Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 435-458
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L17
© Xabier Arzoz Santisteban
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 17
ACTOS ADMINISTRATIVOS

Xabier Arzoz Santisteban
UNED

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN AL ACTO ADMINISTRATIVO.—2. LA FUNCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO: 2.1. Función clarificadora y estabilizadora; 2.2. Función configuradora.—3. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO: 3.1. Concepto amplio y concepto estricto; 3.2. El concepto legal.—4. LA ANATOMÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO: 4.1. Los elementos subjetivos; 4.2. Los elementos objetivos; 4.3. Los elementos formales.—5. LA DINÁMICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO: 5.1. Notificación; 5.2. Eficacia; 5.3. Validez; 5.4. Firmeza; 5.5. Ejecución.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN AL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Los particulares entran cada día en contacto con un amplísimo elenco de actos administrativos. Los actos administrativos tanto reconocen y amplían derechos como los limitan o deniegan, revocan previas decisiones favorables o reconocen derechos a empresas competidoras o a propietarios colindantes. Una parte de esos actos administrativos se producen **a solicitud** de los interesados (certificados de nacimiento, empadronamiento, estudios o de estar al corriente de las obligaciones con la Seguridad Social; licencias para edificar, ampliar una instalación o abrir un local de hostelería o espectáculos; títulos oficiales de enseñanzas universitarias y no univer-

sitarias, colegiación en determinadas profesiones, licencias de caza y pesca, licencias deportivas, licencia de armas, permisos de residencia y trabajo para extranjeros), y otra parte sin solicitud alguna, sino **de oficio** (sanciones administrativas, liquidaciones tributarias, actos expropiatorios, convocatorias de subvenciones y de procedimientos selectivos de empleados públicos, aprobación de un proyecto de carreteras).

2. Hay actividades que, por su naturaleza, están atestadas de actos administrativos de **ordenación y control**, porque generan riesgo para terceros, como es la circulación de vehículos de motor (señales de circulación, permisos de conducción y circulación, licencias de transporte interurbano de personas, licencias de transporte de mercancías, autorizaciones especiales para circular en fechas con restricciones, inspección técnica de vehículos, tarjetas de aparcamiento para residentes, etc.) o porque afectan a bienes de dominio público, como las vías públicas, las playas, las aguas subterráneas y el espacio radioeléctrico. Todos los supuestos mencionados entre paréntesis en este apartado y en el anterior constituyen ejemplos de actos administrativos que se estudian detenidamente más adelante (*infra* § 22.56-68 y § 30.43-55).

3. El acto administrativo es, por tanto, **omnipresente** en la vida diaria de las personas en la misma medida que lo es la Administración pública y el Derecho administrativo, que según el famoso aserto, nos acompaña desde la cuna hasta la sepultura (y esta afirmación aún se olvida de las personas jurídicas, tan sometidas hoy al Derecho administrativo como lo están los individuos). Literalmente "para casi todo" se necesita algún tipo de licencia o autorización de la Administración, incluso aunque no parezca que se perjudican los derechos e intereses de terceros. Así, por ejemplo, en un terreno rústico su propietario necesita autorización no solo para edificar, sino también para perforar con el fin de extraer agua o averiguar si hay hidrocarburos en el subsuelo, para extraer áridos, plantar viñedos, sembrar amapola o realizar una excavación o prospección arqueológica; también para realizar obras interiores en un inmueble declarado monumento de interés cultural o para exportar un cuadro declarado de interés cultural. Detrás de la imposición de esas autorizaciones hay intereses generales que requieren tutela.

4. Desde las primeras elaboraciones del concepto de acto administrativo en el Estado liberal decimonónico, la **importancia estructuradora y racionalizadora** de la teoría del acto administrativo no ha disminuido en los ordenamientos de régimen administrativo. Se le sigue considerando como "la institución más original y característica del Derecho administrativo, en donde el Derecho privado no juega ningún papel" (BOCANEGRA SIERRA, 2012: 776). En el ordenamiento jurídico español la noción de acto administrativo ha sido incluso refrendada constitucionalmente [art. 105 b) CE]. La **vigencia** de la categoría se ha confirmado, no solo en los ámbitos tradicionales de la disciplina del urbanismo, el tráfico y la actividad económica y en los procedimientos masivos del Derecho tributario y social, sino también en los modernos campos del derecho ambiental y la regulación económica. Los presagios de pérdida de su papel central no se han confirmado. Sigue siendo una categoría central, no solo en términos cuantitativos, de la actuación administrativa configuradora de acuerdo con la legislación sectorial. Pese a la proliferación de técnicas informales o no imperativas de actividad (acuerdos, relaciones públicas, información al público, recomendaciones, advertencias), la actuación mediante actos administrativos sigue siendo insustituible: debido a su celeridad, su regularidad, su efectividad y la seguridad jurídica que proporcionan. Y aunque en determinados contextos se utilicen instrumentos de actuación más flexibles o menos coercitivos, siempre quedan como último recurso para la imposición de normas de conducta.

2. FUNCIÓN

5. El acto administrativo ocupa una posición central en el sistema de formas jurídicas de actuación administrativa, no solo por su protagonismo práctico indiscutible y el menor desarrollo dogmático de otras formas jurídicas. También por las funciones específicas que cumple: la clarificación y estabilización de las relaciones jurídicas entre la Administración y el ciudadano, y la configuración del contenido de esas relaciones.

2.1. Función clarificadora y estabilizadora

6. El acto administrativo **aplica el ordenamiento jurídico en el caso concreto**, con lo que define con efectos jurídicos vinculantes y con vocación de estabilidad el contenido y alcance de una relación jurídica concreta que vincula al ciudadano con la Administración. En esa medida, el acto administrativo actualiza el principio de **Estado de Derecho** (*supra* § 4.9) en cada concreto sector en el que actúa la Administración: al aplicar previas leyes y reglamentos a casos concretos, cada acto administrativo reafirma el principio de legalidad y genera seguridad jurídica en sus destinatarios. Así, el otorgamiento de una licencia municipal de obras no solo reafirma la vigencia normativa de las leyes y planes urbanísticos aplicables al caso, sino que también define de forma estable la situación jurídica del titular de la licencia.

7. La función clarificadora y estabilizadora es **imprescindible en el tráfico jurídico** y, como institución, comporta ventajas tanto para la Administración como para el particular. El beneficio para el particular es evidente en los casos en los que la Administración le reconoce un derecho u otorga una ventaja que antes no tenía reconocida, pues esta no podrá (o, cuando menos, no podrá fácilmente) desligarse con posterioridad de ese reconocimiento u otorgamiento, incluso aunque constituya una infracción del ordenamiento jurídico (la regla general es, como veremos, la anulabilidad que solo puede instarse en un plazo breve de tiempo: *infra* § 17.75). Por tanto, el particular puede iniciar su actividad y realizar las inversiones que estime necesarias, sin temor a que el órgano competente cambie posteriormente de criterio. El efecto clarificador y estabilizador se produce también en los supuestos en los que la Administración adopta un acto desfavorable para el particular, pues aquel efecto es diferenciable del contenido desventajoso del acto. Aunque el contenido del acto en sí sea desfavorable, no deja de producir un efecto limitador, derivado de la consumación del ejercicio de la potestad administrativa de que se trate: por lo general, para ejercer de nuevo la misma potestad administrativa será necesario la concurrencia de un nuevo supuesto de hecho o el previo ejercicio de la potestad de revisión de oficio del acto ya dictado (*infra* § 33.24-31).

2.2. Función configuradora

8. El acto administrativo no se limita a aportar seguridad a los particulares y al tráfico jurídico. Dentro de los límites que le impone la ley, el acto administrativo cumple también una función **configuradora de la realidad jurídica y social.** La función configuradora del acto administrativo se potencia en virtud de la Constitu-

ción española y su consagración de los siguientes contenidos: la cláusula del **Estado social** (art. 1.1 CE) (*supra* § 4.37), los valores de justicia e igualdad (arts. 1.1 y 9.2 CE), un amplio catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 14 a 38 CE) y un extenso elenco de principios rectores de la política social y económica (arts. 39 a 52 CE) y de la economía y la hacienda (arts. 128 a 136 CE). La realización del Estado social requiere operaciones jurídicas y materiales complejas: una parte de esas operaciones, las que inciden directamente sobre los ciudadanos, se encauzan mediante la categoría del acto administrativo. Así, por ejemplo, una subvención favorecedora del empleo femenino está configurando la realidad jurídica y social conforme a la Constitución: contribuye a que la igualdad laboral de las mujeres sea real y efectiva, como disponen los artículos 9.2 y 14 CE.

