

# EL NEGOCIO JURÍDICO DEL PARTICULAR EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por FERNANDO GARRIDO FALLA  
Oficial Letrado de las Cortes y Profesor Adjunto en la Universidad de Madrid

1. Es sabido que la teoría general del «negocio jurídico» privado, con independencia de la del negocio contractual, fué iniciada por los pandectistas alemanes, y después aplicada con éxito al Derecho civil, donde adquirió expresión legal en el Código civil alemán.

La aplicación de este concepto al campo del Derecho público tiene también una considerable tradición en la literatura jurídica alemana. Como representantes de ella pueden ser citados muy particularmente, por lo que a los primeros tiempos se refiere, GAREIS, LABAND y O. MAYER (1). Algunos de entre los privatistas (ZITELMANN, KUNTZE, REGELSBERGER...) intuyeron también la aplicabilidad de la noción de negocio jurídico al campo público (2).

---

(1) Vid. para una exposición más detallada del contenido y desarrollo de esta literatura KORMANN, «System der Rechtsgeschäftlichen Staatsakte», 1910, págs. 15 y siguientes. OTTO MAYER distingue fundamentalmente los actos administrativos en *decisiones* (Entscheidungen) y *disposiciones* (Verfügungen). Las decisiones son actos administrativos con contenido jurídico predeterminado. Las disposiciones, en cambio, constituyen su antítesis absoluta, puesto que crean «ex novo» una cierta relación jurídica entre un individuo determinado y el Poder público. Pues bien, para el citado autor este tipo de actos administrativos corresponde precisamente a lo que en Derecho civil es el «negocio jurídico», como el convenio, el testamento, etc.; por ello lo denomina *negocio jurídico de Derecho público* («Le Droit Administratif allemand», edición francesa, tomo I, París, 1903, págs. 126 y 127).

(2) Claro es que no ha faltado oposición por parte de algunos autores. MANICK señala que el empleo del concepto de negocio jurídico en el campo público conduciría a la anomalía de construir un tipo de negocio jurídico al que no le serían aplicables las normas contenidas en el Código Civil alemán, que son las que constituyen la disciplina del negocio jurídico «como tal». De todas formas, la oposición de MANICK se fundamenta, sobre todo, en razones terminológicas.

Desde el punto de vista del Derecho procesal se opone también a la admisión del negocio jurídico público MICHEL. Su razonamiento es el siguiente: la esencia del negocio jurídico que regula el Código Civil está en la fuerza del mismo por la transfor-

La recepción del concepto así acuñado se realiza en Italia, hacia 1904, por PACINOTTI, arraigando más tarde en la literatura de aquel país (3). En cambio, se muestra impermeable al mismo, en sus líneas generales, la doctrina francesa, sin que tampoco pueda afirmarse que ha tenido demasiado éxito en la española (4).

mación del orden jurídico privado; ninguna actuación procesal, particularmente la sentencia tiene influjo alguno sobre el Derecho privado, sino que antes bien, su eficacia se da exclusivamente en el campo jurídico público; conscientemente, dice él, las actuaciones procesales no son negocios jurídicos. Claro es que, como dice KORMANN, lo único que prueba la argumentación de MICHEL es que no son negocios jurídicos privados, pero deja por demostrar que los únicos negocios jurídicos deben ser los privados (KORMANN, Op. cit., pág. 17).

Es curioso señalar que la poquísima literatura jurídica española relativa a la discusión sobre la admisibilidad del concepto de negocio jurídico en el campo del Derecho público es también de filiación procesalista. Así, por ejemplo, GUASP señala que «si nos atenemos a la dirección tradicional que ve en el negocio jurídico una declaración de voluntad *privada*, que tiende a producir ciertos efectos jurídicos», resulta preferible contestar negativamente a la cuestión de si las declaraciones de voluntad que se producen con motivo del proceso, son verdaderos negocios jurídicos (GUASP, «Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil», I, 1.ª ed., pág. 673).

(3) VITTA, *Diritto Amministrativo*, 1940, vol. I, pág. 357.

