

LA DOCTRINA DE LOS ACTOS SEPARABLES DESDE LA
ÓPTICA IUSPRIVATISTA

*THE DOCTRINE OF SEPARABLE ACTS FROM THE IUSPRIVATISTA
POINT OF VIEW*

Actualidad Jurídica Iberoamericana N° 16 bis, junio 2022, ISSN: 2386-4567, pp. 1980-2013



Borja DEL
CAMPO
ÁLVAREZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 3 de noviembre de 2021

ARTÍCULO APROBADO: 22 de febrero de 2022

RESUMEN: La doctrina de los actos separables constituye una importante teoría, de origen francés, vinculada tanto al Derecho administrativo como al Derecho civil por su conexión con el contrato. El legislador y los tribunales españoles han importado, de forma desigual y con ciertos matices, esta doctrina sin que haya norma jurídica clara o específica que le aporte cobertura en nuestro ordenamiento.

A lo largo de la presente investigación se realiza un análisis detallado de la doctrina de los actos separables desde la perspectiva de Derecho privado. Consecuentemente, se ahonda en su génesis, se abordan los diferentes problemas que se plantean como construcción teórica y las consecuencias prácticas derivadas de la idea de separabilidad. Esta doctrina es objeto de estudio a través de una visión crítica, fundamentada en diferentes estudios académicos generales y monográficos de la cuestión y apoyada, a su vez, en reflexiones derivadas de la jurisprudencia.

PALABRAS CLAVE: Derecho privado; Derecho civil; contratos; actos separables.

ABSTRACT: *Doctrine of separable acts is an important theory, of French origin, linked to administrative law and civil law by its connection to the contract. Spanish legislator and courts have imported, unequally and with certain nuances, this doctrine without a clear or specific legal provision that provides coverage in our system.*

Throughout this investigation a detailed analysis of the doctrine of separable acts from the perspective of Private Law is carried out. Consequently, it is deepened in its genesis, addressing the different problems that arise as theoretical construction and the practical consequences derived from the separability's idea. This doctrine is the object of study through a critical vision, based on different general and monographic academic studies of the issue and supported, in turn, in reflections derived from jurisprudence.

KEY WORDS: *Private Law; Civil Law; contracts; separable acts.*

SUMARIO.- I. LA GÉNESIS FRANCESA DE LA DOCTRINA DE LOS ACTOS SEPARABLES.-
1. Origen. La idea de separabilidad como fundamento de la teoría.- 2. Alcance, contenido y críticas a la doctrina en el contexto jurídico francés.- II. LA TEORÍA Y SU CONEXIÓN CON EL DERECHO PRIVADO.- 1. La proyección de las categorías civilistas en el contrato privado de la Administración.- 2. La separabilidad: concepto y consecuencias.- 3. Aspectos procesales de la doctrina de los actos separables 4. La doctrina en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: del caso Hotel Andalucía Palace al caso Zúrich España sobre seguro y responsabilidad patrimonial.

I. LA GÉNESIS FRANCESA DE LA DOCTRINA DE LOS ACTOS SEPARABLES.

I. Origen. La idea de separabilidad como fundamento de la teoría.

El germen de la teoría o doctrina de los actos separables nos traslada a la Francia del siglo XIX, lugar y época marcados por profundas e importantes transformaciones políticas, sociales y económicas, en las que el Derecho también tuvo un papel protagonista¹. El contexto jurídico-público del momento giraba en torno al concepto del *tout indivisible* o *tout indissoluble*².

Según esta concepción, el contrato público y los actos administrativos formaban un todo unitario e indivisible que, a efectos prácticos, suponía que la anulación del acto provocaba también la del propio contrato³. Ello implicaba que, tras la perfección del contrato, contrato y actos administrativos conexos se unían teniendo, en consecuencia, vida jurídica común. Esta idea fue asumida por la jurisprudencia francesa en diversos pronunciamientos⁴.

Así, el juez contencioso-administrativo tenía una potestad amplia en el ejercicio de sus funciones: podía declarar la anulación de los actos administrativos concurrentes a la formación de la relación contractual y, por extensión, a la del contrato.

1 Cfr. COCCE, B.: *Historia de Europa en el siglo XIX*, Atalaya, Madrid, 2000, p. 123 y ss.; GILBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA, R.: *El Derecho español en el siglo XIX*, La historia de la filosofía jurídica española, Fundación Alfredo Brañas, 1998, pp. 199-218; PALACIO ATARD, V.: "El siglo XIX", *RCDI*, Año núm. 68, núm. 613, 1992, pp. 2535-2546.

2 Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa de los actos separables y su importación por el Derecho público español*, Cedecs, Barcelona, 2001, p. 62.

3 Cfr. DE SOLAS RAFCAS, J.M.: *Contratos administrativos y contratos privados de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 234.

4 Sentencias del Conseil d'Etat de 18 de junio de 1860 'Duc de Clermont-Tonnerre', 30 de abril de 1863 'Ville de Bologne' y otras.

• Borja del Campo Álvarez

Profesor Sustituto de Derecho Civil de la Universidad de Oviedo. Correo electrónico: campoborja@uniovi.es

Sin embargo, esta construcción comienza a decaer a finales de siglo por un profundo cambio de la jurisprudencia del Conseil d'Etat⁵. La nueva corriente restringía el concepto de legitimado en el proceso, de tal forma y manera que dicha condición solo podía recaer sobre las partes del contrato.

Ello suponía que aquellos interesados –pero no vinculados directamente por la relación contractual– quedaban sin la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional para impugnar los actos administrativos anejos al contrato. En consecuencia, la idea del *tout indivisible* o *tout indissoluble* perdía su virtualidad y, por ende, su preponderancia hasta la fecha.

La supremacía de la concepción del todo indivisible o todo unitario llegará a su fin en los inicios del siglo XX, cuando este esquema pasa definitivamente a un segundo plano. Así, los jueces franceses comenzaron a distinguir la figura del contrato del resto de actos administrativos parejos a éste⁶. En el terreno práctico, esta nueva corriente implicó la posibilidad de impugnar de forma independiente los actos administrativos (actos soportes⁷), lo cual, legitimó a terceros interesados pero ajenos al vínculo contractual para la defensa de sus intereses.

En este contexto jurídico surge la conocida como teoría de los actos separables. Su objetivo primordial era el de proteger procesalmente los intereses de terceros en la impugnación de actos, fundamentalmente, previos a la celebración de un contrato⁸. Posteriormente, la jurisprudencia francesa fue ampliando esta idea

5 Sentencia del Conseil d'Etat de 26 de enero de 1877 'Compans', 14 de noviembre de 1879 'Dumont', 17 de febrero de 1881 'Cerioa', 26 de diciembre de 1885 'Fins', 8 de junio de 1888 'Rafaelli', 6 de julio de 1894 'Prodhomme', 8 de mayo de 1897 'Cimetieri', 26 de abril de 1901 'Audoly' y otras.

6 Sentencia del Conseil d'Etat de 26 de noviembre de 1954 'Syndicat de la Raffinerie française de Soyfre'.

7 A este respecto, MACERA TIRAGALLO aclara que "(...) hablamos de actos soportes y no de actos preparatorios, por la simple razón de que, según la jurisprudencia del Conseil d'Etat, una de las características esenciales es precisamente su carácter decisorio y no meramente preparatorio. De hecho, los actos que los jueces califican explícitamente de preparatorios del contrato no son impugnables mediante recurso por exceso de poder. [Vid. en relación con este aspecto, las sentencias del Conseil d'Etat de 28 de mayo de 1943 'Société européenne d'énergie électrique', 20 de enero de 1950 'Commune de Tignes' y 15 de abril de 1996 'Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux'. Vid. También la Sentencia del Tribunal Administratif de Nice de 6 de julio de 1984 'Commissaire de la République des Alpes-Maritimes']. El Derecho español utiliza expresión actos preparatorios (...). Dicha terminología claramente dominada por la influencia de la teoría francesa de los actos separables no se adapta a la realidad de nuestro ordenamiento. En España, los actos preparatorios del contrato no son otra cosa que los actos de trámite que preceden al de adjudicación definitiva". MACERA TIRAGALLO, B.F. *La teoría francesa de los actos separables y su importación por el Derecho público español*, Cedecs, Barcelona, 2001, pp. 64-65.

8 Hay diferentes pronunciamientos del Conseil d'Etat. En relación con la decisión de contratar destacan las sentencias de 30 de marzo de 1973 'Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme c/. Schwetsoff et autres' y de 13 de enero de 1988 'Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements'. Por su parte, sobre la decisión de no contratar destacan las sentencias del Conseil d'Etat de 17 de octubre de 1980 'Gaillard' y de 10 de marzo de 1995 'Ville de Digne'. Finalmente, sobre el acto de adjudicación destacan los pronunciamientos de 13 de julio de 1956 'Bernadat' y 23 de julio de 1976 'Commune de Braysur-Somme'.

hasta la propia firma del contrato⁹ y al acto de aprobación¹⁰, incluso hasta la fase de ejecución¹¹. Por último, los jueces galos incorporaron también a este elenco las disposiciones reglamentarias¹².

2. Alcance, contenido y críticas a la doctrina en el contexto jurídico francés.

La teoría de los actos separables contó en sus inicios con un gran éxito y una buena acogida por los autores más destacados del Derecho público francés¹³ y por la jurisprudencia del Conseil d'État¹⁴. Sin embargo, la doctrina ha ido perdiendo adeptos conforme han avanzado los años¹⁵.

Como se señalaba en líneas anteriores, la teoría de los actos separables permite a sujetos ajenos a la relación contractual impugnar los denominados 'actos soporte', es decir, los actos administrativos anejos al contrato.

Ello implica una ampliación *sui generis* de la legitimación procesal en la jurisdicción contencioso-administrativa. Aunque un tercero interesado no se encuentre vinculado por un contrato, puede acudir a la vía jurisdiccional para tutelar sus derechos e intereses si entiende que un acto administrativo los ha conculcado.