9. La función estabilizadora del acto administrativo era suficiente en el Estado liberal. Con el desarrollo social y económico emergió una creciente preocupación por el **bienestar colectivo** en sus múltiples facetas. La Constitución dejó de entenderse solo como límite y devino en programa: la ampliación del número de los que disfrutan de libertad material y la ejecución de las exigencias de la Constitución como programa se convirtieron en funciones del Estado. Esto repercutió en el acto administrativo como categoría, que debió asumir una función adicional (y que es absolutamente ajena a la que realiza el poder judicial): no solo concretar los límites previstos en el ordenamiento jurídico, sino también **configurar** en positivo las relaciones jurídicas con el fin de crear un orden social y económico más igualitario, accesible, sostenible, inclusivo y participativo. También explica que la estabilidad del acto administrativo firme no tenga la misma intensidad que la de la sentencia judicial firme, pues, además de cumplir con el principio de legalidad, aquel tiene que adaptarse a los diversos intereses generales reconocidos en el ordenamiento jurídico.

10. Según lo dicho, aunque no desaparece del todo, la función de la Administración no se agota ya en una mera ejecución de un programa normativo definido y acabado. La ley puede servirse también de normas de programación condicional o finalista que consienten que la Administración elija entre varias consecuencias jurídicas posibles y, de esta forma, sirva a los intereses generales adaptándose a una realidad cambiante (*supra* § 5.11). La **flexibilidad** del acto administrativo como categoría jurídica le permite servir de instrumento tanto de las actividades "más clásicas" de policía (ordenación y control), de fomento, expropiatoria y sancionadora como de las actividades "más modernas" de regulación y de prestación y garantía.

11. Buena parte de las reglas que componen el régimen jurídico del acto administrativo se ocupan, en consecuencia, de concretar, garantizar y modular su doble función estabilizadora y configuradora. De la primera función (estabilizadora) se ocupan primordialmente las reglas que se incluyen en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (**LPAC**): entre otras, la exigencia de contenido determinado, posible y adecuado a sus fines, los requisitos generales de forma y publicidad, el régimen general de la anulabilidad (incluidos los plazos breves de recurso), la no impugnabilidad del acto confirmatorio y las condiciones restrictivas para el ejercicio de la revisión de oficio. En cambio, las normas que determinan la función configuradora del acto administrativo, dependientes del ámbito material en el que el acto administrativo debe dictarse, se encuentran en el **Derecho administrativo especial**.

3. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

3.1. Concepto amplio y concepto estricto

12. En la doctrina española se han defendido varias posturas con relación al concepto de acto administrativo, que son, en gran medida, coincidentes con —y, generalmente, tributarias de— las concepciones prevalentes en Francia, Italia y Alemania. La *summa divisio* en las posturas doctrinales existentes en España se debe trazar entre, por un lado, las que incluyen en el concepto de acto administrativo exclusivamente los actos que incorporan una **declaración de voluntad** dirigida a producir efectos jurídicos externos (por ejemplo, una liquidación tributaria) y, por otro lado, las que también engloban otros tipos de declaración, como las de **juicio, conocimiento y deseo** (por ejemplo, un informe, un certificado de notas o una recomendación). De esta división resultan en la doctrina fundamentalmente dos orientaciones, un concepto amplio y un concepto reducido de acto administrativo.

13. El **concepto amplio** de acto administrativo admite diversos tipos de declaraciones: de voluntad, juicio, conocimiento y deseo. No solo las resoluciones que ponen fin al procedimiento, sino también las propuestas, informes, dictámenes, certificados, recomendaciones, etc., son actos administrativos. Esta orientación doctrinal acoge en la doctrina española la definición de acto administrativo que elaboró el profesor italiano Guido ZANOBINI (1958: 243: "cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento, de juicio, realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa") y que difundió con éxito E. García de Enterría desde su influyente curso de Derecho administrativo aparecido en 1974 (GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ, 1974: 369) y con ediciones que llegan hasta nuestros días. Es seguida por la doctrina mayoritaria y ha sido reivindicada recientemente por PAREJO ALFONSO (2015). Como también hizo E. García de Enterría, la mayoría de los autores excluyen del concepto a los actos que suponen ejercicio de la potestad reglamentaria (*supra* § 16.40-49). En suma, la concepción amplia excluye la actividad normativa, contractual y material de la Administración.

14. El **concepto estricto** es el de **decisión-resolución**. Esta postura doctrinal (secundada modernamente, entre otros, por GALLEGO ANABITARTE, 1991: 314; BOCANEGRA SIERRA, 2012: 35; MUÑOZ MACHADO, 2017: 23) se centra en los actos que ponen fin al procedimiento y crean o modifican derechos o situaciones jurídicas en beneficio o perjuicio de otros sujetos. Aunque no siempre se utilizan estos términos, este concepto requiere que el acto produzca efectos jurídicos inmediatos vinculantes, consistentes en la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas. Para estos autores, el acto administrativo solo puede consistir en una declaración de voluntad de un órgano administrativo. El concepto estricto excluye más actuaciones administrativas: p. ej., las propuestas, informes, dictámenes, certificados, recomendaciones.

15. En buena medida, en la opción entre un concepto amplio o estricto de acto administrativo influye el **régimen procesal**. Cuando las leyes procesales solo prevén la impugnación de "actos administrativos" y no contemplan acciones judiciales para reaccionar frente a otros tipos de actuaciones administrativas lesivas (omisiones, simples actuaciones materiales o el silencio administrativo), los tribunales y la doctrina académica favorecen un concepto amplio de acto administrativo, para así garantizar **la tutela judicial efectiva** frente a la Administración. Así, por ejemplo, se consideró en la jurisprudencia que el simple impago de una pensión previamente reconocida por una resolución administrativa firme —aunque nunca pagada— era en sí mismo un "acto administrativo tácito" (STC 294/1994, FJ 4), pues solo de esta forma era posible obtener tutela judicial al amparo de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ya no vigente. En estos casos, el concepto de

acto administrativo sufre la presión de las necesidades de tutela judicial y suele absorber una variedad más amplia de actuaciones administrativas. A esas actuaciones algunos autores denominan "actos administrativos a efectos jurisdiccionales" (BOCANEGRA SIERRA, 2012: 46-49). Esto es lo que, tradicionalmente, ha ocurrido en el sistema administrativo español y todavía ocurre, en gran medida, pese a que la actual de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), contempla un amplio catálogo de acciones procesales frente a la actuación administrativa (*infra* § 34.58-71).

16. La **coexistencia** de concepciones amplias y estrictas de acto administrativo es una característica recurrente en las dogmáticas de los ordenamientos jurídicos de régimen administrativo. Este fenómeno está detrás de las nociones doctrinales y/o jurisprudenciales de la *décision exécutoire* francesa, el *provvedimento amministrativo* italiano o la *Bescheid* austriaca. Esta coincidencia sugiere que las concepciones amplias y estrictas del acto administrativo son complementarias y no excluyentes, por cuanto responden a necesidades diferentes. Incluso en la dogmática alemana, que cuenta con un concepto legal estricto de acto administrativo, no por eso deja de postularse una más intensa incorporación a la doctrina de las formas jurídicas de actuación administrativa de "las demás declaraciones administrativas de voluntad y conocimiento, las recomendaciones y las meras manifestaciones" (SCHMIDT-ASSMANN, 1993: 30). Ello es señal de que un concepto estricto no excluye la necesidad de sistematizar otras formas de actuación administrativa que suelen incluirse en las llamadas concepciones amplias. Esa sistematización es especialmente necesaria si esas otras formas jurídicas de actuación administrativa responden a nuevas modalidades de realización de las funciones administrativas y sobre las cuales también se proyectan las exigencias del Estado de Derecho. En definitiva, el esfuerzo por configurar y depurar una noción estricta de acto administrativo no es, en absoluto, baldío, sino todo lo contrario, si se la concibe como complemento, e incluso como concepto central de una dogmática jurídico-administrativa, y no como rival, de una noción más amplia. Lo importante es que ambas concepciones, tanto la amplia como la estricta, sean por sí mismas **útiles** e identifiquen desde la abstracción sus elementos centrales (estructura de la actuación, exigencias jurídico-procedimentales, efectos, etc.), garantizando en todo ello flexibilidad, porque solo así podrán adaptarse a situaciones regulatorias complejas.