(4) La doctrina francesa no conoce la expresión «negocio jurídico». Bien es verdad que hasta cierto punto se llena el hueco que éste produce con *acto jurídico*. Así, por ejemplo, cuando GASTÓN JEZE dice: «los actos jurídicos son manifestaciones de voluntad de individuos (gobernantes, agentes públicos, simples particulares), en ejercicio de un poder legal y con finalidad de producir un efecto jurídico» («Principios generales de Derecho Administrativo», I, trad. castellana, Buenos Aires, 1948, pág. 29), está definiendo algo que se parece mucho al negocio jurídico. No obstante falta una terminología adecuada para distinguir, mediante la introducción de la categoría del negocio jurídico dentro de la teoría general del acto administrativo, aquellos actos que por sus efectos son negocios jurídicos, de aquellos que no lo son. Esta imprecisión se descubre en la edición francesa de la obra de OTTO MAYER cuando se emplea «acte juridique» en lugar del término alemán «Rechtsgeschäft». Estimamos que en el campo del Derecho Administrativo este último término, correspondiente al español «negocio jurídico», es de más precisión que el anterior.

No cabe duda de que todo depende sin embargo de la extensión que queramos dar al término «negocio jurídico». Se ha de observar con WINDSCHEID que siendo el de negocio jurídico un concepto creado por la jurisprudencia para sus fines propios, cada autor puede darle la forma que crea más apropiada, por lo que en vez de discutir lo que deba ser el negocio jurídico, se debería exponer simplemente lo que cada cual entiende que es (recuerda esta opinión SCIALOJA en «Negocios Jurídicos», pág. 24, por nota, trad. esp. Sevilla, 1942). Aceptando estos consejos nosotros admitimos la diferencia de matiz que la moderna doctrina italiana del Derecho Administrativo descubre entre acto jurídico y negocio jurídico. Así, ZANOBINI define como acto jurídico «aquellos que son realizados con el fin de conservar un efecto reconocido por el Derecho. Siendo así que los actos jurídicos son actos voluntarios, cabe preguntarse qué diferencia puede entonces existir entre la anterior definición y la que, referente al negocio jurídico admitimos en el texto. Ahora bien, el propio ZANOBINI, señala que la noción de acto jurídico no debe limitarse a los actos o manifestaciones de voluntad (como órdenes, previsiones, permisos, consentimientos en relaciones contractuales, etc.), sino que con tal denominación se comprenden otras manifestaciones psíquicas como decla-

Podemos definir, con KORMANN, el negocio jurídico como «cierta actuación jurídica en la que la voluntad del actuante está dirigida a producir determinados efectos de derecho» (5). Estos negocios jurídicos son públicos, según el citado autor, cuando el sujeto que actúa aparece como soporte de derechos y obligaciones públicas. Normalmente, por tanto, lo serán las entidades administrativas. Pero, teniendo en cuenta que también el particular figura en la relación jurídico-administrativa como portador de derechos públicos subjetivos y deberes públicos subjetivos, queda claro que también a él pueden atribuirse la producción de negocios jurídicos.

Por lo que se refiere a los negocios jurídicos públicos de que es sujeto agente el Estado, la doctrina señala que, no obstante su carácter de declaraciones de voluntad que producen efectos jurídicos, no deben incluirse entre los negocios jurídicos ni los actos de carácter general (por ejemplo, los reglamentos), ni aquellos en que la Administración aplica funciones jurisdiccionales. Los negocios jurídicos de Derecho público quedan así limitados a ser una especial categoría de actos administrativos. A continuación veremos hasta qué punto pueden ser también una especial categoría de actos del administrado.

Pero ante todo vamos a poner de relieve ciertas peculiaridades que presenta la aplicación del negocio jurídico, según se trate del campo público o del privado.

Es muy conocida la distinción que hace la doctrina civilista entre negocios jurídicos unilaterales y bilaterales. Pues bien: mientras los negocios unilaterales son la excepción en Derecho privado (donde resulta difícil encontrar dos o tres ejemplos que sumar al testamento), en el Derecho público constituyen la mayoría. Por cuanto se refiere a los que emanan del Estado, el acto administrativo es esencialmente unilateral; y por lo que se refiere a los actos del administrado, en los pocos casos en que verdaderamente constituyen negocios jurídicos, dicho lo anterior, es lógico que concluyamos su unilateralidad.