- 9 En este sentido destacan las sentencias de 7 de febrero de 1936 'Département de la Creuse', de 5 de febrero de 1971 'Ganache' y de 8 de noviembre de 1974 'Époux Figueras' del Conseil d'État francés.
- 10 Sobre esta cuestión cabe mencionar las sentencias del Conseil d'État de 25 de abril de 1941 'Commune de Boisgouillaume', de 31 de octubre de 1969 'Syndicat de défense des canaux de la Durance', de 2 de diciembre de 1983 'Confédération des syndicats médicaux français et Conseil départemental de l'ordre des médecins', de 17 de diciembre de 1986 'Syndicat de l'armagnac et des vins du Gers' y de 30 de octubre de 1996 'Mme Wajs et M. Monnier'.
- 11 Este nuevo planteamiento jurisprudencial puede observarse en las sentencias del Conseil d'État de 19 de febrero de 1952 'Société Air-Tahiti', de 29 de junio de 1966 'Société pour le traitement industriel du bois', de 2 de febrero de 1987 'Société France 5' y de 15 de febrero de 1993 'Commune de Nay-Bourdettes c/. Syndicat mixte d'alimentation en eau potable de la région Nord-Est de Pau'.
- 12 Sentencia del Conseil d'État de 10 de julio de 1996 'M. Cayzeel'. Hasta ese momento, el Conseil d'État había calificado las cláusulas reglamentarias como contractuales y como no separables.
- 13 Cfr. LAMARQUE, J.: *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, Ed. LGDJ, Paris, 1960, p. 177; POYAUD, D.: *La nullité des contrats administratifs*, Ed. LGDJ, Paris, 1991, pp. 296-297.
- 14 Cfr. Sentencias de 7 de febrero de 1936 'Département de la Creuse', de 25 de abril de 1941 'Commune de Boisgouillaume', de 19 de febrero de 1952 'Société Air-Tahiti', de 13 de julio de 1956 'Bernadat', de 29 de junio de 1966 'Société pour le traitement industriel du bois', de 31 de octubre de 1969 'Syndicat de défense des canaux de la Durance', de 5 de febrero de 1971 'Ganache', de 30 de marzo de 1973 'Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme c/. Schwetstoff et autres', de 8 de noviembre de 1974 'Époux Figueras' del Conseil d'État francés, 23 de julio de 1976 'Commune de Braysur-Somme', de 17 de octubre de 1980 'Gaillard', de 2 de diciembre de 1983 'Confédération des syndicats médicaux français et Conseil départemental de l'ordre des médecins', de 17 de diciembre de 1986 'Syndicat de l'armagnac et des vins du Gers', de 2 de febrero de 1987 'Société France 5', de 13 de enero de 1988 'Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements', de 15 de febrero de 1993 'Commune de Nay-Bourdettes c/. Syndicat mixte d'alimentation en eau potable de la région Nord-Est de Pau', de 10 de marzo de 1995 'Ville de Digne', de 30 de octubre de 1996 'Mme Wajs et M. Monnier', entre otras.
- 15 Sobre esta cuestión, MACERA TIRAGALLO afirma que "(...) cualquier intento de valoración global de dicha teoría debe centrarse en el hecho de que a pesar de los esfuerzos acometidos – especialmente en los últimos años – por la doctrina y la jurisprudencia, la situación procesal de los interesados ajenos al contrato público sigue sin responder al ideal de la tutela judicial efectiva". Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., p. 69.

Bien es cierto que dichos terceros interesados pero ajenos a la relación contractual no van a poder impugnar el contenido del contrato, tal y como la jurisprudencia del Conseil d'État ha manifestado en numerosas ocasiones¹⁶.

Así, “[los particulares ajenos al vínculo contractual] se enfrentan todavía a un obstáculo que pone en entredicho la protección íntegra de sus intereses (...): la doble personalidad (o la esquizofrenia benigna) del juez contencioso-administrativo francés. (...) Solamente cuando examina los recursos de plena jurisdicción interpuestos por las partes, el juez contencioso-administrativo está legitimado para enjuiciar la validez de las cláusulas del contrato. (...) Cuando conoce de las pretensiones formuladas por los terceros, no puede inmiscuirse en las relaciones contractuales”¹⁷.

En consecuencia, la primera de las críticas gira sobre este punto: las facultades del juez contencioso-administrativo y, por ende, sobre la verdadera legitimación procesal de los ajenos al contrato para su impugnación¹⁸.

La teoría de los actos separables aporta, por tanto, una solución que puede ser calificada como incompleta. Así, permite que los sujetos ajenos a un contrato impugnen los actos administrativos que le dan cobertura. Sin embargo, estos terceros interesados siguen sin estar legitimados para la impugnación del propio contenido del contrato.

Por consiguiente, comparto la idea de que la doctrina supone un avance relativo y prácticamente bastante limitado respecto de la teoría del todo indivisible, reinante hasta ese momento en el Derecho público francés.

La segunda de las principales críticas a la teoría de los actos separables se cierne sobre la consecuencia de la idea de separabilidad, es decir, la falta de efectos de la anulación del acto separable sobre la validez del contrato.

No solo los terceros ajenos se encuentran en una difícil situación por el hecho de no poder impugnar el contenido del contrato, sino que la hipotética anulación del acto separable no tiene incidencia en la validez del contrato¹⁹. A priori, no

16 Cfr. Sentencias de 19 de mayo de 1899 'Levieux', de 6 de abril de 1906 'Balliman', de 12 de diciembre de 1930 'Compagnie des tramways du Loir-et-Cher', de 19 de octubre de 1934 'Association des usagers de l'énergie électrique de Santi-Omer', de 14 de diciembre de 1955 'Coulon', de 20 de enero de 1978 'Syndicat national de l'enseignement technique agricole public', de 16 de abril de 1986 'Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion et autre', de 14 de marzo de 1997 'Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne', entre otras.

17 Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., p. 70.

18 Cfr. TERNEYRE, P.: *Les paradoxes du contentieux de l'annulation des contrats administratifs*, EDCE, núm. 39, 1988, pp. 70-71.

19 Cfr. CLAVERO AREVALO, M.F.: "El estado actual de la doctrina de los actos separables", *REVL*, núm. 164, octubre-diciembre 1969, pp. 547-548.

tiene por qué existir una relación directa entre la validez del contrato público y la nulidad de los propios actos administrativos soporte²⁰.

“En efecto, si el acto es separable del contrato, deberá serlo a todos los efectos. No tiene sentido disociar un acto de un contrato cuando se trata de facilitar su anulación, para volver luego al principio de su incorporación cuando se trata de contagiar los efectos de esta anulación al propio contrato²¹”.

Efectivamente, pese a que sea una consecuencia negativa derivada de la idea de separabilidad, que la validez del contrato no dependa de los ‘actos soporte’ es una cuestión de lógica jurídica. No resultaría razonable hablar entonces de acto separable en cuanto a sus posibilidades de impugnación y no hacerlo en cuanto a su validez. De entender así esta cuestión, se estaría volviendo a la teoría del todo indivisible a la cual ya me referí con anterioridad.

De esta manera, queda bien claro el alcance del concepto de ‘acto separable’. Se trata de un acto administrativo que da cobertura a un contrato y es separable en un doble sentido. Por un lado, en cuanto su impugnación al margen de si se forma parte de la relación contractual. De otro, en cuanto a la independencia de su validez y su inexistente incidencia en la propia validez del contrato en el que interviene una Administración Pública.

Ahondando en esta última idea cabe señalar si se desean extender los efectos propios de la anulación sobre el contrato, se requiere que alguno de los sujetos intervinientes acuda a la vía jurisdiccional, bien ante el juez contencioso-administrativo –si es un contrato administrativo–, bien ante el juez civil –si es un contrato civil–.

De ello se deriva otra problemática evidente: la posible divergencia de criterio entre el juez concedor de la impugnación del acto (del recurso por exceso de poder) y el juez concedor de la impugnación del contrato. Es más que probable que el juez del contrato no se aquiete a la determinación hecha por el juez del exceso de poder²². Todo ello provoca, en último término, que los interesados queden en una mayor situación de desprotección.

La doctrina francesa ha sido bastante crítica con la postura del juez del contrato cuando se ha apartado de las conclusiones del juez del exceso de poder²³. En mi

20 Cfr. Sentencia del Conseil d'État de 18 de octubre de 1993 ‘Commune de Villeneuve-sur-Loir’. En la Sentencia del Conseil d'État de 4 de agosto de 1905 ‘Martin’ se afirma que “la anulación del acto separable no tiene ninguna consecuencia sobre la suerte del contrato; éste seguirá vinculando a las partes mientras el juez del contrato no declare su nulidad”.

21 Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., pp. 75-76.

22 Cfr. Sentencia de Conseil d'État de 7 de octubre de 1994 ‘M. et Mme López’.

23 Cfr. TERNEYRE, P.: *Les paradoxes du contentieux*, cit., p. 76; POYAUD, D.: *La nullité*, cit., pp. 324-325.

opinión, la regla general que debe operar en estos supuestos es que el juez del contrato debe hacer suyo, en la medida de lo posible, el razonamiento del juez del exceso. Por tanto, lo lógico es extender la anulación también a la relación contractual.

Si bien, siempre hay excepciones para toda regla general: por ejemplo, que la anulación no esté correctamente fundada o que haya un motivo de entidad para no extender la anulación –protección del interés general, derechos de terceros o principios básicos del Derecho público, entre otros–. Así, debería ser el juez del contrato quien debe ponderar si proyecta la anulación, pero siempre bajo la premisa de que ésta debería de extenderse al contrato.

Resulta evidente que el juez, conforme a su discrecionalidad, está perfectamente legitimado y facultado para realizar la operación lógico-jurídica por la cual se determina si la anulación alcanza también a la relación contractual. La mayor dificultad que se plantea a este respecto es saber en qué circunstancias o bajo qué criterios el juez toma esta decisión, cuyas circunstancias no tienen, como se ha explicado, una incidencia menor.

