Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 427-449
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 AO ACTO ADMINISTRATIVO.—2. A FUNCIÓN DO ACTO ADMINISTRATIVO: 2.1. Función clarificadora e estabilizadora; 2.2. Función configuradora.—3. O CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO: 3.1. Concepto amplo e concepto estrito; 3.2. O concepto legal.—4. A ANATOMÍA DO ACTO ADMINISTRATIVO: 4.1. Os elementos subxectivos; 4.2. Os elementos obxectivos; 4.3. Os elementos formais.—5. A DINÁMICA DO ACTO ADMINISTRATIVO: 5.1. Notificación; 5.2. Eficacia; 5.3. Validez; 5.4. Firmeza; 5.5. Execución.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN AO ACTO ADMINISTRATIVO

1. Os particulares entran cada día en contacto cun amplísimo elenco de actos administrativos. Os actos administrativos tanto recoñecen e amplían dereitos como os limitan ou denegan, revogan decisións previas favorables ou recoñécenlles dereitos a empresas competidoras ou a propietarios lindeiros. Unha parte deses actos administrativos prodúcense **a solicitude** dos interesados (certificados de nacemento, de empadroamento, de estudos ou de estar ao corrente das obrigacións coa Seguridade Social; licenzas para edificar, ampliar unha instalación ou abrir un local de hostalería ou espectáculos; títulos oficiais de ensinos universitarios e non universitarios; colexia-

ción en determinadas profesións; licenzas de caza e pesca, licenzas deportivas, licenza de armas; permisos de residencia e traballo para estranxeiros) e outra parte sen solicitude ningunha, senón **de oficio** (sancións administrativas, liquidacións tributarias, actos expropiatorios, convocatorias de subvencións e de procedementos selectivos de empregados públicos, aprobación dun proxecto de estradas).

2. Hai actividades que, pola súa natureza, están ateigadas de actos administrativos de **ordenación e control**, porque xeran risco para terceiros, como é a circulación de vehículos de motor (sinais de circulación, permisos de condución e circulación, licenzas de transporte interurbano de persoas, licenzas de transporte de mercadorías, autorizacións especiais para circular en determinadas datas con restricións, inspección técnica de vehículos, tarxetas de aparcadoiro para residentes etc.) ou porque afectan a bens de dominio público, como as vías públicas, as praias, as augas subterráneas e o espazo radioeléctrico. Todos os supostos mencionados entre parénteses neste apartado e no anterior constitúen exemplos de actos administrativos que se estudan detidamente máis adiante (*infra* § 22.56-68 e § 30.43-55).

3. O acto administrativo é, polo tanto, **omnipresente** na vida diaria das persoas na mesma medida en que o é a Administración pública e o Dereito administrativo que, segundo o famoso aserto, nos acompaña do berce á sepultura (afirmación que tamén afecta as persoas xurídicas, tan sometidas hoxe ao Dereito administrativo como o están os individuos). Literalmente "para case todo" se necesita algún tipo de licenza ou autorización da Administración, mesmo que non pareza que se prexudican os dereitos e intereses de terceiros. Así, por exemplo, nun terreo rústico o seu propietario necesita autorización non só para edificar, senón tamén para perforar co fin de extraer auga ou para pescudar se hai hidrocarburos no subsolo, para extraer áridos, plantar viñedos, sementar papoulas ou realizar unha escavación ou prospección arqueolóxica, e tamén para realizar obras interiores nun inmoble declarado monumento de interese cultural ou para exportar un cadro declarado de interese cultural. Detrás da imposición desas autorizacións hai intereses xerais que requiren tutela.

4. Desde as primeiras elaboracións do concepto de acto administrativo no Estado liberal decimonónico, a **importancia estruturadora e racionalizadora** da teoría do acto administrativo non diminuíu nos ordenamentos de réxime administrativo. Séguese considerando como "a institución máis orixinal e característica do Dereito administrativo, onde o dereito privado non xoga ningún papel" (BOCANEGRA SIERRA, 2012: 776). No ordenamento xurídico español, a noción de acto administrativo foi incluso referendada constitucionalmente [artigo 105 b) CE]. A **vixencia** da categoría confirmouse non só nos ámbitos tradicionais da disciplina do urbanismo, do tráfico e da actividade económica e nos procedementos masivos do dereito tributario e social, senón tamén nos modernos campos do dereito ambiental e da regulación económica. Os presaxios de perda do seu papel central non se confirmaron. Segue sendo unha categoría central, non só en termos cuantitativos, da actuación administrativa configuradora consonte a lexislación sectorial. Malia a proliferación de técnicas informais ou non imperativas de actividade (acordos, relacións públicas, información ao público, recomendacións, advertencias), a actuación mediante actos administrativos segue sendo insubstituíble: debido á súa celeridade, á súa regularidade, á súa efectividade e á seguridade xurídica que proporcionan. E aínda que en determinados contextos se utilicen instrumentos de actuación máis flexibles ou menos coercitivos, sempre quedan como último recurso para a imposición de normas de conduta.

2. FUNCIÓN

5. O acto administrativo ocupa unha posición central no sistema de formas xurídicas de actuación administrativa, non só polo seu protagonismo práctico in-

discutible e o menor desenvolvemento dogmático doutras formas xurídicas, senón tamén polas funcións específicas que cumpre: a clarificación e a estabilización das relacións xurídicas entre a Administración e o cidadán e a configuración do contido desas relacións.