17. Una **nota común** y transversal a las diversas posturas doctrinales, cuando menos entre los trabajos modernos, es la caracterización del acto administrativo por un elemento jurídico-formal. El acto administrativo es concebido como el acto dictado en ejercicio de una potestad, una función administrativa o un poder público. Al centrarse en este elemento jurídico-formal, la identidad del autor pierde importancia en relación con la definición del acto: la condición de autor del acto derivará de la titularidad y **ejercicio de una potestad o poder público**. Por ello, aun cuando las definiciones se refieren habitualmente como autor del acto administrativo a la Administración en abstracto o a sus órganos, lo hacen con vocación descriptiva y no prescriptiva, pues la doctrina española considera que no solo los órganos de las diversas Administraciones públicas, sino también otros órganos públicos que no son Administración pública (como el Gobierno y los ministros, cuando ejercen potestades administrativas, y el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal de Cuentas, cuando adjudican un contrato o nombran a un funcionario) y ciertos sujetos privados, en tanto ejercen por delegación o concesión una función administrativa (por ejemplo, una entidad privada que colabora en la gestión de subvenciones públicas conforme a los arts. 12 y 15 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, LGS; una empresa privada que realiza la inspección técnica de vehículos; una universidad privada que expide títulos académicos oficiales), pueden realizar actuaciones que deben englobarse en el concepto de acto administrativo *(supra* § 2.32-34). En suma, tanto la concepción amplia como la estricta no ponen reparos

a incluir en el concepto los actos materialmente administrativos producidos por los particulares y por órganos públicos distintos de la Administración.

3.2. El concepto legal

18. El legislador español sigue un enfoque pragmático similar al de otros ordenamientos europeos. El concepto de "acto administrativo" (término que suele denotar la concepción amplia) y el de "resolución" (término que suele denotar la concepción estricta) se utilizan diferenciadamente, sin confundirse, en la Ley 39/2015 (pese a que en algunos aspectos y disposiciones aún se podría alcanzar más precisión). De ello se desprende que las **resoluciones** constituyen una especie dentro de la categoría general de **acto administrativo** y que ambas nociones tienen su lugar en el ordenamiento jurídico español.

19. En efecto, los artículos 34-35 y 45 LPAC regulan los requisitos de producción, motivación y publicación de los actos administrativos en conjunto; los artículos 36 y 40 LPAC regulan los requisitos de forma y notificación diferenciando entre actos administrativos y resoluciones; el artículo 37 LPAC establece la inderogabilidad singular de las disposiciones de carácter general o disposiciones reglamentarias exclusivamente por las "resoluciones administrativas de carácter particular" (apartado 1) o las "resoluciones administrativas" (apartado 2); los artículos 38 y 39 LPAC proclaman la presunción de validez y la ejecutividad, respectivamente, de los "actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo"; el artículo 40 LPAC regula la notificación tanto para resoluciones como para actos administrativos (apartado 1 a 4), y la necesidad de protección de los datos personales tanto en resoluciones como en actos administrativos que tengan más de un interesado (apartado 5); los artículos 47-52 LPAC regulan la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos en general, su extensión, conversión, conservación y convalidación; el artículo 70 LPAC, el expediente administrativo como antecedente y fundamentación de la resolución; el artículo 84, la resolución como forma de terminación del procedimiento; los artículos 88-91 LPAC, el contenido de la resolución, la propuesta de resolución y las especialidades de la resolución en determinados procedimientos; el artículo 97, la resolución como título de ejecución; los artículos 98-99 LPAC, la ejecutoriedad y la ejecución forzosa de los actos administrativos; el artículo 104 LPAC, la compulsión sobre las personas como medio de ejecución de los actos administrativos; los artículos 106-107 LPAC, la revisión de oficio de los actos nulos y la declaración de lesividad de los actos anulables; el artículo 112 LPAC, la posibilidad de interponer el recurso administrativo frente a las resoluciones y los actos de trámite; el artículo 114 LPAC, las resoluciones y los actos que ponen fin a la vía administrativa; y el artículo 117.4 LPAC, la suspensión de la resolución o el acto impugnado.

4. LA ANATOMÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

21. El afán por diferenciar y clasificar los elementos del acto administrativo tomó inspiración de la teoría del **negocio jurídico** elaborada previamente en el Derecho privado y que tenía una alta consideración científica. En la teorización del negocio jurídico (privado) desde mediados del siglo XIX se había distinguido entre sus elementos subjetivos, objetivos o causales. A partir de aquí, afirmando que el acto administrativo es el equivalente funcional del negocio jurídico civil, también se propuso, a principios del siglo XX, el análisis de los elementos subjetivos, objetivos y causales del acto administrativo. Esta propuesta teórica ha llegado hasta nuestros días.

22. No obstante, nunca pasó inadvertido que no se puede aplicar sin más la teoría del negocio jurídico al acto administrativo, sin reparar en las importantes diferencias existentes. La Administración carece de autonomía de la voluntad, pues está sujeta a la ley: no la tiene en sentido psicológico ni en sentido jurídico. No goza de libertad de elección entre diversos fines, pues está vinculada a cumplir los fines de interés general expresados en las disposiciones jurídicas (y, por tanto, impuestos "desde fuera" de la Administración). Aunque por inercia seguimos definiendo el acto administrativo como una **"declaración de voluntad"**, esa "voluntad" no es la del Derecho privado, sino la voluntad de ejercer (y cumplir con) una potestad administrativa otorgada por el ordenamiento.

23. En virtud de la **intensa subordinación a la ley**, el acto administrativo está más próximo a los actos del poder judicial que a los actos privados, y más próximo a los actos de gestión que realizan los representantes o apoderados de las entidades privadas que al negocio jurídico clásico. Eso es justamente lo que apreciaron los primeros tratadistas de Derecho administrativo: que las características del acto administrativo (eficacia inmediata, estabilidad o firmeza, ejecución forzosa) lo situaban en mayor **proximidad respecto a la sentencia judicial** que respecto a los actos privados.

24. Aunque la teoría del acto administrativo no tiene que replicar los elementos del negocio jurídico (privado), lo cierto es que la clasificación de los elementos del acto administrativo tiene una **utilidad didáctica** a la que es difícil renunciar en la enseñanza del Derecho administrativo. Además de desmenuzar de forma ordenada el acto administrativo como técnica jurídica, permite identificar las nociones y los momentos determinantes para su régimen de validez y el control judicial.

4.1. Elementos subjetivos

25. Los elementos subjetivos del acto administrativo son los **relativos a su autor**: la competencia del órgano administrativo, el nombramiento y la toma de posesión del titular del órgano competente, la imparcialidad de este y la formación de su voluntad. Estos elementos se estudian en detalle desde las perspectivas de la organización administrativa (*supra* § 8.43, 52, 55-58) y el procedimiento administrativo (*supra* § 15.33), para las que son cuestiones importantes, porque las reglas que los regulan procuran la eficacia de la actuación de los órganos administrativos y la corrección y calidad de las decisiones. Para la teoría del acto administrativo son relevantes en la medida en que pueden **determinar la validez** de los actos producidos.

26. Los actos administrativos que dicten las Administraciones públicas "se producirán por el órgano competente" (art. 34.1 LPAC). La **competencia** deberá estar atribuida, según la materia, por una norma legal o reglamentaria, y el autor del acto deberá ser titular de la competencia desde las cuatro perspectivas posibles: competencia **material, territorial, jerárquica y temporal**.

27. Así, por ejemplo, conforme al artículo 4.2 de la Ley vasca 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera, la adjudicación de la **concesión del servicio de transportes de viajeros en autobús** entre Bilbao y Vitoria-Gasteiz (perspectiva material) corresponde de forma excluyente a la Diputación Foral de Álava (perspectiva territorial), y dentro de ella, conforme al Decreto Foral 47/2019, de 22 de octubre, al Consejo de Gobierno Foral y no individualmente al Diputado Foral de Infraestructuras Viarias y Movilidad (perspectiva jerárquica). En el caso descrito la perspectiva competencial más compleja es la territorial, dado que el servicio de transporte transita por el ámbito de dos territorios históricos (Bizkaia y Álava), siendo el criterio determinante para la determinación de la com-

petencia territorial el mayor número de kilómetros de la línea por el territorio alavés (STSJ País Vasco de 15 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TSJPV:2019:3515).

28. La competencia es **irrenunciable**, pero se admiten técnicas que alteran los elementos determinantes de su ejercicio (delegación de competencias, encomiendas de gestión, delegación de firma y suplencia). Solo la avocación permite, excepcionalmente, alterar la titularidad de la competencia (arts. 8-14 LRJSP) (*supra* § 8.59-65 y § 14.41-48).

29. Además de tener la competencia, el titular del órgano competente debe haber sido **nombrado correctamente y** debe haber **tomado posesión de su cargo**. El nombramiento puede requerir alguna formalidad, como la publicación en un boletín oficial, y la toma de posesión puede consistir, para algunas autoridades, en un acto solemne o bien, más usualmente, en la aceptación y firma de un documento administrativo. No obstante, los terceros que se relacionan con la Administración generalmente ignoran la existencia o regularidad del nombramiento, toma de posesión o eventual cese del titular del órgano competente. La dogmática del Derecho administrativo incardina estos actos en la llamada "doctrina del funcionario de hecho" y les reconoce efectos jurídicos si su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico, en aras de la protección de la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos que actúan de buena fe.