Ante esta imperiosa necesidad, la doctrina ha elaborado un elenco de pautas por las que se modula, hasta cierto punto, la actuación del juez en relación con la valoración de la potencial anulación del acto separable y su extensión al contrato. Estos criterios generales pretenden orientar al juez en su actuación y, de alguna forma, evitar situaciones contradictorias.

Dichos criterios suelen dividirse en dos grandes bloques, cuya distinción se realiza en función de su nivel de importancia. El primero de ellos es el conocido como criterio principal o prioritario, que gira en torno a la causa de la anulación del acto separable; el segundo es el denominado criterio supletorio, configurado sobre la relación entre el contrato y el acto separable.

Por consiguiente, si la invalidez del acto separable viene motivada porque una de las disposiciones contractuales es contraria a la ley, la anulación debe extenderse también al propio contrato (criterio principal o prioritario). En cambio, si la invalidez del acto separable está fundada en un vicio propio (criterio supletorio) la extensión dependerá de la relación directa entre el acto y el contrato²⁴.

En mi opinión, esta teoría presenta razonamientos interesantes. No tendría sentido que la invalidez de un acto por una cláusula contractual ilegal no implicara la anulación del contrato. Resultaría paradójico, por no emplear otro término, que un supuesto de invalidez de origen contractual no supusiera la anulación del propio contrato.

²⁴ Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., p. 82.

Asimismo, que la relación directa (o no) entre el acto inválido y el contrato determine la anulación de este último parece también bastante coherente. Sin embargo, en este punto se plantea varios interrogantes. Por un lado, hay que determinar cuándo existe relación directa entre un acto y un contrato y, de otro, quién determina que existe esa relación directa entre ambos.

Comparto, a su vez, la crítica e inquietudes de algún autor²⁵ sobre la idea que subyace de fondo: la posible extensión de la invalidez del acto al contrato choca con la idea de separabilidad. Cabe recordar que la idea de separabilidad daba la posibilidad de impugnar el acto, aunque no se formase parte del vínculo contractual.

En consecuencia, puede parecer contradictorio que un acto se califique como separable para posibilitar su impugnación pero que, al mismo tiempo, los efectos de su invalidez se extiendan al contrato.

A modo de conclusión sobre este apartado, es evidente que la teoría adolece, en último término, de un problema de seguridad jurídica. Todo ello se suma a una teorización incompleta y a una aplicabilidad limitada que puede verse comprometida por ciertos aspectos difusos derivados de un razonamiento, quizás poco claro, sobre el verdadero alcance de la idea de separabilidad y sus efectos.

En cualquier caso, es de justicia señalar que la doctrina de los actos separables supuso un auténtico avance en el Derecho público francés. Especialmente significativa fue, como anteriormente se reseñó, la ampliación de la legitimación procesal para la impugnación de actos administrativos y su conexión con contratos públicos.

II. LA TEORÍA Y SU CONEXIÓN CON EL DERECHO PRIVADO.

I. La proyección de las categorías civilistas en el contrato privado de la Administración.

El estudio de este tema, de naturaleza puramente privatista, parece alejado de la cuestión de fondo. Sin embargo, no se trata de una disquisición menor: el interrogante es si las categorías de validez y eficacia –con todas sus variantes

25 MACERA TIRAGALLO afirma que "(...) se plantean aquí unas cuestiones que no tienen que ver tanto con el planteamiento propuesto como, en realidad, con su trasfondo, es decir, con la dinámica de la separabilidad. Si se admite que la invalidez de ciertos actos separables pueda contagiarse al propio contrato, ¿en qué se queda la idea de la separabilidad? ¿No es paradójico que un acto que se segrega del contrato con el fin de facilitar su impugnación se reincorpore luego a dicho contrato para transmitirle los efectos de su anulación? ¿Cuál es el alcance real de la teoría de los actos separables? Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., pp. 82- 83.

y peculiaridades– son también predicables del propio contrato privado de la Administración.

A mi modo de ver, resulta evidente que las categorías de validez y eficacia son perfectamente aplicables a un contrato privado de la Administración. Conforme a la doctrina de los actos separables, sus efectos y extinción, se rigen por el Derecho privado. Su enjuiciamiento es una competencia propia, por tanto, la jurisdicción civil. En consecuencia, no parece poder albergarse ninguna duda al respecto.

En cambio, más dudas se plantean sobre la fase de preparación y adjudicación del contrato, en la que puede encontrarse el acto separable. Su regulación es la recogida en la legislación de contratos y sus normas de desarrollo; por consiguiente, su impugnación se resuelve por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pese a que esta fase se encuentre sometida a las normas de Derecho público, creo razonable que pueda hablarse en los mismos términos y con el mismo esquema que en lo referente al contrato privado de la Administración.

Los conceptos de invalidez e ineficacia, con un marcado origen civilista, han sido importados con naturalidad al Derecho público. No parece, por tanto, existir razón de peso para establecer algún tipo de categoría diferente ni para aplicar a los actos administrativos ni, por supuesto, a los contratos privados. Sin embargo, tal y como abordaré próximamente, algún autor ha introducido algún matiz susceptible, por lo menos, de discusión.

Cuestión bien distinta es la de determinar si la nulidad del acto se puede extender también a la relación contractual. Como se señalaba en líneas anteriores, la nulidad de un acto administrativo precedente no tiene por qué implicar la invalidez del contrato o, por lo menos, hacerlo de forma automática.

Es cierto que a nulidad del acto puede extenderse al contrato, aunque esta circunstancia solo debería producirse, en mi opinión, si la invalidez del acto tiene una incidencia tal en la relación contractual que impide su supervivencia, bien por vulnerar algún derecho bien por esquivar alguna norma del ordenamiento.

El principio de conservación del negocio jurídico²⁶ invita a pensar que la invalidez del contrato debe ser considerada de forma independiente a la del acto

26 Cfr. DE LOS MOZOS, J.L.: *El negocio jurídico*, Montecorvo, Madrid, 1969, pp. 586 y ss.; DIEZ-PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil*, vol II, Civitas, Madrid, 1993, pp. 856 y ss.; GUILLÉN CATALÁN, R.: "La articulación del principio de conservación de actos y negocios jurídicos en la contratación electrónica", *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, núm. 42, 2016, pp. 83-104; MARÍN PADILLA, M.L.: *El principio general de conservación de los actos y negocios jurídicos: "utile per inutile non vitatur"*, Bosch, Barcelona, 1990, pp. 44 y ss.

administrativo soporte. También es cierto que la puede constituir un importante indicio y debe ser, si quiera, tenido en cuenta.

Así, si la nulidad del acto se proyecta sobre una disposición contractual concreta debería extenderse a todo el contrato; en cambio, si solo se circunscribe al propio acto habrá que ponderar si inciden en la relación contractual y en qué forma. Me remito, en este punto, a todo lo explicado anteriormente sobre los criterios prioritario y supletorio y sus razonamientos anejos.

Señala CLAVERO ARÉVALO que “la consecución práctica de la pretensión de invalidez de un acto separable tiene cuatro planos sucesivos que uno a uno han de cumplirse inexorablemente y son por su orden los siguientes: invalidez del acto separable, consiguiente invalidez del contrato celebrado en base a dicho acto, liquidación del contrato o consecuencias de las anteriores nulidades en función del grado de ejecución de las prestaciones contractuales y finalmente ejecución de la liquidación del contrato, esto es, restitución de las cosas o de su valor o de las prestaciones realizadas. Estas fases, aunque distintas, no son entre sí independientes, sino que cada una es consecuencia de la anterior y causa de la siguiente”²⁷.

Al margen de la trascendencia que en la órbita del Derecho público tiene esta afirmación, me gustaría poner el énfasis en la introducción del concepto de liquidación de contrato. Es una categoría o un efecto bastante confuso y que dista de la adecuada importación del resto de categorías de Derecho privado mencionadas, las cuales han salvaguardado su esencia y han dado una respuesta satisfactoria a los problemas planteados hasta la fecha.

Discrepo del razonamiento de este autor sobre esta cuestión. La denominada liquidación del contrato no deja de ser un efecto normal, propio e inherente o una ejecución de la nulidad contractual; es decir, si un contrato privado de la Administración se declara nulo éste no entra en una fase diferente ni su nulidad tiene un efecto distinto. La nulidad de un contrato implica que todo se retrotrae a la situación previa a la celebración.

A modo de conclusión, cabe señalar que estas construcciones resultan sumamente alambicadas y, hasta cierto punto, poco efectivas. Si el Derecho privado aporta una solución satisfactoria y perfectamente aplicable a situaciones híbridas con el Derecho público no parece haber necesidad de crear nuevos conceptos que pueden dar lugar a equívocos o situaciones ausentes de claridad.

27 Cfr. CLAVERO ARÉVALO, M.F.: “El estudio actual de la doctrina de los actos separables”, *REVL*, núm. 164, octubre-noviembre-diciembre, 1969, p. 550.

2. La separabilidad: concepto y consecuencias.

La Administración pública constituye una estructura conformada por una serie de órganos encaminados a satisfacer el interés general con personalidad jurídica propia y única. Esa capacidad de mantener relaciones jurídicas con otros sujetos del ordenamiento, como los particulares, surge la conocida como idea de separabilidad.

En esas relaciones de la Administración con el resto de los operadores jurídicos el Derecho debe intervenir de forma inexorable. El problema que se plantea en este punto es que la regulación no siempre procede de la misma fuente.

En la gran mayoría de las ocasiones, estarán regidas por normas de Derecho público – Derecho administrativo–, motivado principalmente porque la Administración como organización está siempre sometida a esta rama. Sin embargo, no resulta nada extraño que en algunos casos lo esté a normas de Derecho privado.