2.1. Función clarificadora e estabilizadora

6. O acto administrativo **aplica o ordenamento xurídico no caso concreto**, co que define con efectos xurídicos vinculantes e con vocación de estabilidade o contido e o alcance dunha relación xurídica concreta que vincula o cidadán coa Administración. Nesa medida, o acto administrativo actualiza o principio de **Estado de dereito** (*supra* § 4.9) en cada concreto sector no que actúa a Administración: ao aplicar leis previas e regulamentos a casos concretos, cada acto administrativo reafirma o principio de legalidade e xera seguridade xurídica nos seus destinatarios. Así, o outorgamento dunha licenza municipal de obras non só reafirma a vixencia normativa das leis e plans urbanísticos aplicables ao caso, senón que tamén define de forma estable a situación xurídica do titular da licenza.

7. A función clarificadora e estabilizadora é **imprescindible no tráfico xurídico** e, como institución, comporta vantaxes tanto para a Administración coma para o particular. O beneficio para o particular é evidente nos casos nos que a Administración lle recoñece un dereito ou lle outorga unha vantaxe que antes non tiña recoñecida, pois esta non poderá (ou, cando menos, non poderá facilmente) desligarse con posterioridade dese recoñecemento ou outorgamento, mesmo que constitúa unha infracción do ordenamento xurídico (a regra xeral é, como veremos, a anulabilidade, que só pode instarse nun prazo breve de tempo: *infra* § 17.75). Polo tanto, o particular pode iniciar a súa actividade e realizar os investimentos que estime necesarios, sen temor a que o órgano competente cambie posteriormente de criterio. O efecto clarificador e estabilizador prodúcese tamén nos supostos nos que a Administración adopta un acto desfavorable para o particular, pois aquel efecto é diferenciable do contido desvantaxoso do acto. Aínda que o contido do acto en si sexa desfavorable, non deixa de producir un efecto limitador, derivado da consumación do exercicio da potestade administrativa de que se trate; polo xeral, para exercer de novo a mesma potestade administrativa será necesaria a concorrencia dun novo suposto de feito ou o previo exercicio da potestade de revisión de oficio do acto xa ditado (*infra* § 33.24-31).

2.2. Función configuradora

8. O acto administrativo non se limita a lles achegar seguridade aos particulares e ao tráfico xurídico. Dentro dos límites que lle impón a lei, o acto administrativo cumpre tamén unha función **configuradora da realidade xurídica e social.** A función configuradora do acto administrativo poténciase en virtude da Constitución española e a consagración dos seguintes contidos: a cláusula do **Estado social** (artigo 1.1 CE) (*supra* § 4.37), os valores de xustiza e igualdade (artigos 1.1 e 9.2 CE), un amplo catálogo de dereitos e deberes dos cidadáns (artigos 14 a 38 CE) e un extenso elenco de principios reitores da política social e económica (artigos 39 a 52 CE) e da economía e facenda (artigos 128 a 136 CE). A realización do Estado social require operacións xurídicas e materiais complexas: unha parte desas operacións, as que inciden directamente sobre os cidadáns, canalízanse mediante a categoría do

acto administrativo. Así, por exemplo, unha subvención favorecedora do emprego feminino está a configurar a realidade xurídica e social conforme á Constitución: contribúe a que a igualdade laboral das mulleres sexa real e efectiva, como dispoñen os artigos 9.2 e 14 CE.

9. A función estabilizadora do acto administrativo era suficiente no Estado liberal. Co desenvolvemento social e económico, emerxeu unha crecente preocupación polo **benestar colectivo** nas súas múltiples facetas. A Constitución deixou de entenderse só como límite e deveu en programa: a ampliación do número dos que gozan de liberdade material e a execución das esixencias da Constitución como programa convertéronse en funcións do Estado. Isto repercutiu no acto administrativo como categoría, que debeu asumir unha función adicional (que é absolutamente allea á que realiza o poder xudicial): non só concretar os límites previstos no ordenamento xurídico, senón tamén **configurar** en positivo as relacións xurídicas, co fin de crear unha orde social e económica máis igualitaria, accesible, sostible, inclusiva e participativa. Tamén explica que a estabilidade do acto administrativo firme non teña a mesma intensidade que a da sentenza xudicial firme, pois ademais de cumprir co principio de legalidade aquel ten que adaptarse aos diversos intereses xerais recoñecidos no ordenamento xurídico.

10. Segundo o dito, aínda que non desaparece de todo, a función da Administración non se esgota xa nunha mera execución dun programa normativo definido e acabado. A lei pode servirse tamén de normas de programación condicional ou finalista que consenten que a Administración elixa entre varias consecuencias xurídicas posibles e, desta forma, sirva aos intereses xerais adaptándose a unha realidade cambiante (*supra* § 5.11). A **flexibilidade** do acto administrativo como categoría xurídica permítelle servir de instrumento tanto das actividades "máis clásicas" de policía (ordenación e control), de fomento, expropiatoria e sancionadora coma das actividades "máis modernas" de regulación e de prestación e garantía.

11. Boa parte das regras que compoñen o réxime xurídico do acto administrativo ocúpanse, en consecuencia, de concretar, garantir e modular a súa dobre función estabilizadora e configuradora. Da primeira función (estabilizadora) ocúpanse primordialmente as regras que se inclúen na Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (**LPAC)**. Entre outras, a esixencia de contido determinado, posible e adecuado aos seus fins, os requisitos xerais de forma e publicidade, o réxime xeral da anulabilidade (incluídos os prazos breves de recurso), a non impugnabilidade do acto confirmatorio e as condicións restritivas para o exercicio da revisión de oficio. En cambio, as normas que determinan a función configuradora do acto administrativo, dependentes do ámbito material no que o acto administrativo debe ditarse, atópanse no **Dereito administrativo especial**.