30. Pese a tener competencia suficiente, el ordenamiento jurídico le exige al titular del órgano competente que no intervenga en el procedimiento en determinadas circunstancias: el titular debe abstenerse (art. 23.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [LRJSP]). Dado que los artículos 103.1 CE y 3.1 LRJSP determinan que las Administraciones sirven con objetividad los intereses generales, la finalidad del **deber de abstención** es garantizar la imparcialidad de quien debe intervenir en el procedimiento y resolverlo (*supra* § 4.54-55 y § 15.33). La lectura de las causas legales de abstención explica con claridad el fin perseguido. Así, por ejemplo, debe abstenerse quien tenga interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél [art. 23.2 a) LPAC]; o quien tenga amistad íntima o enemistad manifiesta con alguno de los interesados [art. 23.2 c) LPAC].

31. El titular del órgano debe abstenerse por iniciativa propia si estima que se encuentra en una de las circunstancias señaladas. El órgano jerárquicamente superior también le puede ordenar que se abstenga. Si el titular no se abstiene por iniciativa propia o no se lo ordena el superior, los interesados podrán promover su **recusación** en cualquier momento de la tramitación del procedimiento: con los informes y comprobaciones que considere oportunos el superior resolverá sobre la recusación y acordará, en su caso, la sustitución del titular (arts. 23 y 24 LRJSP).

32. De acuerdo con el artículo 23.4 LRJSP, "la actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido". Esta regulación no instituye la irrelevancia de la **infracción de las causas legales de abstención**, solo excluye el automatismo entre dicha infracción y la consecuencia jurídica de la invalidez de los actos producidos.

33. Las incidencias en la **formación de la voluntad** de la persona titular del órgano que son posibles a la luz del Derecho privado tienen una relevancia relativa en el

ámbito del Derecho administrativo. Las situaciones que podrían influir en el consentimiento del titular de un órgano administrativo no siempre acarrean la invalidez del acto adoptado. A menudo el acto administrativo que puede o debe dictarse está plenamente determinado por el ordenamiento jurídico, y el titular del órgano competente no tiene margen de decisión. El Derecho administrativo atiende al resultado objetivo: si el acto producido es el único posible, el vicio de consentimiento es irrelevante; si su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico, el vicio puede ser irrelevante.

34. Relevancia relativa no quiere decir irrelevancia de las conductas constitutivas de ilícito penal: no, sin duda, en el ámbito penal, pero tampoco en el ámbito jurídico-administrativo. Los actos que sean constitutivos o se dicten como consecuencia de infracción penal son nulos de pleno derecho [art. 47.1 d) LPAC]. Además, cuando hubiera mediado error en la resolución del procedimiento o cuando el acto hubiese sido dictado como consecuencia de falsedad documental, falso testimonio, prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y así se ha declarado en virtud de sentencia judicial firme, los interesados cuentan con el recurso extraordinario de revisión para derribar la firmeza de los actos producidos (art. 125 LPAC).

4.2. Elementos objetivos

35. Los elementos objetivos del acto administrativo determinan también la validez de su producción: el supuesto de hecho, el fin, la causa y el contenido. A ellos se debe añadir la motivación, que es un elemento objetivo con una dimensión formal. La ley de procedimiento administrativo común no regula de forma general los elementos objetivos, más allá de señalar que los actos administrativos "se producirán […] ajustándose a los requisitos" (art. 34.1 LPAC) y alguna referencia general sobre su contenido.

36. El **supuesto de hecho** es el suceso o circunstancia al que el ordenamiento jurídico vincula la producción del acto administrativo. Así, por ejemplo, conforme al artículo 124 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre ("Reglamento de Extranjería") para el otorgamiento a extranjeros de permisos de residencia temporal por arraigo es necesario que existan "vínculos con el lugar en el que residen" en España. La constatación de la concurrencia del supuesto de hecho es lo que permite o bien obliga a ejercer la potestad administrativa que faculta su producción. Por lo general, el supuesto de hecho es un elemento reglado, aunque en ocasiones, como en el ejemplo citado, la norma concede cierto margen de apreciación al órgano administrativo que dicta el acto (*supra* § 5.53).

37. El **contenido** del acto depende del tipo de potestad administrativa que se ejerza (básicamente, ampliatoria o limitativa de derechos). Según la concepción amplia del acto administrativo, consiste en una declaración de una de las siguientes modalidades: declaración de voluntad (licencias, autorizaciones, sanciones, órdenes), de conocimiento (certificados), de deseo (recomendaciones, advertencias) o de juicio (informes, dictámenes). Según la concepción estricta, solamente las declaraciones de voluntad se adecuan al concepto de acto administrativo.

38. Además de recordar que su contenido "se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico", la ley establece dos requisitos generales al respecto (art. 34.2 LPAC).

a) El primero es el carácter **determinado** del contenido del acto administrativo. El acto administrativo debe precisar de manera suficiente las consecuencias que se derivan de él, lo que viene a significar: las que se derivan de la aplicación de la ley. Si el contenido del acto no está determinado, no puede cumplirse, ni exigirse su cumplimiento. Controvertida, no obstante, puede resultar la calificación teórica de esa irregularidad: el acto cuyo contenido no está determinado será un acto inexistente, por carecer de un elemento esencial, o bien de un acto nulo de pleno derecho, por tener "un contenido imposible" [art. 47.1 c) LPAC].

b) El segundo requisito legal del contenido es su **adecuación a los fines** del acto. Para entender este requisito debemos explicar antes otros dos elementos objetivos que diferencia la teoría del acto administrativo: los fines y la causa.

39. La **causa** del acto administrativo consiste en la adecuación de su contenido a la modalidad de acto en cuestión. El elemento causal inquiere por la **razón jurídica** de la producción del acto. Por ejemplo: **¿Por qué se dicta el acto** que declara la necesidad de expropiación de una finca? Porque el legislador autoriza a las Administraciones públicas de carácter territorial a privar singularmente a uno o varios particulares de toda o parte de la propiedad de un bien a cambio de una indemnización (*infra* § 26.1-2). La causa del acto administrativo está objetivada y su comprobación solo requiere un examen externo.

40. El **fin** del acto atiende, en cambio, a la **razón práctica** de la producción del acto, que deberá corresponderse con el servicio o la consecución del interés general para el que se otorgó la potestad administrativa en cuestión. Volvamos al ejemplo anterior: **¿Para qué se dicta el acto expropiatorio?** Para obtener los bienes necesarios para cumplir el fin social o de utilidad pública que contempla la legislación de expropiación forzosa o cualquier otra ley. La identificación del fin del acto, la constatación de la adecuación del contenido del acto a ese fin y, sobre todo, la constatación de la adecuación del fin del acto a los fines aceptados por el ordenamiento jurídico son operaciones complejas. Ciertamente, el ordenamiento jurídico limita el abanico de los fines que lícitamente puede perseguir la Administración pública: esos fines están expresa o implícitamente establecidos en la norma que atribuya la correspondiente potestad administrativa.

Ahora bien, las normas facultan a menudo a la Administración a adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar determinado fin de interés general, sin precisar o enumerar exhaustivamente tales medidas. Por ejemplo, el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, autoriza a dictar las prohibiciones necesarias para "asegurar la consecución de los fines previstos en esta Ley". De esta manera, pueden ser concebibles actos de diverso contenido para alcanzar el interés general establecido en la norma: esto ocurre, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el marco de las potestades reglamentarias, de organización, de planeamiento o de coordinación. Todo ello está en el margen legítimo de decisión que la norma otorga a la Administración.

41. La otra fuente de complejidad estriba en la posibilidad de que el fin real sea ocultado porque se sabe o intuye que no se corresponde con lo establecido en la norma aplicada. Ese fenómeno se

tipifica en el Derecho administrativo como **"desviación de poder"** y es causa suficiente para anular el acto (art. 48.1 LPAC). Sería el caso, por ejemplo, de una multa urbanística impuesta a un propietario infractor, pero no por la probada comisión de una infracción, sino para forzarle a suscribir un convenio urbanístico con el ayuntamiento. La desviación de poder es la infracción del ordenamiento jurídico-administrativo **más difícil de acreditar**, pues para ello hay que levantar el "velo de ocultamiento" y averiguar el fin real perseguido por el autor del acto. La motivación es el elemento clave para identificar el fin del acto y comprobar su adecuación al fin perseguido por la norma.

42. La **motivación** realiza varias **funciones esenciales**. En primer lugar, una función estructuradora para la Administración: si esta está obligada a exteriorizar los hechos y fundamentos de derecho que sustentan su decisión, deberá recabar todos esos datos, ordenarlos de forma racional y esforzarse en la fundamentación. En segundo lugar, una función pacificadora: si el destinatario conoce los motivos del acto, estará en mejor situación de comprender su contenido, cumplirlo y evaluar su legalidad y las posibilidades de éxito de una impugnación. En tercer lugar, los jueces y tribunales podrán realizar en mejores condiciones su control sobre el acto si este cuenta con una motivación que si carece de ella.