Por el contrario, el negocio bilateral constituye la regla general en

---

raciones de conocimiento, de voluntad, de deseo, porque todas ellas constituyen acto voluntario (ZANOBINI, «Corso di Diritto Amministrativo», pág. 169, vol. I, 5.<sup>a</sup> ed., 1947). Decir pues acto voluntario no equivale a decir acto cuyo contenido es una declaración de voluntad. Si la diferencia existe, es lícito introducir el término «negocio jurídico» para hablar del segundo supuesto.

(5) Op. cit., pág. 18.

Derecho privado, mientras que en el público se ha llegado incluso a discutir su admisibilidad teórica. Este problema se plantea siempre unido al de los contratos de Derecho público, y por el momento bástenos decir que la doctrina no ha llegado a soluciones unánimes.

2. Hemos dejado abierta en el párrafo anterior la siguiente cuestión: ¿Hay actos administrativos y actos del administrado que no sean negocios jurídicos?

En la magnífica monografía de KORMANN ya citada, arrancando de un concepto amplísimo de «acto administrativo», que comprendería un catálogo heterogéneo de todas las actuaciones de la Administración, se llegan a determinar cuatro grupos de actos: 1.º Actos de la Administración de naturaleza jurídico-privada, que emanan de ella considerada como personalidad privada; 2.º, actos de pura ejecución (*reine tatsächlichen Akte*), como la detención efectiva de un malhechor, o el hecho de sacrificar animales afectados por una epidemia, etc.; 3.º, la oposición tajante al grupo anterior la constituyen los «actos negocios jurídicos» (*rechtsgeschäftlichen Staatsakte*), que se caracterizan por una determinada intervención de la voluntad dirigida a producir efectos jurídicos; 4.º, las simples «actuaciones administrativas con efectos jurídicos» (*rechtshandlungsmässigen Verwaltungsakte*), en las que los efectos jurídicos no son buscados por una concreta voluntad que a ello se dirige, sino que es la ley la que los une a una actuación determinada (6).

A los efectos de la definición del acto administrativo interesan los dos últimos grupos. Pues aunque KORMANN toma el título general para su obra de la naturaleza de los que constituyen el tercero, ninguna de las modernas definiciones limita el ámbito de los actos administrativos al círculo de los negocios jurídicos, o sea, de las declaraciones de voluntad dirigidas a obtener efectos jurídicos. Así, VITTA señala que mientras unos actos administrativos son «meros juicios», otros son «declaraciones de voluntad» (7). Y tampoco se limita a la idea de declaración de voluntad RANELLETTI cuando define el acto administrativo como «una declaración concreta de voluntad, de opinión, de juicio, de ciencia, de un órgano administrativo del Estado o de otro sujeto de Derecho público administrativo en el desarrollo de la actividad de administra-

(6) Op. cit., págs. 14 a 26.

(7) *Dir. Amm.*, cit., pág. 356.

ción» (8). De la que deriva la clasificación de los actos administrativos, que más adelante plantea, en dos categorías: actos administrativos en sentido estricto o *meros actos administrativos* y *actos administrativos negocios jurídicos* (9). De todo esto una consecuencia aparece clara: el concepto de acto administrativo es más amplio que el de negocio jurídico administrativo. Hay actos administrativos que no son negocios jurídicos.

Veamos ahora qué ocurre con los actos del administrado. En esta materia es posible adelantar las siguientes afirmaciones:

1.ª Hay actos del particular con efectos jurídico-administrativos que son simples actuaciones de ejecución.

2.ª Hay actos del particular que son verdaderos negocios jurídicos unilaterales.

3.ª Hay actos del particular que, conteniendo declaraciones de voluntad, no son verdaderos negocios jurídicos.

Explicaremos brevemente cada una de ellas.

a) Hay, en efecto, actuaciones de ejecución del particular que suponen, por ejemplo, la extinción de una relación jurídico-administrativa, es decir, efectos jurídicos. Así un particular recibe notificación de la cuota tributaria a que está obligado; al pagarla extingue su deber jurídico fiscal para con el Estado. Estos actos del administrado son cabalmente los que constituyen el grupo de los que son consecuencia de un acto administrativo (según la terminología que venimos adoptando) (9ª). Aquí bástenos saber que tales actos no son por supuesto negocios jurídicos (no lo es el hecho de pagar una contribución) y que tienen efectos jurídicos, relativos a la extinción de una relación jurídico-administrativa.

b) La existencia de negocios jurídicos de Derecho público realizados unilateralmente por el particular, puede resultar extraña a primera vista. En efecto, siendo la administración obra de la Administración, no se comprende fácilmente qué campo puede existir en ella que sea esfera de libre disponibilidad para el particular. No obstante, aunque los ejemplos no sean numerosos, ello es perfectamente admisible.