3. O CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

3.1. Concepto amplo e concepto estrito

12. Na doutrina española, defendéronse varias posturas con relación ao concepto de acto administrativo, que son en gran medida coincidentes e xeralmente tributarias das concepcións prevalentes en Francia, Italia e Alemaña. A *summa divisio* nas posturas doutrinais existentes en España débese trazar entre, por unha banda, as

que inclúen no concepto de acto administrativo exclusivamente os actos que incorporan unha **declaración de vontade** dirixida a producir efectos xurídicos externos (por exemplo, unha liquidación tributaria) e, doutra banda, as que tamén engloban outros tipos de declaración, como as de **xuízo, coñecemento e desexo** (por exemplo, un informe, un certificado de notas ou unha recomendación). Desta división resultan na doutrina fundamentalmente dúas orientacións, un concepto amplo e un concepto reducido do acto administrativo.

13. O **concepto amplo** de acto administrativo admite diversos tipos de declaracións: de vontade, de xuízo, de coñecemento e de desexo. Non só as resolucións que poñen fin ao procedemento, senón tamén as propostas, informes, ditames, certificados, recomendacións etc. son actos administrativos. Esta orientación doutrinal acolle na doutrina española a definición de acto administrativo que elaborou o profesor italiano Guido ZANOBINI (1958: 243: "Calquera declaración de vontade, de desexo, de coñecemento, de xuízo, realizada por un suxeito da Administración pública no exercicio dunha potestade administrativa") e que difundiu con éxito E. García de Enterría desde o seu influente curso de Dereito administrativo aparecido en 1974 (GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ, 1974: 369), con edicións que chegan ata os nosos días. É seguida pola doutrina maioritaria e foi reivindicada recentemente por PAREJO ALFONSO (2015). Como tamén fixo E. García de Enterría, a maioría dos autores exclúen do concepto os actos que supoñen o exercicio da potestade regulamentaria (*supra* § 16.40-49). En suma, a concepción ampla exclúe a actividade normativa, contractual e material da Administración.

14. O **concepto estrito** é o de **decisión-resolución**. Esta postura doutrinal (secundada modernamente, entre outros, por GALLEGO ANABITARTE, 1991: 314; BOCANEGRA SIERRA, 2012: 35; MUÑOZ MACHADO, 2017: 23) céntrase nos actos que poñen fin ao procedemento e que crean ou modifican dereitos ou situacións xurídicas en beneficio ou prexuízo doutros suxeitos. Aínda que non sempre se utilizan estes termos, este concepto require que o acto produza efectos xurídicos inmediatos vinculantes, consistentes na creación, modificación ou extinción de situacións xurídicas. Para estes autores, o acto administrativo só pode consistir nunha declaración de vontade dun órgano administrativo. O concepto estrito exclúe máis actuacións administrativas: p. ex., as propostas, informes, ditames, certificados, recomendacións.

15. En boa medida, na opción entre un concepto amplo ou estrito de acto administrativo inflúe o **réxime procesual**. Cando as leis procesuais só prevén a impugnación de "actos administrativos" e non recollan accións xudiciais para reaccionar fronte a outros tipos de actuacións administrativas lesivas (omisións, simples actuacións materiais ou o silencio administrativo), os tribunais e a doutrina académica favorecen un concepto amplo de acto administrativo, para así garantir **a tutela xudicial efectiva** fronte á Administración. Así, por exemplo, considerouse na xurisprudencia que a simple falta de pagamento dunha pensión previamente recoñecida por unha resolución administrativa firme —aínda que nunca paga— era en si mesmo un "acto administrativo tácito" (STC 294/1994, FX 4), pois só desta forma era posible obter tutela xudicial ao amparo da Lei do 27 de decembro de 1956, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa. Nestes casos, o concepto de acto administrativo sofre a presión das necesidades de tutela xudicial e adoita absorber unha variedade máis ampla de actuacións administrativas. A esas actuacións algúns autores denomínanas "actos administrativos para os efectos xurisdicionais" (BOCANEGRA SIERRA, 2012: 46-49). Isto é o que tradicionalmente ocorreu no sistema administrativo español e aínda ocorre, en gran medida, malia que a actual da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (LXCA), recolle un amplo catálogo de accións contencioso-administrativas (*infra* § 34.58-71).

16. A **coexistencia** de concepcións amplas e estritas de acto administrativo é unha característica recorrente nas dogmáticas dos ordenamentos xurídicos de réxime administrativo. Este fenómeno está detrás das nocións doutrinais e/ou xurisprudenciais da *décision exécutoire* francesa, o *provvedimento amministrativo* italiano ou a *Bescheid* austríaca. Esta coincidencia suxire que as concepcións amplas e estritas do acto administrativo son complementarias e non excluíntes, por canto responden a necesidades diferentes. Mesmo na dogmática alemá, que conta cun concepto legal estrito de acto administrativo, non por iso deixa de