43. La motivación ha sido considerada tradicionalmente como **un elemento formal más** del acto administrativo, aunque es más que eso, como se deduce de las líneas anteriores. Ciertamente, el acto administrativo que pone fin al procedimiento debe contener la exteriorización de las razones que sustentan la decisión adoptada y, en esa medida, constituye una "parte" formalmente diferenciada de la resolución. No obstante, no es una mera exigencia formal. La adecuación y pertinencia de la motivación se relaciona más bien con los elementos objetivos del acto administrativo: con las disposiciones jurídicas que el ordenamiento jurídico ha establecido para tutelar el interés general concreto que se protege en el ámbito de que se trate. Cuando un acto administrativo está sujeto a una obligación de motivación, los jueces y tribunales pueden controlar tres cuestiones: a) si existe o no motivación o es o no suficiente; b) si las razones aportadas se adecuan o no a los datos de la realidad empírica; c) si las razones aportadas se adecuan al tenor de la decisión. El primer aspecto sería el único elemento formal en sentido estricto (y, en ciertas ocasiones, puede ser el único controlable) (*supra* § 5.61), mientras que el examen de los otros dos aspectos, más complejo, se relaciona con el control de los elementos discrecionales de las potestades administrativas (*supra* § 5.39), esto es, con el fondo de la decisión.

44. **No existe una obligación general de motivación** de los actos administrativos, pero el elenco de supuestos que establece el artículo 35 LPAC incluye todos aquellos en los que la motivación tiene interés, por ejemplo, los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos [art. 35 a) LPAC], los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos [art. 35 c) LPAC], o los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales [art. 35 i) LPAC].

45. Aunque la ley de procedimiento administrativo común se limita a exigir una "sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho", el **alcance de la motivación** necesaria dependerá del tipo del acto de que se trate, de la tramitación del procedimiento administrativo y, en último término, de lo que sea necesario para que se comprendan las razones de la decisión adoptada. La legislación sectorial puede incrementar ese alcance mínimo obligando a la Administración a pronunciarse sobre determinadas cuestiones. Los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva serán motivados de la forma que dispongan las normas que regulen sus convocatorias (p. ej., mediante baremos de puntuación), siempre que en el procedimiento estén acreditados los fundamentos de la resolución que se adopte.

4.3. Elementos formales

46. Los elementos formales del acto administrativo son los relativos a su **producción y exteriorización**: el procedimiento administrativo, los requisitos de forma del acto y las reglas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

47. Los actos administrativos se producirán "ajustándose al **procedimiento** establecido" (art. 34.1 LPAC). De conformidad con las previsiones constitucionales (art. 149.1.18 CE), el legislador estatal ha establecido el procedimiento administrativo común con el fin de ofrecer unas garantías mínimas comunes a todos los interesados (*supra* § 15.20). Respetando ese marco común, el legislador sectorial (estatal o autonómico) configura el procedimiento aplicable por razón de la materia.

48. El legislador estatal ha establecido también unos requisitos mínimos de **forma** para la producción del acto administrativo, pues los requisitos específicos se encontrarán, en su caso, en la legislación sectorial o en la legislación específica de régimen jurídico de los gobiernos estatal, autonómicos y locales, que dictan una buena parte de los actos administrativos que se producen. Los requisitos **mínimos** de forma se establecen en el artículo 36 LPAC. La ley diferencia entre la forma de producción (que puede ser verbal) y la forma de constancia del acto (que generalmente será escrita). Según el artículo 36.1 LPAC, los actos administrativos "se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión o constancia".

49. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia **de forma verbal**, "la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede" (art. 36.2 LPAC). Además, cuando los actos que se producen de forma verbal fueran resoluciones, "el titular de la competencia deberá autorizar una relación de los que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido" (art. 36.2 LPAC). Finalmente, cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, "podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado". Esta modalidad de acto administrativo se denomina "acto plúrimo".

50. Por poner un par de ejemplos, los **acuerdos de los órganos colegiados se adoptan verbalmente**, y el secretario del órgano los recoge en el acta y expide certificado de tales acuerdos (arts. 16 y 18 LRJSP); en caso de urgencia o necesidad, los inspectores de pesca pueden adoptar medidas cautelares de forma verbal, por ejemplo, para apresar el buque y desviarlo a puerto o confiscar su pesca, pero los interesados deben recibir la decisión y su motivación por escrito de forma inmediata y como máximo en el plazo de cinco días (art. 7 RD 176/2003).

51. Para la **formación de la voluntad de los órganos colegiados** se deben cumplir las reglas de convocatoria, constitución y adopción de acuerdos. Con carácter general están establecidas en el artículo 17 LRJSP. Además, hay normas específicas para los órganos de gobierno estatal, autonómico y local (*supra* § 14.74).

5. LA DINÁMICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5.1. Notificación

52. Una vez producido el acto administrativo, no acaba la actividad administrativa. La Administración tiene que notificar la resolución que dicte. De la correcta notificación depende la propia **eficacia** del acto administrativo ya dictado (*infra* § 17.61-65). Es más, si quiere evitar que se produzcan los efectos del silencio administrativo positivo (*supra* § 15.87), tendrá que intentar la notificación en papel o poner la notificación electrónica a disposición del interesado dentro del plazo máximo con que cuenta para resolver y notificar.

53. La notificación es una **actuación instrumental**, no un acto administrativo en sentido estricto (pues es imposible aplicarle la teoría del acto administrativo, en particular el régimen de invalidez). Es una actuación material por la que la Administración pone en conocimiento del interesado o los interesados un previo acto administrativo. Tradicionalmente, y todavía hoy para la mayor parte de las personas físicas, esa actividad material consiste en llevar un documento físicamente a su conocimiento, a su domicilio o a cualquier otro lugar designado o adecuado para la notificación. Esta actividad material puede ser desarrollada directamente por la Administración con sus empleados públicos, por medio del servicio de Correos (correo certificado) o contratando empresas de servicios. La notificación tiene sus propios requisitos de perfección, subsanación y eficacia (arts. 41-44 LPAC) y en ocasiones puede ser sustituida o complementada mediante publicaciones (arts. 45-46 LPAC).

54. La obligación de notificación se extiende a las resoluciones y a cualesquiera actos administrativos que **afecten a los derechos e intereses**. En puridad, los requisitos legales de la notificación se aplican no solo a los actos administrativos, sino también a otras actuaciones administrativas (como actos de trámite) que deben ser conocidas por los posibles interesados. El objeto de la notificación comprende el texto íntegro del acto, con la indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos (art. 40.2 LPAC).

55. Para los interesados, la notificación es una **garantía** de sus derechos e intereses. Sin notificación el acto administrativo no surte efectos y no obliga al destinatario. Para la Administración que lo ha producido, la notificación es una carga: no solo debe practicarla, también debe estar en situación de poder acreditar la correcta y completa realización para evitar que el interesado alegue después otra cosa y se oponga válidamente a su eficacia.

56. El medio de notificación **preferente** es el **electrónico**. Determinados interesados (personas jurídicas) están incluso obligados a recibirla por esta vía (art. 14.2 a) LPAC). Reglamentariamente podrán determinarse procedimientos y colectivos de personas físicas para los que será obligatoria la notificación electrónica (arts. 14.3

y 41.1 LPAC). Quedan exceptuados de la notificación electrónica los actos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico y los que contengan medios de pago, como cheques. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado a tal efecto por aquel; no obstante, si no fuera posible realizarla por ese medio, la Administración podrá practicarla en cualquier lugar adecuado (art. 40.2 LPAC).

57. Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener **constancia** de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario (art. 41.1 LPAC).

58. Las **notificaciones mediante medios electrónicos** se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única, o bien mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo. En este contexto, la comparecencia en la sede electrónica consiste en el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea obligatoria, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido (art. 43 LPAC).

59. Por lo que respecta a la **notificación en papel**, cuando el interesado o su representante **rechace la notificación** de un acto administrativo, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento (art. 41.5 LPAC). Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente este, podrá hacerse cargo de la notificación cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes, alternando mañana y tarde y al menos con tres horas de diferencia. Si el segundo intento de notificación personal resulta infructuoso, o bien se desconocen los interesados en el procedimiento o el lugar de notificación, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado. Facultativamente, también se podrá publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia o en el tablón de edictos del ayuntamiento del último domicilio del interesado (arts. 42.2 y 44 LPAC).