G. MIELE dice a este respecto: «En el Derecho administrativo no

(8) *Teoría degli atti amm. speciali*, 1945, pág. 3.

(9) *Op. cit.*, pág. 17.

(9ª) Nosotros clasificamos los actos del administrado en actos del particular consecuencia de un acto administrativo (el ejemplo del texto) y actos del particular presu- puestos para la eficacia o validez del acto administrativo.

faltan, como en el Derecho privado, actos unilaterales con los que el ciudadano, ejerciendo un poder jurídico concedido al mismo por las leyes, crea una relación, o bien la extingue, o, en suma, produce un efecto que el Derecho protege y sanciona». En todos estos casos se trata de actos del particular que «exclusivamente por obra suya dan lugar a un efecto jurídico designado en su contenido» (10).

Aunque no estamos de acuerdo con la totalidad de los ejemplos citados por MIELE, ya que en muchos de ellos es dudoso si el verdadero efecto jurídico se debe a la manifestación de voluntad del particular o al acto administrativo dictado como consecuencia de la misma, es lo cierto que aparecen claros el caso de la renuncia unilateral y ciertos supuestos de opciones.

El título I del libro I de nuestro Código civil señala, en materia de nacionalidad, numerosos ejemplos de opción (art. 18, párr. 2.º) y de declaraciones de voluntad que producen, sin más, efectos jurídicos. Sirva de ejemplo el art. 21: «El español que pierda esta calidad por adquirir naturaleza en país extranjero, podrá recobrarla volviendo al reino, *declarando que tal es su voluntad* ante el encargado del Registro civil del domicilio que elija para que haga la inscripción correspondiente, y renunciando a la protección del pabellón de aquel país.» Es evidente que esta declaración de voluntad que contempla el art. 21 produce por sí misma los efectos jurídicos relativos a adquisición de la nacionalidad española, por lo que es imposible negar al acto del particular carácter de negocio jurídico de Derecho público. En cuanto a la inscripción que realiza el encargado del Registro, es obvio añadir que ella no constituye negocio jurídico, sino mera actuación jurídica, cuyos únicos efectos son la formalización del acto, pero nunca la concesión de la nacionalidad.

En cuanto a la renuncia, únicamente es negocio jurídico unilateral cuando no exija el ordenamiento positivo la aceptación del Estado, en tal forma que de la aceptación, y no de la renuncia, parezcan derivarse los efectos constitutivos o extintivos de la relación jurídico-administrativa. Así, por ejemplo, la renuncia al cargo de un funcionario público no la estimamos ejemplo de renuncia unilateral. Pero sobre esto ya nos extenderemos al hablar de la bilateral.

---

(10) MIELE, *La manifestazione di volontà del privato nel Dir. Amministrativo*, 1931, pág. 81.

c) Aunque por razones distintas a las de la afirmación contenida en el apartado anterior, también puede aparecer extraño que existan actos del particular que, conteniendo declaraciones de voluntad, no sean, sin embargo, verdaderos negocios jurídicos. Si hay declaración de voluntad y hay efectos jurídicos, ¿cómo no hay negocio jurídico?

Desde luego, la íntima relación entre el negocio jurídico y la declaración de voluntad es indudable. Pero sería un error, dice OERTMANN, equiparar ambas cosas. De una parte, porque no toda declaración de voluntad es un hecho apropiado para producir por sí los efectos jurídicos, antes bien, hay negocios que se componen de una pluralidad de declaraciones de voluntad, hasta el punto de que cada una de ellas no es sino un factor, es decir, un hecho subordinado a su unión con otros; ejemplo, el contrato. De otra, tampoco el negocio jurídico unilateral consiste en una sola declaración de voluntad, antes bien, muchas veces es precisa la reunión de varios elementos para llevar a cabo la realización del negocio; por ejemplo, el envío de la declaración o el consentimiento de un tercero (11).