postularse unha máis intensa incorporación á doutrina das formas xurídicas de actuación administrativa das "demais declaracións administrativas de vontade e coñecemento, as recomendacións e as meras manifestacións" (SCHMIDT-ASSMANN, 1993: 30). Iso é sinal de que un concepto estrito non exclúe a necesidade de sistematizar outras formas de actuación administrativa que adoitan incluírse nas chamadas concepcións amplas. Esa sistematización é especialmente necesaria se esas outras formas xurídicas de actuación administrativa responden a novas modalidades de realización das funcións administrativas e sobre as cales tamén se proxectan as esixencias do Estado de dereito. En definitiva, o esforzo por configurar e depurar unha noción estrita de acto administrativo non é, en absoluto, baldío, senón todo o contrario, xa que se concibe como complemento, e mesmo como concepto central dunha dogmática xurídico-administrativa, e non como rival, dunha noción máis ampla. O importante é que ambas as concepcións, tanto a ampla como a estrita, sexan por si mesmas **útiles** e identifiquen desde a abstracción os seus elementos centrais (estrutura da actuación, esixencias xurídico-procedementais, efectos etc.), o que garante en todo iso flexibilidade, porque só así poderán adaptarse a situacións regulatorias complexas.

17. Unha **nota común** e transversal ás diversas posturas doutrinais, cando menos entre os traballos modernos, é a caracterización do acto administrativo por un elemento xurídico-formal. O acto administrativo é concibido como o acto ditado en exercicio dunha potestade, unha función administrativa ou un poder público. Ao centrarse neste elemento xurídico-formal, a identidade do autor perde importancia en relación coa definición do acto: a condición de autor do acto derivará da titularidade e do **exercicio dunha potestade ou poder público**. Por iso, aínda cando as definicións se refiren habitualmente como autor do acto administrativo á Administración en abstracto ou aos seus órganos, fano con vocación descritiva e non prescritiva, pois a doutrina española considera que non só os órganos das diversas administracións públicas, senón tamén outros órganos públicos que non son Administración pública (como o Goberno e os ministros, cando exercen potestades administrativas, e o Consello Xeral do Poder Xudicial ou o Tribunal de Contas, cando adxudican un contrato ou nomean un funcionario) e certos suxeitos privados, en tanto exercen por delegación ou concesión unha función administrativa (por exemplo, unha entidade privada que colabora na xestión de subvencións públicas conforme aos artigos 12 e 15 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións, LGS; unha empresa privada que realiza a inspección técnica de vehículos; unha universidade privada que expide títulos académicos oficiais) poden realizar actuacións que deben englobarse no concepto de acto administrativo *(supra* § 2.32-34). En suma, tanto a concepción ampla como a estrita non poñen reparos a incluír no concepto os actos materialmente administrativos producidos polos particulares e por órganos públicos distintos da Administración.

3.2. O concepto legal

18. O lexislador español segue un enfoque pragmático similar ao doutros ordenamentos europeos. O concepto de "acto administrativo" (termo que adoita denotar a concepción ampla) e o de "resolución" (termo que acostuma a denotar a concepción estrita) utilízanse diferenciadamente, sen confundirse, na Lei 39/2015 (malia que nalgúns aspectos e disposicións aínda se podería alcanzar máis precisión). Diso despréndese que as **resolucións** constitúen unha especie dentro da categoría xeral de **acto administrativo** e que ambas as nocións teñen o seu lugar no ordenamento xurídico español.

19. En efecto, os artigos 34, 35 e 45 da LPAC regulan os requisitos de produción, motivación e publicación dos actos administrativos en conxunto; os artigos 36 e 40 da LPAC regulan os requisitos de forma e notificación diferenciando entre actos administrativos e resolucións; o artigo 37 da LPAC establece a inderogabilidade singular das disposicións de carácter xeral ou disposicións regulamentarias exclusivamente polas "resolucións administrativas de carácter particular" (apartado 1) ou as "resolucións administrativas" (apartado 2); os artigos 38 e 39 da LPAC proclaman a presunción de validez e a executividade, respectivamente, dos "actos das administracións públicas suxeitos ao dereito administrativo"; o artigo 40 da LPAC regula a notificación tanto para resolucións coma para actos administrativos (apartado 1 a 4), e a necesidade de protección dos datos persoais tanto en resolucións coma en actos administrativos que teñan máis dun interesado (apartado 5); os artigos 47-52 da LPAC regulan a nulidade e a anulabilidade dos actos administrativos en xeral, a súa extensión, conversión, conservación e validación; o artigo 70 da LPAC, o expediente administrativo como antecedente e fundamentación da resolución; o artigo 84, a resolución como forma de remate do procedemento; os artigos 88-91 da LPAC, o contido da resolución, a proposta de resolución e as especialidades da resolución en determinados procedementos; o artigo 97, a resolución como título de execución; os artigos 98-99 da LPAC, a executoriedade e a execución forzosa dos actos administrativos; o artigo 104 da LPAC, a compulsión sobre as persoas como medio de execución dos actos administrativos; os artigos 106-107 da LPAC, a revisión de oficio dos actos nulos e a declaración de lesividade dos actos anulables; o artigo 112 da LPAC, a posibilidade de interpoñer o recurso administrativo fronte ás resolucións e aos actos de trámite; o artigo 114 da LPAC, as resolucións e os actos que poñen fin á vía administrativa, e o artigo 117.4 da LPAC, a suspensión da resolución ou o acto impugnado.

4. A ANATOMÍA DO ACTO ADMINISTRATIVO

21. O afán por diferenciar e clasificar os elementos do acto administrativo tomou inspiración da teoría do **negocio xurídico** elaborada previamente no dereito privado e que tiña unha alta consideración científica. Na teorización do negocio xurídico (privado) desde mediados do século XIX, distinguíase entre os seus elementos subxectivos, obxectivos ou casuais. A partir de aquí, afirmouse que o acto administrativo é o equivalente funcional do negocio xurídico civil e tamén se propuxo, a principios do século XX, a análise dos elementos subxectivos, obxectivos e causais do acto administrativo. Esta proposta teórica chegou ata os nosos días.