En consecuencia, se produce una doble divergencia: entre la titularidad de la relación y su propio contenido, finalidad o funcionalidad; y entre los actos administrativos y el contrato. CARRETERO PÉREZ, uno de los pocos autores que ha realizado un análisis sobre esta doctrina y, en concreto, sobre esta cuestión realiza la siguiente distinción²⁸.

En un primer bloque, nos encontraríamos ante la relación jurídica en la que todos los elementos se encuentran reguladas por el Derecho público. En estos supuestos no se plantea, generalmente, problema alguno, ya que todo lo que pueda derivarse de esa relación queda bajo el paraguas del Derecho administrativo.

En la práctica, esta circunstancia se traduce en que la Administración cuenta, para este tipo de situaciones jurídicas, con una especial situación de superioridad y protección. Son las prerrogativas que el Derecho administrativo le reconoce como algo inherente a su propia condición de Administración. Como ejemplo de este supuesto suele citarse las actuaciones propias de la función administrativa.

En una segunda agrupación, pueden incardinarse aquellos actos en los que la Administración se encuentra sujeta a las normas de Derecho administrativo –relativas a un determinado procedimiento, por ejemplo–, mientras que el resto de elementos se encuentran sometidas a las normas de Derecho privado.

Así, la relación jurídica podría dividirse en dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, estaría todo lo relativo a la competencia, el órgano y el procedimiento,

²⁸ Cfr. CARRETERO PÉREZ, A.: "Teoría de los actos separables", RAP, núm. 61, 1970, pp. 97 y ss.

regulado por el Derecho administrativo. De otro, la emisión de la voluntad estaría vinculada por normas de Derecho privado.

A diferencia de lo que sucedía con el anterior conjunto de supuestos, esta descomposición plantea más dificultades y una serie de consecuencias de cierta entidad sobre las cuáles es necesario realizar alguna consideración. En definitiva, son los resultados propios de la separabilidad.

Una de las principales consecuencias de esta idea de separabilidad es que la validez de las actuaciones sometidas a normas de Derecho privado depende de la validez de las situaciones regidas por las normas de Derecho administrativo.

A priori, la propia validez del acto de Derecho privado va a depender de las normas específicas del negocio o instituto jurídico en cuestión. Sin embargo, una vez valorada su validez conforme a este criterio, su viabilidad debe ponerse en conexión con los precedentes de naturaleza administrativa.

Así, si la parte administrativa adolece de algún vicio e incurre en causa de nulidad, la parte de Derecho privado también podría ser considerada nula. A modo de ejemplo, si en un contrato privado el acuerdo de contrato [parte o fase administrativa, regulada por el Derecho administrativo] presenta algún tipo de nulidad, esta se puede afectar o extenderse a toda la relación contractual.

Otra de las implicaciones de la idea de separabilidad está relacionada con la cuestión de las prerrogativas, abordada sucintamente con anterioridad. En aquellos supuestos en los que existe una clara distinción entre parte regida por Derecho público y parte regulada por Derecho privado resulta evidente que el papel de la Administración no puede ser el mismo.

Consecuentemente, cuando la Administración pública se encuentra sometida a normas de Derecho privado –normalmente, civil o mercantil– no puede hacer uso de sus prerrogativas, reservadas única y exclusivamente para aquellas situaciones regidas por el Derecho administrativo.

A mi juicio, esta circunstancia responde a dos argumentos bastante razonables. No se aplica el Derecho administrativo en su plenitud ni a la totalidad de la situación jurídica. Por tanto, resulta muy lógico que las prerrogativas y especiales facultades que estas normas transmiten a la Administración solo sean aplicables de forma completa y sin la necesidad de convivir con otras.

Asimismo, si la Administración pudiese hacer uso de sus potestades y situación privilegiada se incurriría en una auténtica quiebra de la igualdad de las partes, tan importante en los negocios jurídicos privados. Resulta obvio que la Administración

tiene, aun no existiendo tales prerrogativas y por razón de su naturaleza, una posición más cómoda incluida la materia contractual.

No parece muy razonable que, en situaciones en las que intervienen normas y sujetos de Derecho privado, la Administración cuente con una especial protección. En último término, ello provocaría que los particulares se encontrasen en una situación de cierta indefensión y evidente desigualdad de cara a satisfacer sus legítimos intereses.

El último de los efectos más destacables de la separabilidad hace referencia a la legitimidad que ostentan terceros interesados para impugnar los actos administrativos previos y conexos a la perfección de un contrato privado.

Como puede observarse, esta consecuencia constituye el principal fundamento donde pivota toda la doctrina de los actos separables. Esta idea, tratada con mayor detenimiento y grado de detalle en el apartado referido a la génesis e importación del Derecho público francés, conjuga pues la existencia de un contrato privado, la intervención del Derecho administrativo y la idea de separabilidad.

Por tanto, se trata de determinar la relación entre la idea de separabilidad y la verdadera esencia doctrina de los actos separables. Esta construcción supone la reserva para la jurisdicción contencioso-administrativa del control de legalidad de los actos administrativos previos y conexos a la perfección de un contrato privado celebrado por la Administración pública.

Bien es cierto también que dichos actos condicionan la validez del propio contrato. En cualquier caso, pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa de forma autónoma e independiente. Como se recalca en líneas anteriores, la principal novedad gira en torno a la posibilidad que tienen terceros interesados y ajenos a vínculo contractual puedan acudir a la vía judicial si entienden que sus derechos se han visto vulnerados.

Todo ello supone que el administrado se encuentra en la obligación de impugnar ante esta jurisdicción tales actos bajo la condición de no entorpecer procesalmente las reclamaciones por incumplimiento contractual ante la jurisdicción civil. La idea de que el establecimiento de obstáculos en la vía judicial es contrario a lo dispuesto en el artículo 24 CE, ha sido recogida en la jurisprudencia constitucional a través de numerosos pronunciamientos²⁹

29 Cfr. SSTC 182/2003, de 20 de octubre; 156/2005, de 9 de junio y 111/2006 de 5 de abril.

Pese a su buena acogida y consolidación el Derecho administrativo español³⁰, la teoría no ha estado exenta de críticas, como se expondrá en líneas posteriores³¹. GARCÍA-TREVIJANO FOS es considerado como uno de los primeros y máximos exponentes en la defensa de la doctrina en el sistema jurídico español³².

Este autor reconoce las ventajas de la doctrina de los actos separables y es un firme partidario de su reconocimiento en el ordenamiento jurídico español. Aparte de tener una buena consideración de la teoría desde una perspectiva más académica, valora positivamente los efectos de la doctrina en la práctica jurídica.

Entiende que la importación y adaptación de la teoría de los actos separables del Derecho público francés supone la posibilidad de impugnar los actos administrativos, aunque el sujeto no sea parte de la relación contractual. Defiende, a su vez, que su aplicación debía proyectarse tanto en los contratos de naturaleza administrativa como en los contratos privados de la Administración⁵⁶.

Por tanto, esta es una de las principales novedades de la doctrina tanto en su versión francesa como en la adaptación nacional. Comparto la idea de que la doctrina carecería de sentido alguno, viabilidad y razón de ser si no desplegase este efecto en su versión práctica. Es, por tanto, el eje fundamental de la teoría.

Además, considera que la anulación del acto soporte, separable o preparatorio tiene que extenderse a la propia relación contractual. Este razonamiento, el cual comparto como ya expuse cuando se analizó el tema de la separabilidad, supone que el contrato se extinga siempre que el acto adolezca de algún vicio que implique su nulidad.

En palabras del propio autor “la admisión de la teoría de los actos separables conduce (...) a que, anulado un acto preparatorio del contrato, automáticamente queda sin efecto este contrato sin necesidad después de acudir a una declaración judicial distinta”³³.

30 Cfr. BOQUERA OLIVER, J.M.: *La selección de contratistas. Procedimiento de selección y contrato*, IEP, Madrid, 1963, p. 196; SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Y PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho administrativo (la jurisprudencia del Tribunal Supremo)*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989, p. 823.

31 Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., p. 166 y ss.; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L.: *Naturaleza de los contratos públicos a la luz del Derecho español, su fundamento y sus consecuencias*, Derecho Administrativo (obra colectiva en Homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff), Abedelo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 965.

32 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: “Principios sobre los contratos de la Administración con especial referencia a la esfera local”, *REVL*, núm. 87 mayo-junio, 1956, p. 301 y ss; “Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del Hotel Andalucía-Palace de Sevilla”, *RAP*, núm. 28, 1959; “Reciente evolución de la jurisprudencia administrativa: los actos separables admitidos por el Tribunal Supremo”, *RAP*, núm. 36, 1996.

33 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: “Principios”, cit., pp. 308-309.

Con todos los argumentos expuestos de la visión de GARCÍA-TREVIJANO FOS, puede concluirse que su defensa de la integración de la teoría de los actos separables en el ordenamiento jurídico español pasa por "(...) un reforzamiento de la relevancia del acto separable dentro de la operación contractual"³⁴.

La teoría de los actos separables ha tenido una incorporación bastante pacífica al Derecho público español. Tanto un amplio sector de la doctrina³⁵ como la jurisprudencia³⁶ han defendido, con intensidades dispares, su admisión e integración en nuestro sistema jurídico.

Sin embargo, autores como MACERA TIRAGALLO se han mostrado bastante críticos con la importación de la doctrina francesa, llegando a afirmar que "(...) en materia de contratación pública, la teoría de los actos separables es inadecuada e innecesaria³⁷".

Continúa señalando que "si el contrato público queda perfeccionado por su adjudicación, como momento preciso en que se manifiesta la voluntad unilateral de la Administración, no cabe separarlo del acto que, poniendo fin al correspondiente procedimiento administrativo, formaliza esta adjudicación, ni de los actos soportes que preparan dicha resolución (...). A lo sumo puede encontrarse una división secuencial entre el acto definitivo de la adjudicación (esto es, insistimos, el que perfecciona el contrato) y los actos soportes o instrumentales que, de conformidad con las exigencias procedimentales establecidas por el ordenamiento, preparan su adopción (v.gr. la aprobación del expediente de contratación, el acto de admisión previa a una subasta, etc.). Pero esta disociación no coincide en absoluto con la autonomía sustancial de la que nos habla la teoría francesa de los actos separables³⁸.