60. Determinados actos no se notifican, sino que directamente se **publican** en el boletín oficial que corresponde a la Administración de la que provenga el acto: son los dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas (también llamados "actos administrativos generales", como las convocatorias de ayudas o plazas de empleo público) y los actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo (en estos casos la convocatoria indicará el medio en el que se efectuarán las sucesivas publicaciones). Por ejemplo, el orden de intervención de los concursantes y la ubicación de los tribunales en un concurso-oposición para el acceso a la función pública normalmente se publica en el portal electrónico de la correspondiente Administración pública, no se notifica de manera individualizada a cada uno de los concursantes.

5.2. Eficacia

61. La eficacia material del acto administrativo se activa con independencia de su **conformidad con el ordenamiento jurídico**. De acuerdo con el artículo 39 LPAC, los actos administrativos "se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa". En esta disposición se mencionan los tres planos que deben distinguirse en la vida jurídica del acto administrativo: el plano de la producción (art. 34.1 LPAC) o dictado del acto (art. 39 LPAC), el de la generación de efectos y el de la validez. En particular, **eficacia y validez** siguen caminos separados. La desconexión o desvinculación entre legalidad y eficacia tampoco se interrumpe o flexibiliza cuando concurre una causa de nulidad de pleno derecho (*infra* § 17.71): el acto nulo de pleno derecho sigue siendo eficaz, mientras no se declare esa nulidad.

62. Según se dispone en el artículo 39.1 LPAC, la eficacia de los actos administrativos sería **inmediata**: los actos administrativos producen efectos desde la fecha en que se dictan (regla general), salvo en las siguientes circunstancias (excepciones): que en ellos se disponga otra cosa o así lo exija el contenido del acto o que la eficacia esté supeditada a la notificación, publicación o aprobación superior. Ahora bien, la notificación (o, alternativamente, la publicación) es casi siempre necesaria, por lo que la referida excepción es solo aparente: más bien debería formularse como la regla general, y una de sus excepciones la producción inmediata, desde el primer día, de los efectos en caso de ser innecesaria la notificación. La supeditación de la eficacia del acto a la notificación, publicación (*supra* § 17.52-60) o aprobación superior constituye una condición legal: implica un requisito de eficacia, no de validez del acto administrativo.

63. El acto administrativo tiene por definición, por su mera existencia jurídica, la capacidad de producir efectos jurídicos. Si carece de esa capacidad, no es un acto administrativo, sino otro tipo de medida. Esa capacidad solo constituye la eficacia **externa** del acto administrativo. Que los llegue a producir o no, entera o parcialmente, frente a quién, por cuánto tiempo y en qué ámbito territorial, en cambio, constituye la eficacia material o **interna** del acto administrativo, que dependerá de lo previsto en el ordenamiento jurídico, lo resuelto en el acto en cuestión y el contexto fáctico. Por ejemplo, el nombramiento de un funcionario, tras la correspondiente oposición, es un acto administrativo externamente eficaz, pero por exigencia del artículo 62.1 d) EBEP, solo despliega todos sus efectos internos (el efectivo acceso a la función pública) una vez que el interesado acepta el nombramiento ("toma de posesión"), para lo cual tiene un plazo limitado (normalmente, de un mes).

64. La eficacia del acto administrativo consiste en **proyectar el Derecho** (sus reglas y principios) sobre el caso concreto con el fin de producir efectos jurídicos. Esa determinación es siempre jurídicamente relevante, lo que no significa que los efectos sean siempre los mismos ni igualmente intensos. Según la estructura y contenido de los efectos, esa determinación dará lugar a una prohibición, una orden no prohibi-

tiva, una sanción pecuniaria, una autorización, la adjudicación de una ventaja o el reconocimiento de una situación jurídica, la certificación de un hecho, una promesa, una consulta vinculante o una recomendación. En una inadmisión a trámite o en una denegación de lo solicitado se determina también lo que (no) es el Derecho en el caso concreto.

65. Lo que caracteriza al acto administrativo (frente a la norma) es que **vincula** a su autor con su destinatario o viceversa, al destinatario con su autor; y ese vínculo debe ser respetado no solo por ambas partes, sino por un círculo más amplio de autoridades y de terceros, interesados o no. Esto explica que las leyes pongan límites tanto a la revocación de un acto administrativo por cambio de criterio (art. 109 LPAC) como a su anulación de oficio, por razones de legalidad (*infra* § 33.22, 24-44).

5.3. Validez

66. Las irregularidades de los actos administrativos se clasifican en **tres categorías** en función de las consecuencias jurídicas sobre su validez: la nulidad de pleno derecho, la anulabilidad y las irregularidades no invalidantes. Esas categorías se establecen en los artículos 47 y 48 LPAC. Fuera de la nulidad y la anulabilidad no hay más categorías de invalidez: la llamada "inexistencia", que históricamente se utilizó para calificar aquellos actos administrativos que no cumplían con las más elementales exigencias para ser reconocidos como tales actos administrativos, no constituye una categoría adicional de la invalidez, sino ausencia lisa y llana de acto administrativo susceptible de ser calificado como legal/ilegal o válido/inválido.

67. La categoría de la **anulabilidad** ocupa el espacio central y más extenso del territorio de la invalidez. Son anulables los actos que incurran en "cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder" (art. 48.1 LPAC). A partir de ahí debe realizarse un doble recorte o delimitación del espacio central ("por arriba" y "por abajo"). La regla es la anulabilidad a no ser que el acto incurra en una infracción tan cualificada que haya sido tipificada en el ordenamiento como nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPAC) o a no ser que la infracción en cuestión carezca de relevancia invalidante.

68. Los llamados **"defectos de forma"** carecen de relevancia invalidante (art. 48.2 LPAC), cuando menos, siempre que el acto no carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a indefensión: estos serían los únicos defectos de forma con relevancia invalidante. Los "defectos de forma" deben ser entendidos de manera amplia, con inclusión de los vicios procedimentales y competenciales que no constituyen nulidad de pleno derecho, así como por lo general el incumplimiento de términos o plazos (art. 48.3 LPAC), la infracción de las causas de abstención tipificadas en la ley (art. 23.4 LRJSP) o la omisión de informes preceptivos no vinculantes (art. 80.3 y 4 LPAC).

69. Por ejemplo, aunque la regla respecto a las personas jurídicas sea la notificación electrónica, el hecho de haberse practicado la notificación de una sanción en papel a una persona jurídica, que las había aceptado anteriormente en el procedimiento, y cuando ello no le ha producido indefensión, constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante (STS de 21 de noviembre de 2022 - ECLI:ES:TS:2022:4332).

70. Como excepción que es al régimen general de la anulabilidad, la **nulidad de pleno Derecho** tiene que estar prevista expresamente. El elenco básico de supuestos de nulidad de pleno Derecho se encuentra en el artículo 47.1 LPAC.

71. El artículo 47.1 LPAC enuncia **causas de nulidad** de pleno derecho tradicionales y otras más recientes. Las tradicionales son las que afectan a los elementos subjetivos y formales del acto administrativo: los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, los que tengan contenido imposible, los actos dictados prescindiendo absolutamente del procedimiento establecido y de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados y los que sean constitutivos o se dicten como consecuencia de una infracción penal. A esas causas tradicionales se añadieron en la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, otras dos: los actos que lesionen derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional (arts. 14 a 30 CE) y los actos expresos o presuntos por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

72. Por ejemplo, una resolución sancionadora dictada en pretendida sustitución de otra anulada, sin tramitar de nuevo el procedimiento administrativo sancionador, es sin duda nula de pleno derecho. ¿Pero en qué causa de nulidad encaja? En el caso, el Tribunal Supremo no aplicó la causa de nulidad absoluta consistente en el abandono absoluto del procedimiento [art. 47.1 d) LPAC], sino la relativa a la vulneración de los derechos fundamentales susceptibles de amparo [art. 47.1 a) LPAC], por considerar que vulneraba el principio de legalidad procedimental del ejercicio de la potestad sancionadora (art. 25.1 CE) y no respetaba el derecho de defensa del art. 24.1 CE (STS de 7 de noviembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4024). La jurisdicción contencioso-administrativa tiende a priorizar la causa de nulidad de pleno Derecho relacionada con la lesión de derechos fundamentales, que parece materialmente más grave que la derivada de infracciones procedimentales.

72 *bis*. Además, el Tribunal Supremo suele condicionar la declaración de nulidad de pleno derecho por esta causa a que el acto se haya dictado prescindiendo totalmente de los trámites del procedimiento, resultando insuficiente la omisión de alguno de dichos trámites, por importante que fuera (STS de 24 de julio de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3007). Sin embargo, en la práctica del Consejo de Estado la causa de nulidad relativa al abandono total y absoluto del procedimiento se interpreta de forma más laxa: para apreciar su concurrencia puede bastar la omisión de un trámite preceptivo singular, considerado esencial a tales efectos (*vid*., entre muchos, el dictamen de 24 de noviembre, emitido en el expediente núm. 1562/2022). No es, por tanto, una causa que se aplique solo en supuestos excepcionales.