22. Con todo, nunca pasou inadvertido que non se pode aplicar sen máis a teoría do negocio xurídico ao acto administrativo, sen reparar nas importantes diferenzas existentes. A Administración carece de autonomía da vontade, pois está suxeita á lei: non a ten en sentido psicolóxico nin en sentido xurídico. Non goza de liberdade de elección entre diversos fins, pois está vinculada a cumprir os fins de interese xeral expresados nas disposicións xurídicas (e, polo tanto, impostos "desde fóra" da Administración). Aínda que por inercia seguimos definindo o acto administrativo como unha **"declaración de vontade"**, esa "vontade" non é a do dereito privado, senón a vontade de exercer e de cumprir cunha potestade administrativa outorgada polo ordenamento.

23. En virtude da **intensa subordinación á lei**, o acto administrativo está máis próximo aos actos do poder xudicial que aos actos privados, e máis próximo aos actos de xestión que realizan os representantes ou apoderados das entidades privadas que ao negocio xurídico clásico. Iso é xustamente o que apreciaron os primeiros tratadistas de Dereito administrativo: que as características do acto administrativo (eficacia inmediata, estabilidade ou firmeza, execución forzosa) o situaban en maior **proximidade respecto á sentenza xudicial** que respecto aos actos privados.

24. Aínda que a teoría do acto administrativo non ten que replicar os elementos do negocio xurídico (privado), o certo é que a clasificación dos elementos do acto

administrativo ten unha **utilidade didáctica** á que é difícil renunciar no ensino do Dereito administrativo. Ademais de detallar de forma ordenada o acto administrativo como técnica xurídica, permite identificar as nocións e os momentos determinantes para o seu réxime de validez e o control xudicial.

4.1. Elementos subxectivos

25. Os elementos subxectivos do acto administrativo son os **relativos ao seu autor**: a competencia do órgano administrativo, o nomeamento e a toma de posesión do titular do órgano competente, a imparcialidade deste e a formación da súa vontade. Estes elementos estúdanse polo miúdo desde as perspectivas da organización administrativa (*supra* § 8.43, 52, 55-58) e o procedemento administrativo (*supra* § 15.33), para as que son cuestións importantes, porque as regras que os regulan procuran a eficacia da actuación dos órganos administrativos e a corrección e a calidade das decisións. Para a teoría do acto administrativo son relevantes na medida que poden **determinar a validez** dos actos producidos.

26. Os actos administrativos que diten as administracións públicas "produciranse polo órgano competente" (artigo 34.1 da LPAC). A **competencia** deberá estar atribuída, segundo a materia, por unha norma legal ou regulamentaria, e o autor do acto deberá ser titular da competencia desde as catro perspectivas posibles: competencia **material, territorial, xerárquica e temporal**.

27. Así, por exemplo, conforme ao artigo 4.2 da Lei vasca 4/2004, do 18 de marzo, de transporte de viaxeiros por estrada, a adxudicación da **concesión do servizo de transportes de viaxeiros en autobús** entre Bilbao e Vitoria-Gasteiz (perspectiva material) correspóndelle de forma excluínte á Deputación Foral de Áraba (perspectiva territorial) e, dentro dela, conforme ao Decreto foral 47/2019, do 22 de outubro, ao Consello de Goberno Foral e non individualmente á Deputación Foral de Infraestruturas Viarias e Mobilidade (perspectiva xerárquica). No caso descrito, a perspectiva competencial máis complexa é a territorial, dado que o servizo de transporte transita polo ámbito de dous territorios históricos (Biscaia e Áraba), que é o criterio determinante para a determinación da competencia territorial o maior número de quilómetros da liña polo territorio arabés (STSJ País Vasco do 15 de novembro de 2020, ECLI:ES:TSXPV:2019:3515).

28. A competencia é **irrenunciable**, pero admítense técnicas que alteran os elementos determinantes do seu exercicio (delegación de competencias, encomendas de xestión, delegación de sinatura e suplencia). Só a avocación permite, excepcionalmente, alterar a titularidade da competencia (artigos 8-14 LRXSP) (*supra* § 8.59-65 e § 14.41-48).

29. Ademais de ter a competencia, o titular do órgano competente debe ser **nomeado correctamente e** debe tomar **posesión do seu cargo**. O nomeamento pode requirir algunha formalidade, como a publicación nun boletín oficial, e a toma de posesión pode consistir, para algunhas autoridades, nun acto solemne ou ben, máis usualmente, na aceptación e sinatura dun documento administrativo. Con todo, os terceiros que se relacionan coa Administración xeralmente ignoran a existencia ou a regularidade do nomeamento, a toma de posesión ou o eventual cesamento do titular do órgano competente. A dogmática do Dereito administrativo incardina estes actos

na chamada "doutrina do funcionario de feito" e recoñécelles efectos xurídicos se o seu contido se axusta ao ordenamento xurídico, a prol da protección da seguridade xurídica e dos dereitos dos cidadáns e cidadás que actúan de boa fe.