Concluye MACERA TIRAGALLO considerando que "en el ordenamiento español, por tanto, la impugnación del contrato público no viene reservada a un determinado tipo de acción judicial cuyo ejercicio estaría monopolizada por una categoría restringida de administrados (como titulares de una situación jurídico-

34 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: "Principios", cit., p. 309.

35 Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, pp. 57-58; GUAITA MARTORELL, A.: "Los contratos de la Administración Pública en la legislación española", *RICA*, núm. 1/1980, p. 65 y ss.; HUERGO LORA, A.: "Jurisprudencia sobre contratos", *RGDA*, núm. 2, Iustel, 2003; SANTAMARÍA PASTOR, J.A. y PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho administrativo (la jurisprudencia del Tribunal Supremo)*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989, p. 823 y ss.

36 Cfr. SSTS de 17 de octubre de 1961, 27 de diciembre de 1963, 16 de marzo de 1964, 30 de septiembre de 1964 [todas ellas sobre la admisión e integración de la teoría en nuestro ordenamiento], 9 de noviembre de 1964 [sobre la no calificación de separable de los actos posteriores a la perfección del contrato; téngase en cuenta también las SSTS de 6 de febrero de 1980 y de 14 de julio de 1982] y 5 de octubre de 1981 [sobre la naturaleza jurisprudencial de la autoría de la doctrina; téngase en cuenta también las SSTS de 5 de julio de 1983 y 27 de julio de 1977].

37 Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., p. 167.

38 Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., pp. 179-180.

subjetiva concreta), sino que está abierta a todos los interesados a través del recurso contencioso-administrativo típico. De ahí que no hay ninguna necesidad de acudir a la ficción que consiste en separar del contrato ciertos actos o actuaciones que, en realidad, (...) son consustanciales a dicho contrato³⁹.

Por otro lado, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ es otro de los máximos exponentes de la corriente crítica –pero minoritaria– de la teoría de los actos separables. Para este autor, “resulta completamente innecesaria e inadecuada la trasposición de la doctrina francesa (...). La asunción de esa teoría se ha generalizado también –aunque con un alcance no menos nominalista– en la jurisprudencia y en las explicaciones españolas sobre la materia y ello provoca a veces distorsiones en la interpretación y aplicación de nuestro ordenamiento⁴⁰.”

Continúa afirmando que, “[en la adjudicación de un contrato] no pueden existir dos actos jurídicos diferenciables en su unidad: uno que tendría por objeto la selección del contratista y que comportaría una especie de auto-autorización administrativa para celebrar determinado contrato con determinado contratista, y otro que tendría por objeto la declaración del consentimiento de la Administración en ese mismo contrato⁴¹.”

Sobre la clásica disquisición y encaje entre el Derecho público y el Derecho privado, señala que “el que algunas causas de invalidez del acto administrativo constitutivo del contrato procedan de las regulaciones del Derecho civil o privado en general no constituye (...) ninguna especialidad rigurosa de esta especie de la actividad administrativa que es la contratación, aunque es también comprensible que en este ámbito de los contratos –de los actos administrativos constitutivos de contratos públicos– haya más regulaciones jurídico-privadas relevantes para la invalidez, ya que, según el propio sistema de fuente aplicable (...) es claro que el Derecho privado ha de tener una amplia aplicación⁴².”

A ojos de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, en una afirmación que resume su opinión sobre la teoría, “ningún sentido tenía y ningún sentido tiene aplicar aquí una doctrina que ha respondido en Francia a unas peculiaridades de un sistema procesal contencioso-administrativo que bien merece en este punto la calificación de arcaico⁴³.”

Respecto a este resumen de críticas me atrevo a señalar que, pese a su buena argumentación y consistente razonamiento, parecen menos sólidas que

39 Cfr. MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa*, cit., p. 186.

40 Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Naturaleza*, cit., p. 964.

41 Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Naturaleza*, cit., p. 955.

42 Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Naturaleza*, cit., 963-964.

43 Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Naturaleza*, cit., p. 965.

las teorizaciones a favor de la integración de la teoría en nuestro ordenamiento. Además, pese a aspectos más difusos o susceptibles de mejora, la doctrina de los actos separables supone un verdadero cambio de paradigma en el Derecho público español que implica una mayor protección de los intereses, derechos y expectativas de los administrados.

3. Aspectos procesales de la doctrina de los actos separables.

Una vez aclarados los aspectos más materiales y los puntos más teóricos de la doctrina de los actos separables, procede realizar un somero análisis sobre aquellas cuestiones de marcado perfil procesal y, en último término, necesarias para conocer la verdadera dimensión práctica de la propia teoría.

Cabe señalar, antes que nada, que la primera dificultad que nos vamos a encontrar es determinar si la relación jurídica enjuiciada va estar regulada por normas de Derecho público o de Derecho privado –sobre este punto se realizaron suficientes consideraciones en el apartado correspondiente–.

En el primero de los casos –quizás el más común o habitual–, cualquier reclamación en la vía judicial deberá ser presentada, conocida y tramitada por la jurisdicción contencioso-administrativa. La Administración puede utilizar, lícita y legítimamente, las prerrogativas legalmente previstas.

En el otro caso resulta evidente, como ya se puso de manifiesto, que la Administración pública no podrá hacer valer sus prerrogativas. En el poco probable supuesto de que así fuera, no podría aplicarlas, en las mismas condiciones que el Derecho público le posibilita, en cuanto a intensidad y alcance se refiere.

Sin embargo, el problema de fondo no radica sobre el ejercicio o no de las prerrogativas por parte de la Administración cuya importancia, en relación con la doctrina de los actos separables es relativa. La cuestión de mayor interés se cierne sobre la competencia de la jurisdicción.

En una situación jurídica sometida a las normas de Derecho privado, puede darse el caso de que las actuaciones previas estén sometidas al Derecho público, es decir, al Derecho administrativo.

Se plantea, en consecuencia, un problema de competencia jurisdiccional. Así, uno de los principales problemas procesales que se plantea con la doctrina de actos separables es la competencia en relación con aquellas relaciones jurídicas de Derecho privado con intervención de la Administración pública.

“(…) lo que se pregunta es si la separación de Derecho material de los actos se corresponde a una separación procesal; si los actos administrativos que se refieren al Derecho privado escapan de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y entran en la de la jurisdicción ordinaria, o por el contrario se pueden considerar separables de las situaciones a las que se refieren y pueden o deben ser conocidas por la jurisdicción contencioso-administrativa; es decir, si los actos separables han de ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa o pueden serlo sin necesidad de discutir el fondo de la relación de Derecho privado sobre la que inciden”⁴⁴.

A mi modo de ver, la vigente redacción del artículo 2 de la ley 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa intenta, con éxito relativo, solventar esta cuestión cuando determina que “el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con (...) los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas”.

Es respetable considerar, a priori, que el contenido de este precepto resuelve los interrogantes anteriormente planteados. Sin embargo, el citado artículo peca quizás de cierta ambigüedad y olvida aspectos de innegable trascendencia para el tema objeto del presente estudio. Por ejemplo, no aborda lo referente a la formación de la voluntad de Administración –regulada por el Derecho administrativo– cuando la relación jurídica está sometida a las normas de Derecho privado.

También podría mantenerse que, siguiendo una discutible interpretación de esta regla, todo lo relacionado con contratos administrativos y sometidos a la legislación del sistema de contratación de las Administración –tanto en el fondo como en todo el conglomerado de actuaciones previas– fuese competencia del orden contencioso-administrativo. No parece, no obstante, la solución más satisfactoria.

La cuestión no es, ni mucho menos, baladí. Resulta evidente que no es lo mismo enfrentarse a un procedimiento en el orden jurisdiccional civil que hacerlo en el contencioso-administrativo. No solo ya por la posible y dispar viabilidad de las pretensiones, sino también por las propias particularidades procesales.

En consecuencia, el problema está en determinar si la jurisdicción civil competente para el fondo lo es también para los actos separables o si, por el contrario, los actos separables deben ser conocidos por el orden contencioso-administrativo.

44 Cfr. CARRETERO PÉREZ, A.: “Teoría”, cit., p. 101 y ss.

Ante la ausencia de una solución sólida, la doctrina ha tratado de ofrecer diferentes teorías a este respecto. En las próximas líneas se trata, por tanto, de analizarlas desde una perspectiva crítica, valorando su alcance y contenido.

La primera de estos razonamientos gravita sobre la idea de la separabilidad procesal. "Para llegar a la formación de la voluntad de la Administración (...) hay que seguir un procedimiento que está sometido al Derecho público sustancialmente por lo que no existe en bloque una relación de Derecho privado de las entidades públicas, sino momentos separables, que deben fiscalizarse ante las jurisdicciones respectivas: la competencia de la jurisdicción ordinaria, para conocer del fondo del asunto no es obstáculo a la de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los actos separables"⁴⁵.

Esta solución presupone que los actos administrativos no forman parte de la relación jurídica de Derecho privado de la Administración. Ello implica una mayor protección de terceros interesados pero ajenos al vínculo. De esta manera, el orden contencioso-administrativo conocería de los actos separables y el civil del resto de la relación jurídica sustantiva. Por tanto, parece erigirse como la vía más adecuada a efectos procesales para aplicar la doctrina de actos separables.

Además, este razonamiento permitiría acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para impugnar los denominados actos separables sin que se precise cuestionar el resto de la relación jurídica en el orden civil –bajo la idea de que la validez de los actos separables influye en la propia validez del contrato–.

Es, portanto, la verdadera y propia esencia de la doctrina de los actos separables llevada a la práctica. En consecuencia, me remito –para evitar redundancias– a todo lo tratado en el apartado sobre la idea de separabilidad.