Pues bien, la aplicación de esta doctrina al círculo de los actos del particular con eficacia jurídica administrativa, nos va a explicar la aparente contradicción que dejábamos señalada: hay declaraciones de voluntad del particular con efectos jurídico-administrativos que no alcanzan la categoría de negocios jurídicos. En realidad, el nacimiento, modificación o extinción de relación jurídica que puede producirse, tiene su causa en el acto administrativo (he aquí el verdadero negocio jurídico) de que es presupuesto el del administrado.

Explica MIELE detenidamente la función que la voluntad del particular desempeña en relación con el acto administrativo. Hay veces, dice, en que la ley, en consideración al modo como el acto administrativo incide sobre los intereses del particular sacrificándolos (traslado de funcionarios inmovibles, por ejemplo); o al carácter que el acto de la persona privada pone como condición para la administración de ejercicio de su recurso jerárquico; o en consideración a que la emanación del acto administrativo exige un laborioso procedimiento de comprobación y control que presupone necesariamente la participación del particular (legitimaciones, cambios de nombre...), etc., «prescribe un or-

---

(11) P. OERTMANN, *Introducción al Derecho civil*, trad. esp., 1933, pág. 195.

den riguroso en el cumplimiento de los dos actos, el de la autoridad y el del administrado, y precisamente la precedencia del segundo sobre el primero» (12). La hipótesis opuesta se da cuando, no obstante exigirse la voluntad del particular como requisito indispensable, la ley no se preocupa de establecer un determinado orden, como en el caso anterior, siendo indiferente si la voluntad del particular aparece bajo forma de instancia o solicitud o revistiendo la forma de aceptación posterior. En estos casos se trata normalmente de providencias que confieren ventajas al particular (por ejemplo, títulos u honores), o bien, no obstante imponerse, junto a ciertas ventajas, deberes de grave responsabilidad, se supone que la participación del particular en un previo concurso u oposición constituye externamente (ya que no puede estimarse jurídicamente como aceptación de un acto administrativo que aun no se ha producido) una notable expresión de su voluntad de desear esas consecuencias. Se trata, pues, de una presunción de aceptación, que, si no elimina, al menos atenúa el peligro de que el acto administrativo tenga que ser retirado por falta de consentimiento del particular. Y estas razones explican por qué los actos administrativos de tal categoría se dictan normalmente sin atender la instancia o petición del particular. Por eso aquí, dice MIELE, la voluntad privada no afecta a la *validez* del acto administrativo, ya que, más que influir sobre la causa productiva, influye sobre el *efecto* producido. De esta forma resulta que la pendencia de la aceptación no hace que deba considerarse inválido el acto administrativo, sino sólo pendiente en sus efectos. Consecuencia de esto, que cuando la aceptación tiene lugar, el acto administrativo se retrotrae en su eficacia al momento mismo en que emanó del órgano oficial competente, no al momento de la aceptación.

En dos formas puede ser el acto del administrado presupuesto del acto administrativo: como presupuesto de validez y como presupuesto de eficacia (13). En uno y otro caso nos interesa conocer la relación jurídica en que se encuentran estos actos entre sí. Y las hipótesis explicativas que pueden intentarse son las siguientes:

a) Que ambos actos no sean sino los elementos constitutivos de un solo negocio jurídico *bilateral*. Esta hipótesis estaría de acuerdo con la tesis que informa la afirmación que estamos manteniendo, por lo que

(12) *La manifestazione*, cit., págs. 54-55.

(13) *Op. cit.*, págs. 55 a 57.

se refiere a que los actos del particular, aunque declaraciones de voluntad, no constituyen por sí negocios jurídicos; pero estaría en desacuerdo por cuanto no reconoce tal carácter al acto administrativo.

Para CAMMEO, ambos actos, el del particular y el de la Administración, constituyen elementos de un solo negocio, de tal modo —dice— que no debe hablarse de acto administrativo, por ejemplo, de nombramiento de funcionario o de concesión, sino de negocio jurídico de nombramiento o de concesión, por cuanto la aceptación del funcionario o del concesionario es elemento que, unido al anterior, produce el negocio total. MIELE, combatiendo esta postura, subraya la autonomía de ambos actos, administrativo y del administrado; pero no nos aclara definitivamente si concede a los dos la categoría de negocio jurídico, o si esta calidad falta en el acto del administrado, como mero presupuesto que es de la eficacia del administrativo o de su validez (14).