30. Malia ter competencia suficiente, o ordenamento xurídico esíxelle ao titular do órgano competente que non interveña no procedemento en determinadas circunstancias: o titular debe absterse (artigo 23.2 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público [LRXSP]). Dado que os artigos 103.1 CE e 3.1 LRXSP determinan que as administracións serven con obxectividade os intereses xerais, a finalidade do **deber de abstención** é garantir a imparcialidade de quen debe intervir no procedemento e resolvelo (*supra* § 4.54-55 e § 15.33). A lectura das causas legais de abstención explica con claridade o fin perseguido. Así, por exemplo, debe absterse quen teña interese persoal no asunto de que se trate ou noutro en cuxa resolución poida influír a daquel (artigo 23.2 a) LPAC) ou quen teña amizade íntima ou inimizade manifesta con algún dos interesados (artigo 23.2 c) LPAC).

31. O titular do órgano debe absterse por iniciativa propia se estima que se atopa nunha das circunstancias sinaladas. O órgano xerarquicamente superior tamén lle pode ordenar que se absteña. Se o titular non se abstén por iniciativa propia ou non llo ordena o superior, os interesados poderán promover a súa **recusación** en calquera momento da tramitación do procedemento: cos informes e comprobacións que considere oportunos o superior resolverá sobre a recusación e acordará, se é o caso, a substitución do titular (artigos 23 e 24 LRXSP).

32. Consonte o artigo 23.4 LRXSP, "a actuación de autoridades e persoal ao servizo das administracións públicas nos que concorran motivos de abstención non implicará necesariamente e, en todo caso, a invalidez dos actos en que interviñesen". Esta regulación non institúe a irrelevancia da **infracción das causas legais de abstención**, só exclúe o automatismo entre a devandita infracción e a consecuencia xurídica da invalidez dos actos producidos.

33. As incidencias na **formación da vontade** da persoa titular do órgano que son posibles á luz do dereito privado teñen unha relevancia relativa no ámbito do Dereito administrativo. As situacións que poderían influír no consentimento do titular dun órgano administrativo non sempre supoñen a invalidez do acto adoptado. A miúdo, o acto administrativo que pode ou debe ditarse está plenamente determinado polo ordenamento xurídico, e o titular do órgano competente non ten marxe de decisión. O Dereito administrativo atende o resultado obxectivo: se o acto producido é o único posible, o vicio de consentimento é irrelevante; se o seu contido se axusta ao ordenamento xurídico, o vicio pode ser irrelevante.

34. Relevancia relativa non quere dicir irrelevancia das condutas constitutivas de ilícito penal; non sen dúbida no ámbito penal, pero tampouco no ámbito xurídico-administrativo. Os actos que sexan constitutivos ou que se diten como consecuencia de infracción penal son nulos de pleno dereito [artigo 47.1 d) LPAC]. Ademais, cando medie erro na resolución do procedemento ou cando o acto fose ditado como consecuencia de falsidade documental, falso testemuño, prevaricación, suborno, violencia, maquinación fraudulenta ou outra conduta punible, e así se declarase en virtude de sentenza xudicial firme, os interesados contan co recurso extraordinario de revisión para derrubar a firmeza dos actos producidos (artigo 125 LPAC).

4.2. Elementos obxectivos

35. Os elementos obxectivos do acto administrativo determinan tamén a validez da súa produción: o suposto de feito, o fin, a causa e o contido. A eles débese engadir a motivación, que é un elemento obxectivo cunha dimensión formal. A lei de procedemento administrativo común non regula de forma xeral os elementos obxectivos, máis alá de sinalar que os actos administrativos "se producirán […] axustándose aos requisitos" (artigo 34.1 LPAC) e a algunha referencia xeral sobre o seu contido.

36. O **suposto de feito** é o suceso ou circunstancia ao que o ordenamento xurídico vincula a produción do acto administrativo. Así, por exemplo, conforme ao artigo 124 do Real decreto 1155/2024, do 19 de novembro ("Regulamento de estranxeiría"), para o outorgamento a estranxeiros de permisos de residencia temporal por arraigamento é necesario que existan "vínculos co lugar no que residen" en España. A constatación da concorrencia do suposto de feito é o que permite ou ben obriga a exercer a potestade administrativa que faculta a súa produción. Polo xeral, o suposto de feito é un elemento regrado, aínda que en ocasións, como no exemplo citado, a norma lle concede certa marxe de apreciación ao órgano administrativo que dita o acto (*supra* § 5.53).

37. O **contido** do acto depende do tipo de potestade administrativa que se exerza (basicamente, ampliatoria ou limitativa de dereitos). Segundo a concepción ampla do acto administrativo, consiste nunha declaración dunha das seguintes modalidades: declaración de vontade (licenzas, autorizacións, sancións, ordes), de coñecemento (certificados), de desexo (recomendacións, advertencias) ou de xuízo (informes, ditames). Segundo a concepción estrita, soamente as declaracións de vontade se adecúan ao concepto de acto administrativo.

38. Ademais de lembrar que o seu contido "se axustará ao disposto polo ordenamento xurídico", a lei establece dous requisitos xerais ao respecto (artigo 34.2 LPAC).

a) O primeiro é o carácter **determinado** do contido do acto administrativo. O acto administrativo debe precisar de maneira suficiente as consecuencias que se derivan del, o que vén significar: as que se derivan da aplicación da lei. Se o contido do acto non está determinado, non pode cumprirse nin esixirse o seu cumprimento. Porén, pode resultar controvertida a cualificación teórica desa irregularidade: o acto cuxo contido non está determinado será un acto inexistente, por carecer dun elemento esencial, ou ben dun acto nulo de pleno dereito, subespecie dun acto cun "contido imposible" [artigo 47.1 c) LPAC].

b) O segundo requisito legal do contido é a súa **adecuación aos fins** do acto. Para entender este requisito, debemos explicar antes outros dous elementos obxectivos que diferencia a teoría do acto administrativo: os fins e a causa.