Por otra parte, podemos encontrarnos con la solución de los bloques de competencia. El principal fundamento de esta teoría radica en que a la jurisdicción ordinaria conoce no solo del fondo, sino también de las cuestiones formales administrativas previas o con incidencia en la parte sustantiva.

A efectos procesales, esta teoría niega la existencia de los actos separables y configura una competencia de la jurisdicción ordinaria amplia, en la que tendrían cabida estos actos independientemente al margen de que se encontrasen sometidos a normas de Derecho administrativo. Como afirma CARRETERO PÉREZ sobre esta teoría, "la separabilidad sustantiva no tendría una correspondencia con la separabilidad procesal (...). Lo que importa es hallar su justificación con arreglo a técnica procesal, fundamentación que puede provenir de varios conceptos, sobre

45 Cfr. CARRETERO PÉREZ, A.: "Teoría", cit., p. 107.

todo de las cuestiones prejudiciales administrativas dentro de un proceso civil, de la teoría de la inaplicación de los actos administrativos y del principio de economía procesal en última instancia⁴⁶.

Respecto a la primera de las justificaciones, la referida las cuestiones prejudiciales, cabe señalar que su fin es el de resolver un problema jurídico por un órgano jurisdiccional diferente al que conoce del fondo del asunto con carácter previo a su sentencia⁴⁷.

La jurisprudencia declaró, en su momento, que de los aspectos administrativos puede conocer la jurisdicción civil si la incidencia en la parte sustantiva es nula. Esta doctrina entendía que los actos administrativos previos se integran en el problema jurídico civil y, por tanto, que pueden ser conocidos por la jurisdicción ordinario si los efectos no se extienden más allá del propio proceso. Si así fuera, debía remitirse a la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁸.

La segunda de las justificaciones de la solución de los bloques de competencia pasa por la inaplicación del acto administrativo⁴⁹. Se traduce en que si un acto, antecedente administrativo, produce efectos y un conflicto jurídico civil, la jurisdicción competente es la civil.

Así, en el caso de que ese acto administrativo previo adolezca de nulidad de pleno derecho el juez no podrá aplicarlo, en virtud de lo dispuesto en el art. 4 CC. Por el contrario, si el acto es anulable no puede ser aplicado por el juez en todos los casos: la declaración de invalidez no sería competencia de la jurisdicción civil. Se trata, en términos comparativos, de una de las justificaciones más endeble de la solución de los bloques de competencia.

Finalmente, algunos autores defienden la aplicación del principio de economía procesal como forma de apuntalar toda la teoría de los bloques de competencia⁵⁰. Sin embargo, nunca ha quedado especialmente clara su naturaleza y su alcance, especialmente, en la órbita del Derecho administrativo. Cabe recordar que este principio pretende evitar duplicidades y repeticiones innecesarias o injustas para las partes en el seno de cualquier procedimiento, con el fin del último de no caer en una excesiva lentitud procesal.

46 Cfr. CARRETERO PÉREZ, A.: "Teoría", cit., p. 102.

47 Cfr. MORCILLO MORENO, J.: *Teoría y práctica de las cuestiones prejudiciales en el ámbito del Derecho Administrativo*, Wolters Kluwer, Madrid, 2007, p. 73 y ss.; SENÉS MOTILLA, C.: *Las cuestiones prejudiciales en el sistema procesal español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 23 y ss.

48 Cfr. SSTS 25 de febrero de 1902; 21 de noviembre de 1905

49 Cfr. CARRETERO PÉREZ, A.: "Teoría", cit., pp. 105-106.

50 Cfr. CARRETERO PÉREZ, A.: "El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo", *RAP*, núm. 65, 1971, pp. 99-142; NOGUEIRA LÓPEZ, A.: *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Madrid, 2010, pp. 299-325.

Existe una consolidada corriente jurisprudencial que defiende el principio de economía procesal⁵¹. Sin embargo, “lo que nos interesa es que si resulta que en todo caso las cuestiones administrativas antecedentes o separables de una relación privada de la Administración han de remitirse necesariamente a la jurisdicción contencioso- administrativa, se vendría a infringir la economía procesal y solo serviría para amparar posibles fraudes procesales, pues ante una irregularidad del acto administrativo separable, la Administración (...) podría invocar la necesidad de invocar la necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para que decidiese sobre ese extremo, provocando la inutilidad del proceso civil”⁵².

4. La doctrina en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: del caso Hotel Andalucía Palace al caso Zúrich España sobre seguro y responsabilidad patrimonial.

El Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de enjuiciar y analizar, en diversos pronunciamientos, la admisibilidad, el encaje y el alcance de doctrina de los actos separables en nuestro ordenamiento.

El 19 de diciembre de 1958 la Sala 4ª del Tribunal Supremo dictó una sentencia muy importante para la jurisprudencia contencioso-administrativa, para el Derecho público español (y sus relaciones con el Derecho privado) y para todo nuestro sistema jurídico en general. Es la conocida como primera sentencia del caso Hotel Andalucía Palace de Sevilla.

Cabe, antes de abordar el razonamiento eminentemente jurídico desarrollado en la sentencia, hacer un resumen de la cuestión fáctica a efectos de obtener una visión más completa y profunda del asunto.

El Ayuntamiento de Sevilla era propietario del Hotel Andalucía-Palace de Sevilla. El 22 de marzo de 1949 cedió su gestión, a través de un contrato de arrendamiento con una duración de cinco años, a Madrid Palace-Hotel S.A. En el mes de abril de 1954, el pleno del Ayuntamiento de la capital hispalense dio por finalizado el contrato y puso en marcha el procedimiento para una nueva adjudicación de la explotación del hotel.

Tras requerir notarialmente a Madrid-Palace Hotel S.A. para la entrega de los edificios como consecuencia del vencimiento del contrato, el pleno del Ayuntamiento acordó, en el mes de junio, abrir un periodo de licitación para dar curso a la celebración de un nuevo contrato de arrendamiento. Posteriormente, se acuerdo ejercitar la acción desahucio para recuperar la posesión debido a la actitud pasiva de la sociedad arrendataria.

51 Cfr. SSTS 19 de noviembre de 1954, 26 de marzo de 1968 y 27 de febrero de 1967.

52 Cfr. CARRETERO PÉREZ, A.: “El principio de economía”, cit., p. 107.

En febrero de 1955, Madrid-Palace Hotel S.A. propuso, a través de un escrito dirigido al Ayuntamiento de Sevilla, renovar las instalaciones del hotel a cambio de una novación del contrato existente. Ante esta nueva circunstancia, el pleno del Ayuntamiento decidió, en el mes de agosto, revocar la decisión plenaria del año anterior por la que se acordaba ejercitar la acción de desahucio.

Hoteles Unidos S.A. y Compañía Transatlántica de Hoteles S.A. interpusieron recursos de reposición contra el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento. En dichos recursos se solicitaba que la corporación local ejercitase la acción de desahucio contra Madrid- Palace S.A. y que se iniciase un nuevo procedimiento de licitación de contrato de arrendamiento. Ambas reclamaciones fueron desestimadas.

Ambas sociedades interpusieron sus respectivos recursos contencioso-administrativos, que fueron acumulados, ante el Tribunal Provincial de Sevilla por los que se solicitaba que se revocase el acuerdo municipal o que, de forma subsidiaria, fuese declarado nulo. Ante este escenario, el fiscal y el Ayuntamiento de Sevilla opusieron la excepción de incompetencia jurisdicción por tratarse de un contrato privado de la Administración.

El Tribunal Provincial de Sevilla en su sentencia del 23 de diciembre de 1957 “estimando la excepción de incompetencia de jurisdicción [por] no haber lugar a los requisitos de plena jurisdicción interpuestos contra los acuerdos de 3 de agosto de 1955, así como los de anulación subsidiariamente formulados”. En consecuencia y ante la frustración de sus pretensiones, Hoteles Unidos S.A. y Compañía Transatlántica de Hoteles S.A. presentaron un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, la cual, confirma íntegramente la sentencia apelada.

El fundamento nuclear de su reflexión gira, como se muestra en el considerando segundo, en torno a la idea de que el Hotel Andalucía-Palace “no es un bien patrimonial del Ayuntamiento de Sevilla que no está destinado a ningún servicio público, y que constituye un ingreso de naturaleza privada de la Corporación Municipal y, el contrato celebrado por el Ayuntamiento sobre arrendamiento del citado Hotel, es de naturaleza puramente civil, regulado por el Código Civil y la Ley de Arrendamientos Urbanos, y en cuantas actuaciones interviene la Corporación Municipal lo hace con el carácter de persona jurídica particular, sujeto de derechos y obligaciones, alejado por completo de la naturaleza administrativa”.

Continúa el tribunal con su razonamiento afirmando, en el considerando tercero, que procedía “aplicar al caso (...) lo dispuesto en el número cuarto del artículo 4º de la Ley de esta jurisdicción en su Texto refundido de 8 de febrero de 1952, según el cual no corresponderán al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, las cuestiones de índole civil pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, y a mayor claridad, para evitar dudas o vacilaciones, añade

que se considerarán de índole civil y de la competencia de la jurisdicción ordinaria, las cuestiones en que el derecho vulnerado sea de carácter civil y también aquellas que emanen de actos en que la Administración haya obrado como persona jurídica, o sea como sujeto de derechos y obligaciones”.

En el penúltimo considerando se afirma que “este Tribunal ha sostenido con reiteración que, aun siendo incompetente para conocer de un asunto, si se aprecian vicios sustanciales en el procedimiento, de tal importancia y naturaleza que producen la nulidad de lo actuado, debe aún de oficio declarar dicha nulidad; en el presente caso no concurre ninguna causa que lo pueda producir, y las pequeñas faltas que la parte recurrente atribuye a la tramitación del expediente, como son la inobservancia de ciertos plazos y la defectuosa foliación, no pueden ser estimadas como infracciones que constituyan vicio de nulidad”.