Estimamos que el negocio jurídico bilateral es posible en Derecho público porque admitimos la existencia del contrato administrativo. Pero los casos en que éste se da, que por cierto no son numerosos, no son los que nos preocupan en este momento. Si tomamos, por ejemplo, una autorización de policía concedida a un particular como consecuencia de una petición del mismo, hemos de comprender fácilmente que el juego petición-autorización no da nacimiento en absoluto a un negocio bilateral, a que dan lugar conjuntamente la voluntad pública y la privada. Es evidente, por el contrario, que los efectos que de la autorización derivan, la extensión de la esfera de disponibilidad jurídica del particular, no son consecuencia de la voluntad de éste, sino de la administrativa, si bien deba admitirse que sin aquélla ésta no hubiese sido declarada.

Por tanto, la hipótesis de la bilateralidad no nos sirve.

b) Que ambos sean negocios jurídicos independientes. Ya hemos visto cómo MIELE señala la independencia o autonomía de los dos actos. Pero de esto a que haya que admitir la independencia de dos negocios jurídicos diferentes, media un abismo. En efecto, si dos fuesen los negocios jurídicos, dos habrían de ser las clases de efectos jurídicos producidos, y no es esto lo que sucede en los supuestos con que tratamos. Recordemos el ejemplo de la autorización de policía.

---

(14) Op. cit., págs. 52 y 53.

c) Que no haya más que un negocio jurídico —el acto administrativo—, pero condicionado en su validez o eficacia por el acto del particular: Ya hemos visto cómo ésta es la hipótesis obligada a que nos conducen los anteriores razonamientos. Si unos son los efectos jurídicos, relativos a creación, modificación o extinción de una relación jurídico-administrativa, uno es el negocio jurídico. Y, además, se encontrará allí donde esté la causa de tales efectos, es decir, en la voluntad de la Administración, no en la del particular.

3. Ya nos referimos líneas atrás al problema de la renuncia unilateral en Derecho público, única que para nosotros constituye acto del administrado con categoría de negocio jurídico. Ahora vamos a insistir en el problema de las renunciaciones con algo más de detenimiento.

En un sentido amplio, dice ROMANELLI (15), renuncia es la dimisión de un derecho que se extingue por la sola voluntad del titular. Donde lo primero que resalta es que la causa de la extinción del derecho se pone cabalmente en la voluntad del titular.

Este mismo aspecto ofrece la definición que da de la renuncia ROCA SASTRE: «Declaración jurídica de voluntad dirigida al abandono de un derecho subjetivo, facultad, beneficio, pretensión, expectativa o posición jurídica» (16). También TRAVIESAS estima que la esencia de la renuncia estriba en que un derecho es excluido de la esfera jurídica del renunciante, porque así lo quiere el que emite la declaración de voluntad que es la renuncia (17). Y el propio MIELE afirma que una renuncia bilateral no puede constituir sino un tipo impropio, impreciso, correspondiente a otros principios jurídicos que no son los que presiden la verdadera renuncia, esto es, la renuncia unilateral (18).

Ahora bien, las anteriores definiciones no pueden mantenerse con tal inflexibilidad que no dejen paso a la excepción y a la clasificación. Así, ROCA distingue la renuncia de derechos reales de la renuncia de derechos de crédito. La primera, consecuencia del poder dispositivo al derecho anejo, es esencialmente unilateral y, consecuentemente, irrevocable, pues produce sus efectos jurídicos desde el mismo momento de la manifestación de la voluntad de renuncia. La segunda, como afecta a

(15) *L'annullamento degli atti amministrativi*, 1939, pág. 43.

(16) ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, vol. I, 1946, pág. 455.

(17) TRAVIESAS, *La renuncia*, en «Rev. gen. de Leg. y Jurisp.», 1929, t. 155, pág. 557.

