidad de pleno derecho— cuando resulte imposible determinar cuál habría sido el contenido del acto de haberse observado las formalidades legales en su adopción o cuando su adecuación sustancial a la Ley sea dudosa, incógnita que por sí misma evidencia indefensión (pág. 61). *Sensu contrario*, si la infracción formal no presenta implicaciones en relación con el contenido del acto —bien porque se hubiera tratado del ejercicio materialmente correcto de una potestad reglada; bien de una potestad cuyos elementos discrecionales se hubieran «reducido a cero» en el caso concreto; bien, en fin, porque, manteniéndose la caracterización discrecional también en el caso considerado, resultara manifiesta la ausencia de efectos del vicio sobre el acto definitivamente adoptado—, no cabrá anularle consecuencias invalidantes. Elemento clave de la aportación del autor, dicha conclusión intermedia es analizada desde la perspectiva de su tratamiento doctrinal, mayoritariamente favorable la misma (págs. 64 y ss.), y de derecho comparado (págs. 68 y ss.), en el que se observa igualmente una coincidencia sustancial con la comprensión descrita, no obstante la existencia de divergencias importantes en el ordenamiento francés, derivadas de la caracterización como discrecionales de numerosas potestades a las que en los otros sistemas se atribuye carácter reglado, situación que no obstante la evolución reciente en la materia está revirtiendo (págs. 73-74).

La eficacia invalidante de los vicios de forma es asimismo analizada por el autor en relación con el derecho de la Unión Europea, en lo relativo tanto a su

ejecución directa —desarrollada por las propias instituciones comunitarias— como indirecta —llevada a cabo por las autoridades de los Estados miembros—. Con respecto a la primera perspectiva, partiendo de la flexibilidad con que el Tribunal de Justicia desarrolla su función fiscalizadora para salvaguardar los márgenes de actuación discrecional de las instituciones, subraya el autor que el sistema impone la no anulación por vicios de forma si se puede demostrar la validez del acto objeto de impugnación, aplicando, por el contrario, la sanción de anulabilidad en los supuestos de omisión o realización irregular de un trámite «que tiene una función relevante de garantía para el particular» en relación con el ejercicio de aquel tipo de potestades, lo que se traduce, asimismo, en el reconocimiento de amplias posibilidades de convalidación (pág. 79). En lo que hace a la ejecución indirecta, condicionada, como es sabido, de acuerdo con una línea jurisprudencial de aplicación constante por la jurisdicción comunitaria, por los principios de equivalencia y efectividad, destaca el autor las exigencias que la doctrina del Tribunal de Justicia ha formulado en dos sentencias recientes (asuntos C-72/12 y C-137/14), que, relacionadas con la interpretación del § 46 de la Ley alemana de Procedimiento Administrativo, imponen criterios a tener en cuenta en otros sistemas, incluido el nuestro: admitiendo que no a todo vicio procedimental se le deben asociar consecuencias invalidantes, particularmente cuando se pueda demostrar que el acto no se ha visto materialmente afectado, entiende el Tribunal de Justicia contrarias al principio de efectividad la atribución al particular de la carga de probar dicha circunstancia y la exigencia de incidencia sobre la posición jurídica del mismo para acordar la anulación (págs. 80 y ss.).

A partir de la exposición precedente, el autor profundiza en el sustento dogmático de la caracterización de la incidencia sobre el fondo del acto como requisito general de la invalidez por motivos formales (págs. 98 y ss.). El principio de seguridad jurídica como fundamento transversal de la teoría del acto administrativo; la potestad de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver sobre el fondo de las pretensiones, no limitadas a la exigencia de cumplimiento de los trámites del procedimiento, sino comprensivas de la anulación de los actos lesivos de derechos o intereses y, en su caso, del reconocimiento de concretas situaciones jurídicas; la caracterización servicial o instrumental del procedimiento, que impide su consideración como un fin en sí mismo; el principio de economía procesal, íntimamente relacionado con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución en un plazo razonable; y, en fin, la incorrección parcial o la insuficiencia de otros criterios alternativos propuestos por la doctrina extranjera se revelan, así, como las variables integrantes de un coherente *corpus* argumental en el que la díada formada por la incidencia sobre el contenido del acto del vicio formal y la eficacia invalidante del mismo se presenta