Sobre las consideraciones del Tribunal Supremo resulta preceptivo hacer algún comentario. En primer lugar, muestra el carácter transversal de la cuestión objeto del presente estudio, a caballo entre el Derecho público y el Derecho privado. Se pone de manifiesto, en consecuencia, como el tema referido a los contratos privados de la Administración entraña una gran complejidad.

En segundo lugar, es merecido destacar la importancia que tiene una adecuada calificación de los actos jurídicos de la Administración Pública. En apartados previos de este trabajo se abordaba tal problemática: esta sentencia es un claro ejemplo de su existencia y de que no se trata de algo residual, por lo que me reitero en todo lo expuesto con anterioridad a este respecto.

A la luz de este caso concreto se puede observar como no constituye tan solo una mera construcción dogmática, sino que tiene una gran trascendencia práctica. Por un lado, para saber a qué normas la cuestión susceptible de controversia se encuentra sometida. De otro, para saber qué jurisdicción es la competente para el enjuiciamiento del caso. No tiene, ni mucho menos, una importancia menor dado las palpables diferencias que existen entre el Derecho civil y el Derecho administrativo. Resulta evidente, pues, que ni sustantiva ni procesalmente nos encontraríamos en la misma situación.

Por último, el caso del Hotel Andalucía-Palace de Sevilla es una buena muestra de la importancia que tienen las teorías y la dogmática en el campo del Derecho y, como se verá a continuación, de la doctrina de los actos separables. Sin un adecuado y sólido esquema teórico resulta imposible dar una respuesta satisfactoria a cualquier problema que se nos pueda plantear en la práctica jurídica.

Este pronunciamiento del Tribunal Supremo no ha estado, sin embargo, exento de críticas. GARCÍA-TREVIJANO FOS es el autor considerado como el máximo

exponente de una corriente doctrinal crítica con las conclusiones a las que llega este tribunal en la sentencia analizada.

Sobre la calificación como civil del contrato, afirma, con un criterio que comparto, que “un obstáculo se opone a esta clara catalogación civil del contrato, y es que el edificio en el que se explota la industria (el que equivocadamente se denomina hotel), tiene una calificación reglamentaria de bien demanial. Este obstáculo, sin embargo, no resiste la más leve crítica, y por ello se ajusta en su calificación la sentencia comentada, ya que no está afecto a ningún servicio público, ni sirve directamente a un uso público. La explotación de un hotel –como la de los espectáculos públicos– no constituye un servicio público en el sentido técnico del vocablo, por faltarle las notas necesarias para ello [monopolio de derecho y utilidad pública].

(...) Ante esta catalogación señala que “el Tribunal Supremo llega una conclusión tradicional y clásicamente equivocada: si el contrato es civil, la jurisdicción ordinaria debe entender en cuantas controversias surjan entre las partes para su interpretación y cumplimiento y en cuantas actuaciones existan en torno al contrato. Y aquí radica precisamente el freno de la sentencia, que desaprovecha una ocasión extraordinariamente útil para romper con el peso muerto de una vieja idea”⁵³.

Este autor no comparte el criterio del tribunal y defiende que se aplique la doctrina de los actos separables, importada del Derecho francés. “Estamos en disposición de abordar directamente el problema de este estudio, que no es otro sino el de la aplicación de la técnica de la desintegración a la actuación administrativa. Nos hemos mostrado partidarios de la admisión en nuestro derecho de los actos que hemos denominado separables (...). La conclusión que se deduce de las anteriores consideraciones es que el Tribunal Supremo debió desestimar la excepción de incompetencia de jurisdicción – con tanta desgracia manejada–, declarando que, si bien el contrato celebrado entre el Ayuntamiento de Sevilla y Madrid Palace-Hotel en 1949 no es de naturaleza administrativa, el acto impugnado tiene individualidad jurídica propia, examinando en cuanto al fondo el contenido del mismo para negar tanto la posibilidad de la transacción inicial como la prórroga unilateral, existiendo terceros posiblemente perjudicados; declarando asimismo que las formas de contratación pertenecen al derecho de organización supraindividual y son de obligatoria observancia por la Administración pública (...)”⁵⁴.

53 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: “Contratos y actos ante el Tribunal Supremo la explotación del Hotel Andalucía Palace” de Sevilla, *RAP*, núm. 28, 1959, p. 153.

54 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: “Contratos y actos”, cit., p. 153.

Así, siguiendo las tesis de este autor –las cuales fueron matizadas pasado un breve lapso⁵⁵–, las sociedades litigantes, en aplicación de la doctrina de los actos separables, hubieran estado legitimadas para impugnar los actos administrativos que daban soporte jurídico al contrato con el hotel. En consecuencia, la impugnación en vía contencioso-administrativo no hubiese estado vedada por la excepción de incompetencia jurisdiccional alegada por los tribunales andaluces. Cuestión distinta es que, atendiendo al fondo, tuviese algún tipo de viabilidad.

Escasos años después, el Tribunal Supremo dictó una nueva sentencia sobre el asunto “Hotel Andalucía-Palace de Sevilla”. En este pronunciamiento, al contrario que había sucedido con el del año 1958, la jurisprudencia asume por primera vez la doctrina de los actos separables en nuestro ordenamiento. Alguno autor defiende, sin embargo, que esta teoría ya se había venido aplicado en otras ocasiones⁵⁶.

En este caso, la sentencia de 17 de octubre de 1961, resolvió el recurso de apelación presentado con el auto del Tribunal Provincial Sevilla. Este recurso tenía por objeto impugnar la inadmisión por incompetencia de jurisdicción del recurso contencioso interpuesto por “Hoteles Unidos, S.A.” contra dos actos administrativos (contra el de prórroga del contrato y contra la resolución denegatoria por silencio administrativo).

El Tribunal Supremo calificó como admisible el recurso de apelación y adoptó la decisión de revocar el auto impugnado. Así, el citado tribunal señaló que “cuando se trate de un contrato civil hay que distinguir el acto o sucesión de actos integrados en el proceso formativo de la voluntad del ente público, que se rige imperativamente por los preceptos administrativos (...), del complejo de estipulaciones concretas y prestaciones efectivas incluidas en el pacto concertado con el particular, sometido al ordenamiento jurídico privado; de donde resulta que los acuerdos municipales preparatorios y formalizadores de la celebración de un contrato civil no pierden su neto carácter administrativo y pueden por ello ser revisados por esta jurisdicción especial sin perjuicio de que cuanto afecte al contenido material, eficacia vinculante, interpretación y efecto, corresponda al conocimiento de la ordinaria” (considerando segundo).

Continúa el Tribunal Supremo afirmando que “el recurso (...) planteado no es rechazable por incompetencia *rationae materiae* ya que no se proyecta sobre el contenido esencial sino sobre la forma del contrato, combatiendo, de modo

55 Sobre esta sentencia, afirmó que “debía estimarse como resultas de un periodo (...) superado y que no podía, tajantemente, cortar con él en un caso en el que el problema se planteaba con cierta oscuridad. Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: “Reciente evolución de la jurisprudencia administrativa: los actos separables admitidos por el Tribunal Supremo”, *RAP*, núm. 36, septiembre-diciembre 1961, pp. 227-228.

56 Cfr. BOQUERA OLIVER, J.M.: *La selección de contratistas. Procedimiento de selección y contrato*, Ed. IEP, Madrid, 1963, pp. 196 y ss.

preciso y categórico, un acto típicamente administrativo con individualidad jurídica propia y separable por ello del complejo negocial a cuya realización tiende a insertarse en el expediente instruido para legalizar la manifestación de voluntad del Ayuntamiento contratante" (considerando tercero).

A partir de este momento y siguiendo los razonamientos expuestos de la sentencia de 17 de octubre de 1961, la jurisprudencia comenzó a acoger la doctrina de los actos separables como solución a toda la problemática relacionada con los contratos privados de la Administración pública⁵⁷

Esta teoría ha tenido tal calado y buena acogida por nuestros tribunales que, hoy en día, existen muy recientes pronunciamientos que apuestan por la doctrina de los actos separables como la respuesta más adecuada. Sirva como ejemplo la sentencia de 27 de junio de 2017 del Tribunal.

Esta resolución judicial sirve además como buena muestra del carácter transversal y multidisciplinar de la cuestión objeto del presente estudio. La mayoría de las sentencias referidas hasta el momento proceden de la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que la que se analiza a continuación y otras que se citan corresponden a la vía civil. Circunstancia que, sin duda alguna, invita a pensar que se trata de una cuestión para cuyo estudio se necesita compaginar nociones tanto del Derecho público como del Derecho privado, dada la naturaleza y características del tema.

Del resumen de antecedentes cabe destacar alguno de ellos. El 1 de marzo de 2006 el Ayuntamiento de Alhaurín el Grande suscribió con Zurich España un contrato de seguro de responsabilidad civil/patrimonial en la actividad de administración local. En septiembre de 2005, el Ayuntamiento adjudicó las obras de construcción de un edificio destinado a Biblioteca Municipal.

Durante su ejecución, el día 7 de junio de 2006, se produjeron daños en distintas viviendas colindantes. 28 vecinos afectados instaron el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial contra el consistorio. El 7 de marzo de 2008 la Junta de Gobierno local inició el expediente para determinar la responsabilidad por los daños ocasionados en las viviendas, siendo parte la aseguradora Zurich, que presentó escrito de alegaciones.

El 3 de noviembre de 2008 se dictó propuesta de resolución, en la que se estimaban 26 reclamaciones de los 28 aceptados. Todo ello fue ratificado por el Consejo Consultivo de Andalucía. El 31 de julio de 1998 se aprobó la propuesta de abono de las indemnizaciones a los afectados.

57 SSTS de 27 de diciembre de 1963, de 16 de marzo de 1964, de 9 de noviembre de 1964, entre otras.

Al no cumplir la aseguradora con la prestación convenida en el contrato de seguro, el Ayuntamiento acordó el ejercicio de acciones judiciales frente a Zurich, que se formalizaron en la demanda presentada el 12 de julio de 2011, cuyo conocimiento correspondió al juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Coín.