39. A **causa** do acto administrativo consiste na adecuación do seu contido á modalidade do acto en cuestión. O elemento causal inquire pola **razón xurídica** da

produción do acto. Por exemplo, **por que se dita o acto** que declara a necesidade de expropiación dun predio? Porque o lexislador autoriza ás administracións públicas de carácter territorial a privar singularmente a un ou varios particulares de toda ou parte da propiedade dun ben a cambio dunha indemnización (*infra* § 26.1-2). A causa do acto administrativo está obxectivada e a súa comprobación só require un exame externo.

40. O **fin** do acto atende, en cambio, á **razón práctica** da produción do acto, que deberá corresponderse co servizo ou coa consecución do interese xeral para o que se outorgou a potestade administrativa en cuestión. Volvamos ao exemplo anterior: **para que se dita o acto expropiatorio?** Para obter os bens necesarios para cumprir o fin social ou de utilidade pública que recolle a lexislación de expropiación forzosa ou calquera outra lei. A identificación do fin do acto, a constatación da adecuación do contido do acto a ese fin e, sobre todo, a constatación da adecuación do fin do acto aos fins aceptados polo ordenamento xurídico son operacións complexas. Certamente, o ordenamento xurídico limita o abano dos fins que licitamente pode perseguir a Administración pública, fins que están expresa ou implicitamente establecidos na norma que atribúa a correspondente potestade administrativa. Con todo, as normas adoitan facultar á Administración para que adopte todas as medidas necesarias para alcanzar determinado fin de interese xeral, sen precisar ou enumerar exhaustivamente tales medidas. Por exemplo, o artigo 14 da Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá, autoriza a ditar as prohibicións necesarias para "asegurar a consecución dos fins previstos nesta lei". Desta maneira, poden ser concibibles actos de diverso contido para alcanzar o interese xeral establecido na norma; isto ocorre, sobre todo, aínda que non exclusivamente, no marco das potestades regulamentarias, de organización, de plan ou de coordinación. Todo iso está na marxe lexítima de decisión que a norma lle outorga á Administración.

41. A outra fonte de complexidade estriba na posibilidade de que o fin real sexa ocultado porque se sabe ou se intúe que non se corresponde co establecido na norma aplicada. Ese fenómeno tipifícase no Dereito administrativo como **"desviación de poder"** e é causa suficiente para anular o acto (artigo 48.1 LPAC). Sería o caso, por exemplo, dunha multa urbanística imposta a un propietario infractor, pero non pola probada comisión dunha infracción, senón para forzalo a subscribir un convenio urbanístico co Concello. A desviación de poder é a infracción do ordenamento xurídico-administrativo **máis difícil de acreditar**, pois para iso hai que levantar o "veo de ocultamento" e pescudar o fin real perseguido polo autor do acto. A motivación é o elemento clave para identificar o fin do acto e comprobar a súa adecuación ao fin perseguido pola norma.

42. A **motivación** realiza varias **funcións esenciais**. En primeiro lugar, unha función estruturadora para a Administración: se esta está obrigada a exteriorizar os feitos e fundamentos de dereito que sustentan a súa decisión, deberá solicitar todos eses datos, ordenalos de forma racional e esforzarse na fundamentación. En segundo lugar, unha función pacificadora: se o destinatario coñece os motivos do acto, estará en mellor situación de comprender o seu contido, de cumprilo e de avaliar a súa legalidade e as posibilidades de éxito dunha impugnación. En terceiro lugar, os xuíces e tribunais poderán realizar en mellores condicións o seu control sobre o acto se este conta cunha motivación que se carece dela.

43. A motivación foi considerada tradicionalmente como **un elemento formal máis** do acto administrativo, aínda que é máis ca iso, como se deduce das liñas anteriores. Certamente, o acto administrativo que pon fin ao procedemento debe conter a exteriorización das razóns que sustentan a decisión adoptada e, nesa medida, constitúe unha "parte" formalmente diferenciada da resolución. Con todo, non é unha mera esixencia formal. A adecuación e a pertinencia da motivación relaciónase máis ben cos elementos obxectivos do acto administrativo: coas disposicións xurídicas que o ordenamento xurídico estableceu para tutelar o interese xeral concreto que se protexe no ámbito de que se trate. Cando un acto administrativo está suxeito a unha obrigación de motivación, os xuíces e tribunais poden controlar tres cuestións: a) se existe ou non motivación ou se é ou non suficiente; b) se as razóns achegadas se adecúan ou non aos datos da realidade empírica e c) se as razóns achegadas se adecúan ao tenor da decisión. O primeiro aspecto sería o único elemento formal en sentido estrito (e, en certas ocasións, pode ser o único controlable) (*supra* § 5.61), mentres que o exame dos outros dous aspectos, máis complexo, se relaciona co control dos elementos discrecionais das potestades administrativas (*supra* § 5.39), isto é, co fondo da decisión.

44. **Non existe unha obrigación xeral de motivación** dos actos administrativos, pero o elenco de supostos que establece o artigo 35 LPAC inclúe todos aqueles nos que a motivación ten interese, por exemplo, os actos que limiten dereitos subxectivos ou intereses lexítimos [artigo 35 a) LPAC], os actos que se separen do criterio seguido en actuacións precedentes ou do ditame de órganos consultivos [artigo 35 c) LPAC], ou os actos que se diten no exercicio de potestades discrecionais [artigo 35 i) LPAC].