como una asociación *casi* indestructible. De esta forma, el criterio encuentra aplicación incluso con respecto al ejercicio de potestades discrecionales, pese a que en estos casos, lógicamente, la probabilidad de que la respuesta deba ser estimatoria de la pretensión de anulación es superior (págs. 112 y ss.). Tan solo en relación con las denominadas infracciones formales absolutas, que el autor con acierto circunscribe, tras un análisis de difícil contestación, a las determinantes de nulidad de pleno derecho —comprensivas, claro está, de las que hayan ocasionado una indefensión material en el seno de un procedimiento administrativo sancionador—, cabe apreciar una quiebra de la regla general, que se traduce en su ubicación fuera del ámbito de aplicación del art. 48.2 (págs. 118 y ss.).

La monografía incluye, asimismo, un análisis exhaustivo de las principales infracciones formales y procedimentales (capítulo IV). Se estudian, así, a partir del tratamiento jurisprudencial que las mismas han conocido, la incompetencia, la concurrencia de causas de abstención, el error en la elección del procedimiento, la omisión de los trámites de audiencia a los interesados y de información pública, la ausencia de informes o valoraciones técnicas, las irregularidades que afectan a la forma del acto y la ausencia o insuficiencia de motivación. La exposición del autor, que incorpora precisiones conceptuales de incidencia directa sobre el régimen de invalidez de estas infracciones (a título de mero ejemplo, la delimitación de la infracción competencial frente a vulneraciones de las potestades que corresponden a otros poderes del Estado, que el ordenamiento no considera, en la mayor parte de los casos, vicios de incompetencia en sentido estricto en la medida en que prevé con respecto a los mismos respuestas jurídicas específicas, como ocurre en los casos de inobservancia de una resolución jurisdiccional o de la Ley; cfr. págs. 127 y ss.), confirma el principio que el trabajo monográfico identifica como regla general: la necesidad de toma en consideración de las circunstancias concretas desde la perspectiva de la incidencia del vicio formal sobre el contenido material del acto para adoptar la decisión sobre la invalidez de este último.

De esta forma, defiende certeramente el autor, entre otros muchos aspectos, en relación con los supuestos de intervención de un miembro de un órgano colegiado en una votación en la que habría debido abstenerse, que el criterio para acordar la invalidez del acto definitivamente aprobado no será meramente numérico, pues habrán de tenerse en cuenta las posibilidades de influencia sobre el resto de intervinientes (págs. 144-146); que a la omisión del trámite de información pública habrán de anudarse, en línea de principio —a salvo los supuestos de reducción a cero de la discrecionalidad en el caso concreto—, consecuencias anulatorias, toda vez que parece excesivamente difícil que la Administración obtenga por una vía diferente el material informativo que el público, en general, le podría haber aportado, posibilidad que en

cambio sí cabe reconocer en los supuestos de no celebración del trámite de audiencia a los interesados (págs. 163-164); que, de no recabarse informes o valoraciones técnicas exigidos por la Ley, habrá de estarse, en primer lugar, a su caracterización como vinculantes o no vinculantes, presentándose en cualquier caso la posibilidad de subsanación como muy limitada, dada la falta de interés de los emitidos una vez que se ha adoptado el acto (págs. 168 y ss.). Incluso en un ámbito como el de las infracciones formales en sentido estricto, en el que la reforma de octubre de 2015, en tanto introductora de la exigencia de empleo de medios electrónicos en el procedimiento, ha sido leída en ocasiones como revisora del paradigma antiformalista de nuestro derecho administrativo, continúa siendo plenamente aplicable la regla general, como se argumenta en detalle mediante la diferenciación de supuestos de invalidez relacionados con este aspecto y con mención, a mayor abundamiento, de la opción del legislador por no modificar el tenor literal de la regla introducida *ex art.* 48.2 de la Ley 39/2015 (págs. 179-180). En lo que hace al incumplimiento del deber de motivación, en fin, subraya el autor, aparte de otros extremos, cómo el mismo implica tan solo falta de exteriorización de las razones de adopción del acto, y no su incorrección material, lo que trae consigo la especial procedencia de la subsanación en supuestos de este tipo (págs. 182-183).