La titular del juzgado dictó sentencia absolviendo en la instancia a la aseguradora demandada al apreciar la falta de jurisdicción para conocer de la pretensión ejercitada, siendo competente la jurisdicción contencioso-administrativa. El ayuntamiento demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior sentencia, del que conoció la Audiencia Provincial de Málaga y que dictó sentencia el 30 de diciembre de 2014 por la que el recurso fue desestimado.

Según el criterio de la instancia y de la Audiencia, nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, cubierta por un contrato de seguro, y no ante un supuesto derivado del cumplimiento, ejecución o consecuencias de la contratación en que interviene la misma con otros contratantes. El Ayuntamiento interpuso entonces un recurso extraordinario por infracción procesal.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo defiende un criterio distinto al mantenido por el Juzgado y la Audiencia. Así, entre otras, considera que "(...) en aplicación de la doctrina de los actos separables, se ha de distinguir entre la fase de preparación y adjudicación del contrato, cuya impugnación se habría de decidir ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de aquellos conflictos que surjan entre la Administración y la aseguradora en cuanto a los efectos y extinción del contrato, que sería competencia de la Jurisdicción civil"⁵⁸.

En consecuencia, el fallo estima el recurso interpuesto contra la sentencia de 30 de diciembre de 2014, dictada en recurso de apelación por la Audiencia Provincial de Málaga. Este pronunciamiento constituye el caso más reciente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el que se aplica la teoría de los actos separables, buena muestra de que la doctrina goza aún de buena salud como construcción dogmático-jurisprudencial y de una gran virtualidad práctica.

⁵⁸ Para apoyar su razonamiento, el TS hace referencia a algún pronunciamiento de términos similares. Vid. SSTs de 24 de enero de 2007 y 25 de junio de 2007.

BIBLIOGRAFÍA

BOQUERA OLIVER, J.M.: *La selección de contratistas. Procedimiento de selección y contrato*, IEP, Madrid, 1963.

CARRETERO PÉREZ, A.: "El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo", *RAP*, núm. 65, 1971, pp. 99-142; "Teoría de los actos separables", *RAP*, núm. 61, 1970, p. 84-117.

CLAVERO ARÉVALO, M.F.: "El estado actual de la doctrina de los actos separables", *REVL*, núm. 164, octubre-diciembre 1969, pp. 545-568.

COCCE, B.: *Historia de Europa en el siglo XIX*, Atalaya, Madrid, 2000.

DE LOS MOZOS, J.: *El negocio jurídico*, Montecorvo, Madrid, 1969.

DE SOLAS RAFECAS, J.M.: *Contratos administrativos y contratos privados de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1990.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: "Contratos y actos ante el Tribunal Supremo la explotación del Hotel Andalucía Palace" de Sevilla, *RAP*, núm. 28, 1959, p. 147-168; "Reciente evolución de la jurisprudencia administrativa: los actos separables admitidos por el Tribunal Supremo", *RAP*, núm. 36, septiembre-diciembre 1961, pp. 227-228; "Principios sobre los contratos de la Administración con especial referencia a la esfera local", *REVL*, núm. 87 mayo-junio, 1956, p. 301 y ss.

GUILLÉN CATALÁN, R.: "La articulación del principio de conservación de actos y negocios jurídicos en la contratación electrónica", *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, núm. 42, 2016, pp. 83-104.

HUERGO LORA, A.: "Jurisprudencia sobre contratos", *RGDA*, núm. 2, Iustel, 2003.

LAMARQUE, J.: *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, Ed. LGDJ, Paris, 1960.

MACERA TIRAGALLO, B.F.: *La teoría francesa de los actos separables y su importación por el Derecho público español*, Cedecs, Barcelona, 2001.

MARÍN PADILLA, M.L.: *El principio general de conservación de los actos y negocios jurídicos: "utile per inutile non vitatur"*, Bosch, Barcelona, 1990.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: *Naturaleza de los contratos públicos a la luz del Derecho español, su fundamento y sus consecuencias*, en vol. col., Derecho

Administrativo (obra colectiva en Homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff), Abedelo-Perrot, Buenos Aires, 1998.

MORCILLO MORENO, J.: *Teoría y práctica de las cuestiones prejudiciales en el ámbito del Derecho Administrativo*, Wolters Kluwer, Madrid, 2007.

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: "El principio de economía procesal", en *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 299-325.

PALACIO ATARD, V.: "El siglo XIX", *RCDI*, Año núm 68, núm. 613, 1992, pp. 2535-2546.

POYAUD, D.: *La nullité des contrats administratifs*, Ed. LGDJ, Paris, 1991.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Y PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho administrativo (la jurisprudencia del Tribunal Supremo)*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989.

SENÉS MOTILLA, C.: *Las cuestiones prejudiciales en el sistema procesal español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

TERNEYRE, P.: *Les paradoxes du contentieux de l'annulation des contrats administratifs*, EDCE, núm. 39, 1988.

JURISPRUDENCIA CITADA

Conseil d'Etat

Sentencia de 18 de junio de 1860 'Duc de Clermont-Tonnerre'.

Sentencia de 30 de abril de 1863 'Ville de Bologne'.

Sentencia de 26 de enero de 1877 'Compans'.

Sentencia de 14 de noviembre de 1879 'Dumont'.

Sentencia de 17 de febrero de 1881 'Cerioa'.

Sentencia de 26 de diciembre de 1885 'Fins'.

Sentencia de 8 de junio de 1888 'Rafaelli'.

Sentencia de 6 de julio de 1894 'Prodhomme'.

Sentencia de 8 de mayo de 1897 'Cimetieri'.

Sentencia de 19 de mayo de 1899 'Levieux'.

Sentencia de 26 de abril de 1901 'Audoly'.

Sentencia de 4 de agosto de 1905 'Martin'.

Sentencia de 6 de abril de 1906 'Balliman'.

Sentencia de 12 de diciembre de 1930 'Compagnie des tramways du Loir-et-Cher'.

Sentencia de 19 de octubre de 1934 'Association des usagers de l'énergie électrique de Santi-Omer'.

Sentencia de 7 de febrero de 1936 'Département de la Creuse'.

Sentencia de 25 de abril de 1941 'Commune de Boisguillaume'.

Sentencia de 28 de mayo de 1943 'Société européenne d'énergie électrique'.

Sentencia de 20 de enero de 1950 'Commune de Tignes'.

Sentencia de 19 de febrero de 1952 'Société Air-Tahiti'.

Sentencia de 26 de noviembre de 1954 'Syndicat de la Raffinerie française de Soyfre'.

Sentencia de 14 de diciembre de 1955 'Coulon'.

Sentencia de 13 de julio de 1956 'Bernadat'.

Sentencia de 29 de junio de 1966 'Société pour le traitement industriel du bois'.

Sentencia de 31 de octubre de 1969 'Syndicat de défense des canaux de la Durance'.

Sentencia de 5 de febrero de 1971 'Ganache'.

Sentencia de 30 de marzo de 1973 'Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme c/. Schwetsoff et autres'.

Sentencia de 8 de noviembre de 1974 'Époux Figueras' del Conseil d'Etat francés'.

Sentencia de 23 de julio de 1976 'Commune de Braysur-Somme'.

Sentencia de 20 de enero de 1978 'Syndicat national de l'enseignement technique agricole public',

Sentencia de 17 de octubre de 1980 'Gaillard'.

Sentencia de 2 de diciembre de 1983 'Confédération des syndicats médicaux français et Conseil départemental de l'ordre des médecins'.

Sentencia de 16 de abril de 1986 'Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion et autre'.

Sentencia de 17 de diciembre de 1986 'Syndicat de l'armagnac et des vins du Gers'. Sentencia de 2 de febrero de 1987 'Société France 5'.

Sentencia de 13 de enero de 1988 'Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements'.

Sentencia de 15 de febrero de 1993 'Commune de Nay-Bourdettes c/. Syndicat mixte d'alimentation en eau potable de la région Nord-Est de Pau'.

Sentencia de 18 de octubre de 1993 'Commune de Villeneuve-sur-Lot'. Sentencia de 7 de octubre de 1994 'M. et Mme López'.

Sentencia de 10 de marzo de 1995 'Ville de Digne'.

Sentencia de 15 de abril de 1996 'Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux'. Sentencia de 10 de julio de 1996 'M. Cayzeel'.

Sentencia de 30 de octubre de 1996 'Mme Wajs et M. Monnier'.

Sentencia de 14 de marzo de 1997 'Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne'.

Tribunal Administratif de Nice

Sentencia de 6 de julio de 1984 'Commissaire de la République des Alpes-Maritimes'.

Tribunal Constitucional

Sentencia 108/1986 de 26 de julio. Sentencia 182/2003, de 20 de octubre.

Tribunal Supremo

- Sentencia de 25 de febrero de 1902.
- Sentencia de 21 de noviembre de 1905.
- Sentencia de 19 de noviembre de 1954.
- Sentencia de 19 de diciembre de 1958.
- Sentencia de 17 de octubre de 1961.
- Sentencia de 27 de diciembre de 1963.
- Sentencia de 16 de marzo de 1964.
- Sentencia de 30 de septiembre de 1964.
- Sentencia de 9 de noviembre de 1964.
- Sentencia de 27 de febrero de 1967.
- Sentencia de 26 de marzo de 1968.
- Sentencia de 27 de julio de 1977.
- Sentencia de 6 de febrero de 1980.
- Sentencia de 5 de octubre de 1981.
- Sentencia de 18 de diciembre de 1981.
- Sentencia de 14 de julio de 1982.
- Sentencia de 5 de julio de 1983.
- Sentencia de 9 de junio de 2005.
- Sentencia de 5 de abril de 2006.
- Sentencia de 24 de enero de 2007.
- Sentencia de 25 de junio de 2007.
- Sentencia de 27 de junio de 2017.