73. El art. 47.1 LPAC no contiene todas las causas de nulidad de pleno derecho que existen en el ordenamiento. Es un **listado abierto** que se remite a cualquier otra que "se establezca expresamente en una disposición con rango de ley" [letra g)]. Tanto el legislador estatal **sectorial** como el autonómico pueden añadir nuevas causas de nulidad de pleno derecho en el ámbito de sus competencias. Por ejemplo, según el artículo 31.2 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, son nulas de pleno Derecho las licencias de parcelación urbanística contrarias a la propia ley. La tipificación de causas de nulidad de pleno derecho en la legislación sectorial

ha proliferado en las últimas décadas, incurriendo en cierta **tensión con el principio de seguridad jurídica**.

74. Fuera del elenco del artículo 47.1 LPAC, el legislador incorporó en 2015 un supuesto de nulidad de pleno derecho de extraordinaria amplitud y que, desde una perspectiva material, impone una consecuencia jurídica asistemática. Se trata del supuesto de la nulidad de pleno derecho de las resoluciones administrativas que **vulneran lo establecido en una disposición reglamentaria** (art. 37.2 LPAC). La previsión contradice la regla general de la anulabilidad para los actos administrativos que incurren en vulneraciones sustantivas del ordenamiento jurídico aplicable, y crea una asimetría con respecto a las vulneraciones de normas de rango superior al reglamentario y, por tanto, no menos importantes, como son las constitucionales, las legales y las europeas. Sin una reducción teleológica o una interpretación correctora, una sanción radical con un ámbito de aplicación tan amplio desborda las causas tasadas de nulidad previstas en el artículo 47.1 LPAC.

75. Las **diferencias** entre las dos categorías de la invalidez (nulidad absoluta o de pleno Derecho y relativa o anulabilidad) se aprecian en los posibles instrumentos para el control de legalidad de los actos administrativos por la propia Administración que los dicta, pues se amplían los instrumentos disponibles para reaccionar frente al acto nulo de pleno derecho: (a) Además de los recursos administrativos ejercitables por igual frente a todos los actos administrativos, con independencia de los vicios en que incurran, los afectados disponen de una vía específica ("acción de nulidad") para solicitar de la Administración competente la declaración de nulidad de pleno Derecho del acto administrativo (art. 106.1 LPAC) (*infra* § 33.26-27). (b) La Administración puede revisar de oficio en cualquier momento los actos nulos de pleno Derecho, que puede culminar en su declaración de nulidad (art. 106.1 LPAC) (*infra* §33.26). En cambio, la Administración solo puede declarar de oficio la lesividad para el interés general de los actos anulables, teniendo que impugnarlos, como cualquier particular, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 107 LPAC) (*infra* § 33.47-50). (c) Tanto la "acción de nulidad" como la potestad de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho son imprescriptibles, a diferencia de los breves plazos de caducidad a los que están sujetos los recursos administrativos y contencioso-administrativos; esa imprescriptibilidad debe moderarse en casos excepcionales de acuerdo con los criterios recogidos en el artículo 110 LPAC. A largo plazo la inexistencia de un plazo preclusivo para declarar la nulidad de pleno derecho es la diferencia más trascendente de régimen jurídico entre el acto nulo y el acto anulable.

76. **Otras diferencias importantes** entre la nulidad absoluta y la relativa son: (d) La nulidad de pleno derecho es una de las razones que permite fundamentar la suspensión del acto administrativo en vía administrativa (art. 108 LPAC). (e) Los actos nulos de pleno derecho son insubsanables, a diferencia de los anulables (art. 52.1 LPAC). (f) Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado (art. 115.3 LPAC): *sensu contrario*, esa limitación no rige para los vicios y defectos que causen la nulidad de pleno derecho.

5.4. Firmeza

77. Una vez adoptado y notificado, el siguiente peldaño que debe superar el acto administrativo en el camino a su estabilidad es la firmeza. El acto administrativo puede y suele adquirir firmeza de forma expeditiva. Basta con que **ningún interesa-**

do interponga un recurso administrativo (*infra* § 33.51-82) o, en su caso, el recurso contencioso-administrativo (*infra* § 34.58-59) en los breves plazos que rigen para su interposición (un mes o dos meses, respectivamente, a partir del día siguiente al de notificación o publicación del acto: arts. 122.1 LPAC y 46.1 LJCA) para que el acto administrativo adquiera esa especial protección ante terceros y ante la propia Administración que lo ha adoptado. Si se interpone un recurso se evita temporalmente que el acto adquiera firmeza: habrá que esperar a que la resolución de ese recurso devenga también firme. Si la resolución anula el acto impugnado, este desaparece de la realidad jurídica antes de haber adquirido firmeza; si lo confirma y no se interpone en plazo el recurso que proceda, el acto impugnado deviene firme. Solo la acreditación de que el acto ha sido notificado de forma defectuosa podría cuestionar la firmeza aparentemente adquirida, pues la notificación defectuosa deja permanentemente abierto el plazo de recurso, siempre que no sea convalidada tácitamente por el interesado (art. 40.3 LPAC).

78. Cuando el acto deviene **firme en vía administrativa** por falta de interposición del recurso administrativo procedente (recurso de alzada o recurso potestativo de reposición), o porque interpuesto el recurso administrativo, este ha sido desestimado, el interesado todavía podría utilizar el recurso extraordinario de revisión, reservado para circunstancias tasadas y excepcionales (arts. 113 y 125 LPAC) (*infra* § 33.83-89). Si el acto administrativo deviene **firme en la vía contencioso-administrativa** (por falta de interposición del recurso en plazo, o por haber sido inadmitido o desestimado por el juzgado o tribunal) no puede combatirse la firmeza del acto aisladamente sin atacar al mismo tiempo la firmeza de las resoluciones judiciales que hayan confirmado la validez el acto administrativo: el interesado tendría que interponer recurso de revisión contra la correspondiente sentencia firme (art. 102 LJCA). Ahora bien, se puede interponer contra el acto administrativo firme un **recurso administrativo de revisión**, al menos si todavía se está en plazo, fundamentado en motivos de invalidez que no se invocaron o no pudieron invocarse en el proceso contencioso-administrativo.

5.5. Ejecución

79. La **ejecutividad** es una cualidad de determinados actos administrativos, pues el interés general no exige en todos ellos una actuación material de ejecución de su contenido (p. ej., en los actos administrativos de naturaleza permisiva). En sentido propio, la ejecución del acto administrativo consiste en realizar actos materiales específicos para llevar a efecto de forma directa o indirecta su contenido. El contenido de cada acto determina quién debe cumplirlo de forma principal (el destinatario, la Administración o ambos simultánea o sucesivamente), así como las formas de cumplimiento, que no están previstas de forma general en la LPAC. La forma de reaccionar frente al incumplimiento depende de la naturaleza del sujeto obligado.

80. Si es la Administración la que no realiza lo establecido en la resolución (p. ej., no abona la subvención otorgada mediante acto firme, respecto a la cual el

beneficiario ha justificado el cumplimiento de la actividad a la que se obligó), el afectado puede solicitar **judicialmente** la ejecución del correspondiente acto firme formulando un recurso contencioso-administrativo que se tramitará por un procedimiento abreviado (art. 29.2 LJCA) (*infra* § 34.67). Y será el poder judicial el competente para hacer cumplir la sentencia firme que se dicte (arts. 103-113 LJCA).

81. Si es el destinatario del acto administrativo quien no lo cumple de forma voluntaria, la legislación de procedimiento administrativo común regula la llamada **"ejecución forzosa"** (para distinguirla de la ejecución voluntaria): esto es, el conjunto de medios de los que se vale la Administración pública para vencer la resistencia del destinatario y forzarle a cumplir el contenido del acto administrativo. Pese a su conexión con el principio constitucional de eficacia de la Administración (art. 103.1 CE), la de ejecución forzosa no deja de ser una potestad administrativa de creación legal y cuyo alcance viene configurado en la legislación de procedimiento administrativo común. Esta legislación se centra en tres aspectos: la definición de la ejecutoriedad (esto es, la delimitación de los actos susceptibles de ejecución forzosa), los requisitos de la actividad material de ejecución y, sobre todo, la regulación de los medios de ejecución forzosa.