La obra se cierra con un análisis de la conservación de los actos afectados por infracciones formales (capítulo V) y de las consecuencias de las anulaciones acordadas en tales supuestos (capítulo VI). También en relación con estos problemas la exposición es densa y rica en consideraciones del mayor interés dogmático y práctico. En lo que hace a la primera cuestión, se estudian las dificultades que trae consigo la falta de determinación legal del momento hasta el que es posible la convalidación de actos anulables (págs. 191 y ss.); los muy severos límites a los que debe entenderse sujeta la convalidación legislativa en estos supuestos para evitar intromisiones en el control jurisdiccional de las Administraciones (págs. 196-197); las dificultades de apreciación de la invalidez formal parcial, que se presenta, sin embargo, como una solución óptima en algunos casos para evitar la adopción de soluciones desproporcionadas como respuesta a las irregularidades de este tipo en relación con sujetos que habían depositado su confianza en la actuación administrativa (págs. 197 y ss.); y, por último, la doble manifestación del principio de conservación de actos y trámites introducida por los arts. 49 y 51 de la Ley 39/2015 (respectivamente, no comunicación de la invalidez a los actos adoptados en el seno de un mismo procedimiento y conservación de trámites a efectos de su utilización en un procedimiento posterior; *cfr.* págs. 201 y ss.).

En lo relativo, en fin, al alcance de la anulación, dos son los aspectos en los que se centra la exposición: de una parte, la incorrección de los pronunciamientos jurisdiccionales que, tras acordar la anulación de un acto por causas

formales, imponen la retroacción de actuaciones al momento en que se incurrió en el vicio detectado, automatismo que no deja de evidenciar la asombrosa capacidad de supervivencia de la nefasta doctrina de los vicios de orden público y que el autor considera, con buen tino, tan solo admisible en los supuestos de efectiva necesidad de un acto cuyo contenido no pueda determinar el órgano judicial, habilitado, en todo caso, para el dictado de una «sentencia marco», es decir, de una resolución que defina los límites que el órgano administrativo habrá de considerar a la hora de resolver (págs. 205-206); de otra, el principio del enjuiciamiento prioritario del fondo del asunto, superación de aquella tesis que de hecho deriva directamente del propio art. 48.2, en tanto que el mismo impone la anulación por vicios de forma tan solo cuando presenten implicaciones en relación con el contenido material del acto (págs. 208 y ss.).

La última monografía del profesor García Luengo aporta, como se ha intentado poner de manifiesto —con toda seguridad de manera muy limitada, pues se trata de un libro pleno de ideas de calado—, numerosísimas líneas de razonamiento merecedoras, al igual que sus escritos anteriores, de la mayor consideración por parte de operadores jurídicos y doctrina. Es una obra de una enorme honestidad intelectual, de lectura apasionante y en la que los resultados responden con creces a la ambición de su planteamiento. Un libro, en definitiva, de consulta sencillamente obligada.

Gustavo Manuel Díaz González
Universidad de Constanza

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ: *La revocación de actos administrativos favorables*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, 264 págs.

Esta monografía acomete uno de los temas clásicos del derecho administrativo, pero que, sin embargo, ha sido escasamente estudiado por la doctrina. De hecho, el último estudio integral al respecto databa de 1974 (Sala Arquer, J.M.: *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, IEA).

Desde un estudio empírico de la legislación administrativa y de la jurisprudencia, el autor clasifica cuatro categorías de revocación: i) La revocación por incumplimiento; ii) La revocación como sanción; iii) La revocación por variación objetiva de circunstancias y, finalmente, iv) La revocación por cambio de apreciación de las exigencias del interés público.

Esta tipología permite entender el variado régimen jurídico de la revocación de actos favorables y poder determinar, para cada uno de los tipos estudiados, su peculiar régimen jurídico desde la exigencia (o no) de previa regulación por ley de los supuestos de revocación, hasta la necesidad (o no) de indemniza-