(18) *Op. cit.*, pág. 41.

una persona determinadamente obligada, como no se trata sólo de extinguir un derecho, sino de disolver una relación jurídica, es bilateral y exige aceptación, y, por consecuencia, es revocable con anterioridad a esta aceptación. Si, por otra parte, nos limitamos exclusivamente al terreno del Derecho público, habremos de tener en cuenta nuevas consideraciones. Dice G. JELLINEK que tanto para los particulares como para los entes públicos, puede admitirse como regla la no renunciabilidad de los derechos públicos, puesto que solamente con base en especiales motivos puede ser lícito que relaciones creadas y ordenadas en interés general cedan el paso al interés individual. El carácter de «irrenunciabilidad» se da especialmente en aquellos derechos que son consecuencia del *status* activo del ciudadano en el Estado, y que, por su peculiar carácter, implican en cuanto a su ejercicio una prestación momentánea y sin importancia. De esta forma se consideran como no renunciables los derechos electorales y, especialmente, el voto (19). Otras veces la no renunciabilidad se refiere a derechos de contenido económico; por ejemplo —en la legislación española—, el carácter de irrenunciable de la gratificación económica mensual de los Procuradores en Cortes.

Ahora bien, el principio de la irrenunciabilidad que acabamos de contemplar, extendiendo sus dominios en el Derecho público, se eclipsa en determinados casos. Y así, junto a los denominados «cargos o funciones obligatorias» (por ejemplo, los cargos de alcalde y de concejal en nuestro Derecho municipal), es posible la renuncia al cargo de los funcionarios profesionales.

Mas he aquí que esta renuncia en el campo del Derecho público siempre será una renuncia a contrapelo de los principios generales expuestos, y por tanto, ese tipo «impropio e impreciso» que decía MIELE. En definitiva, no será, desde luego, una renuncia unilateral.

El más claro caso de renuncia bilateral en Derecho administrativo es, sin duda, la renuncia a los cargos públicos renunciables, o *dimisión*. Hasta tal punto es necesaria la aceptación de la renuncia por parte del Estado, que hasta tanto no se produzca, la relación de función pública no se extingue. Con otras palabras, el acto del cual emanan verdaderamente las consecuencias jurídicas es el de la Administración, no el de renuncia. De esta forma queda confirmada nuestra postura inicial de no

---

(19) G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, trad. it., 1912, pág. 376.

considerar la renuncia bilateral como negocio jurídico del administrado, sino, simplemente, mero acto presupuesto de la validez de un acto administrativo. Consecuentemente: no puede concederse validez a la aceptación de una renuncia que no se ha presentado.

4. De cuanto se ha dicho hasta ahora, una conclusión se desprende con toda evidencia: el negocio jurídico del particular en Derecho administrativo exige dos requisitos fundamentales, de una parte, una manifestación de voluntad del particular; de otra, unos determinados efectos jurídicos, que tienen por causa precisamente esa voluntad del particular.

Por supuesto que la coincidencia de estos dos requisitos no es demasiado frecuente en el campo del Derecho administrativo. Pero si queremos que el negocio jurídico constituya en este terreno una verdadera categoría científica, no tenemos más remedio que desechar como tales negocios las simples manifestaciones de voluntad del particular, que no son sino un elemento del acto administrativo. Ya hemos visto en lo anterior qué diferencia existe entre unas y otras manifestaciones de voluntad.

Insistimos, pues, en que, en esta materia, el negocio jurídico del particular es una institución jurídica de carácter extraordinario. Ello es lo que se deduce también de un examen «a priori» de lo que es la esencia de la Administración pública. Una clasificación total de los actos del administrado, tal como la hemos hecho en otra ocasión (20), nos produce conciencia de cuál es el lugar exacto que en la sistemática total de aquéllos se reserva al negocio jurídico del particular.

---

(20) Vid. nuestro trabajo «Actos del Administrado», publicado en la voz correspondiente de la «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix». En dicho trabajo se hace una clasificación de actos del administrado que se ha recogido también aquí: actos de ejecución con efectos jurídico-administrativos, actos negocios jurídicos y actos que contienen declaraciones de voluntad sin ser negocios jurídicos. Este último grupo nos está demostrando la existencia de una serie de casos en los que la manifestación de voluntad del particular es un simple elemento de un acto administrativo. Pues bien, según el valor de este elemento y en relación con él distinguíamos entre actos del administrado que son presupuestos de la validez del acto administrativo (como son los actos que forman parte de un procedimiento administrativo y las renunciaciones bilaterales) y actos del particular que son presupuestos de la *eficacia* del acto administrativo (como son las aceptaciones y aquiescencias).

# JURISPRUDENCIA