82. La regla general afirma que "los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos" (art. 98.1 LPAC), si bien la rúbrica del propio precepto habla de **"ejecutoriedad"**. Con ello se quiere decir que, en principio, los actos que imponen obligaciones a sus destinatarios, si no son cumplidos voluntariamente, pueden ser objeto de ejecución forzosa. No obstante, el mismo artículo 98.1 LPAC admite cuatro **excepciones** a este criterio general de ejecutoriedad: a) la suspensión de la ejecución del acto (lo cual, ordinariamente, requiere la iniciativa del interesado, solicitando la suspensión a través de la interposición de un recurso administrativo (art. 117 LPAC)(*infra* § 33.61) o contencioso-administrativo (art. 129 LJCA y sigs.) (*infra* § 34.128), aunque también puede acordarlo la Administración, en vía de recurso administrativo o como consecuencia del inicio de un procedimiento de revisión de oficio (art. 108 LPAC) o bien en los supuestos de suspensión administrativa de acuerdos (arts. 127 y 127 *quáter* LJCA); b) las resoluciones de procedimientos sancionadores contra las que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición [art. 98.1 b) LPAC], o bien, si no cabe recurso alguno en vía administrativa, siempre que se acuerde su suspensión cautelar una vez anunciada la intención de interponer contencioso-administrativo (art. 90.3 LPAC); c) una disposición que establezca lo contrario; y d) la necesidad de aprobación o autorización superior (esta excepción, por tanto, se solapa con los requisitos de la eficacia del acto administrativo: vid. art. 39.2 LPAC).

82 *bis*. En suma, la firmeza del acto administrativo no es presupuesto para su ejecutividad, pero será la Administración la que corra el riesgo de la ejecución de un acto que no es firme, pues el particular afectado no deberá sufrir perjuicio alguno como consecuencia de una actividad material de ejecución de la Administración cuyo título habilitante sea declarado ilegal en una posterior revisión judicial (STS de 1 de abril de 1996, ECLI:ES:TS:1996:2004). La ejecutividad del acto administrativo

no es en principio contraria al **derecho fundamental a la tutela judicial efectiva** reconocido en el art. 24 CE, pues lo decisivo, desde la perspectiva de dicho derecho, es la posibilidad de control jurisdiccional (STC 78/1996, FJ 3). Por tanto, el derecho a la tutela judicial se satisface cuando, antes de la ejecución, se permite someter a la decisión de un tribunal la ejecutividad, para que este resuelva sobre la suspensión; no impone paralizar la posibilidad de ejecutar el acto administrativo dotado de ejecutividad hasta que se dicte sentencia en el proceso judicial en el que se impugnó dicho acto (STS de 24 de noviembre de 2004, ECLI:ES:TS:2004:7633).

83. La legislación regula con cierta redundancia los presupuestos de la actividad material de ejecución (art. 97 LPAC), por un lado, y los requisitos de la ejecución forzosa que se contemplan en el art. 99 y siguientes de la LPAC, por otro. Ordenados desde un punto de vista lógico, los **presupuestos y requisitos** para la ejecución forzosa son los siguientes: a) existencia de un título habilitante, que debe constituir una resolución (art. 97.1 LPAC), esto es, un acto que ponga fin a un procedimiento administrativo, siempre que se pretenda limitar derechos de los particulares; b) notificación de dicha resolución a los interesados (art. 97.2 LPAC); c) ejecutividad de dicha resolución e inexistencia de acuerdo de suspensión de su eficacia (art. 98.1 LPAC), que puede adoptarse en cualquier momento; d) previo apercibimiento de que la Administración va a proceder a su ejecución forzosa (art. 99 LPAC), lo que a menudo se incluye en la propia notificación de la resolución, aunque no es imprescindible; e) utilización del medio de ejecución menos restrictivo, cuando más de uno fuera admisible en la situación concreta, con el fin de respetar la libertad individual (art. 100.2 LPAC); f) respeto de la dignidad de la persona y los derechos fundamentales (art. 104.1 LPAC), incluida la inviolabilidad del domicilio, lo cual puede exigir la intervención de un órgano judicial (arts. 99 y 100.3 LPAC y 8.5 LJCA).

84. El respeto de tales requisitos es crucial. Sin una resolución administrativa y sin un apercibimiento previos la actuación material de ejecución de la Administración será considerada **"vía de hecho"**, frente a la cual el afectado cuenta con medios específicos de defensa en las vías jurisdiccionales contencioso-administrativa y civil, como los recursos contencioso-administrativos (art. 30 LJCA) (*infra* § 34.68-71) y las acciones posesorias (art. 105 LPAC). El **previo apercibimiento** constituye un acto iniciador del procedimiento de ejecución: en principio, es un acto de trámite que no es susceptible de recurso autónomo, salvo que genere indefensión o perjuicios de difícil reparación, lo que permitirá su impugnación siempre y cuando los motivos del recurso vayan referidos única y exclusivamente al procedimiento de ejecución forzosa (STS de 9 de febrero de 2023, ECLI:ES:TS:2023:409). Igualmente son impugnables de manera autónoma los posibles excesos o desviaciones en la actuación material de ejecución respecto a la resolución que le sirve de título habilitante, supuesto de falta de cobertura jurídica que la jurisprudencia incluye también en la noción de "vía de hecho" (STS de 6 de mayo de 2016, ECLI:ES:TS:2016:2009).

85. Conforme a los artículos 100-104 LPAC, los **medios** de ejecución forzosa previstos en la legislación de procedimiento son cuatro: apremio sobre el patrimonio (por ejemplo, retener fondos de una cuenta bancaria para saldar una deuda con la

Administración), ejecución subsidiaria (por ejemplo, la realización por el ayuntamiento de una orden de demolición no cumplida voluntariamente por el infractor), multa coercitiva (por ejemplo, la imposición de una cantidad de euros por cada día que se incumple una orden de paralización de unas obras ilegales) y compulsión sobre las personas (por ejemplo, la sujeción física de una persona que incumple una orden sanitaria de confinamiento). El procedimiento de apremio tiene una regulación propia, al que remite el artículo 101.1 LPAC y que se contiene actualmente en los artículos 70 y siguientes del Reglamento General de Recaudación (Real Decreto 939/2005, de 29 de julio).

86. Veamos algunas precisiones sobre el alcance de los medios de ejecución forzosa. Un ayuntamiento no puede **embargar** el dinero de las cuentas bancarias de una comunidad autónoma, al formar parte de sus recursos financieros, preordenados a fines de interés general y, por ende, inembargables (SSTS de 20 de enero de 2023, ECLI:ES:TS:2023:154, y de 13 de junio de 2023, ECLI:ES:TS:2023:2738). La **multa coercitiva** es un medio de ejecución viable (y exigido por la normativa europea, por periodos de doce meses) para exigir el cumplimiento de la obligación de arranque de las plantaciones ilegales de viñedo. Como no es una medida sancionadora, no precisa de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador: basta con la tramitación de un procedimiento administrativo que determine la ilegalidad de lo plantado, con audiencia a la parte, declarando la obligación de arranque, y previo requerimiento, imponga la multa coercitiva (STS de 5 de junio de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2179). La **ejecución subsidiaria** es un medio de ejecución viable para exigir la reposición del dominio público marítimo–terrestre al estado anterior a su ocupación sin título (STS de 3 de diciembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:4288). En cambio, la ejecución de un aval, constituido en garantía de la realización de unas obras exigidas por el contenido de una licencia urbanística, no debe confundirse con la ejecución de dicho acto administrativo: no constituye una ejecución subsidiaria (STS de 23 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3873).

87. El **territorio** limita la práctica de los medios de ejecución forzosa. Una entidad local no puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera de su término municipal, incluso cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del término municipal por la Administración local, siendo necesario, en estos casos, instar, conforme al artículo 8.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la práctica de dicha actuación a los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma o a los órganos competentes del Estado, según corresponda (STS de 22 de enero de 2024, ECLI:ES:TS:2024:174). Por tanto, la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales deberán **colaborar y auxiliarse** entre sí para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales, sin perjuicio de que repercutan el coste cuando así se acuerde (art. 141.3 LRJSP).

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Bibliografía citada

Raúl BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 2012.

Alfredo GALLEGO ANABITARTE, Ángel MENÉNDEZ REXACH y otros, *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas-Revista de Occidente, Madrid, 1974.

Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, "La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa. Su significado en el sistema del derecho administrativo y para el pensamiento administrativista actual", *Documentación Administrativa*, núm. 235-236, 1993, pp. 7-31.

Guido ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, 8ª ed., Giuffrè, Milán, 1958.

Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, tomo XII: Actos administrativos y sanciones administrativas*, 2ª ed., BOE. Madrid, 2017.

Luciano PAREJO ALFONSO, "Algunas reflexiones sobre la vigencia de la noción de acto administrativo en el Derecho Administrativo español", en Manuel REBOLLO PUIG, Eloísa CARBONELL y Mariano LÓPEZ BENÍTEZ (Coordinadores), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 471-502.

6.2. Bibliografía complementaria recomendada

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, "Los actos administrativos", en José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL y Luis ARROYO JIMÉNEZ (Coordinadores), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sâo Paulo, 2025 pp. 681-788.

Margarita BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ, *El acto ejecutivo*, CEC, Madrid, 1992.

José María BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Civitas, Madrid, 1993.

José Antonio GARCÍA-TREVIJANO, *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986.