45. Aínda que a lei de procedemento administrativo común se limita a esixir unha "sucinta referencia de feitos e fundamentos de dereito", o **alcance da motivación** necesaria dependerá do tipo do acto de que se trate, da tramitación do procedemento administrativo e, en último termo, do que sexa necesario para que se comprendan as razóns da decisión adoptada. A lexislación sectorial pode incrementar ese alcance mínimo, o que obriga á Administración a pronunciarse sobre determinadas cuestións. Os actos que poñan fin aos procedementos selectivos e de concorrencia competitiva serán motivados da forma que dispoñan as normas que regulen as súas convocatorias (por exemplo, mediante baremos de puntuación), sempre que no procedemento estean acreditados os fundamentos da resolución que se adopte.

4.3. Elementos formais

46. Os elementos formais do acto administrativo son os relativos á súa **produción e exteriorización**: o procedemento administrativo, os requisitos de forma do acto e as regras para a formación da vontade dos órganos colexiados.

47. Os actos administrativos produciranse "axustándose ao **procedemento** establecido" (artigo 34.1 LPAC). De conformidade coas previsións constitucionais (artigo 149.1.18 CE), o lexislador estatal estableceu o procedemento administrativo común co fin de ofrecer unhas garantías mínimas comúns a todos os interesados (*supra* § 15.20). Respectando ese marco común, o lexislador sectorial (estatal ou autonómico) configura o procedemento aplicable por razón da materia.

48. O lexislador estatal estableceu tamén uns requisitos mínimos de forma para a produción do acto administrativo, pois os requisitos específicos atoparanse, se é o

caso, na lexislación sectorial ou na lexislación específica de réxime xurídico do Goberno estatal e dos gobernos autonómicos e locais, que ditan unha boa parte dos actos administrativos que se producen. Os requisitos **mínimos** de forma establécense no artigo 36 LPAC. A lei diferencia entre a forma de produción (que pode ser verbal) e a forma de constancia do acto (que xeralmente será escrita). Segundo o artigo 36.1 LPAC, os actos administrativos "produciranse por escrito a través de medios electrónicos, a menos que a súa natureza esixa outra forma máis adecuada de expresión ou constancia".

49. Nos casos en que os órganos administrativos exerzan a súa competencia **de forma verbal**, "a constancia escrita do acto, cando sexa necesaria, efectuarase e asinarase polo titular do órgano inferior ou funcionario que a reciba oralmente, expresando na comunicación deste a autoridade da que procede" (artigo 36.2 LPAC). Ademais, cando os actos que se producen de forma verbal sexan resolucións, "o titular da competencia deberá autorizar unha relación dos que ditase de forma verbal, con expresión do seu contido" (artigo 36.2 LPAC). Finalmente, cando deba ditarse unha serie de actos administrativos da mesma natureza, tales como nomeamentos, concesións ou licenzas, "poderán refundirse nun único acto, acordado polo órgano competente, que especificará as persoas ou outras circunstancias que individualicen os efectos do acto para cada interesado". Esta modalidade de acto administrativo denomínase "acto plúrimo".

50. Por poñer un par de exemplos, os **acordos dos órganos colexiados adóptanse verbalmente**, e o secretario do órgano recólleos na acta e expide o certificado de tales acordos (artigos 16 e 18 LRXSP); en caso de urxencia ou necesidade, os inspectores de pesca poden adoptar medidas cautelares de forma verbal, entre outras, para apresar o buque e desvialo a porto ou confiscar a súa pesca, pero os interesados deben recibir a decisión e a súa motivación por escrito de forma inmediata e como máximo no prazo de cinco días (artigo 7 RD 176/2003).

51. Para a **formación da vontade dos órganos colexiados** débense cumprir as regras de convocatoria, constitución e adopción de acordos. Con carácter xeral, están establecidas no artigo 17 LRXSP. Ademais, hai normas específicas para os órganos do Goberno estatal, autonómico e local (*supra* § 14.74).

5. A DINÁMICA DO ACTO ADMINISTRATIVO

5.1. Notificación

52. Unha vez producido o acto administrativo, non acaba a actividade administrativa. A Administración ten que notificar a resolución que dite. Da correcta notificación depende a propia **eficacia** do acto administrativo xa ditado (*infra* § 17.61-65). É máis, se se quere evitar que se produzan os efectos do silencio administrativo positivo (*supra* § 15.87), terá que intentarse a notificación en papel ou poñer a notificación electrónica ao dispor do interesado dentro do prazo máximo con que conta para resolver e notificar.

53. A notificación é unha **actuación instrumental**, non un acto administrativo en sentido estrito, pois é imposible aplicarlle a teoría do acto administrativo, en par-

ticular o réxime de invalidez. É unha actuación material pola que a Administración pon en coñecemento do interesado ou interesados un acto administrativo previo. Tradicionalmente, e aínda hoxe para a maior parte das persoas físicas, esa actividade material consiste en levar un documento fisicamente ao seu coñecemento, ao seu domicilio ou a calquera outro lugar designado ou adecuado para a notificación. Esta actividade material pode ser desenvolvida directamente pola Administración cos seus empregados públicos, por medio do servizo de Correos (correo certificado) ou contratando empresas de servizos. A notificación ten os seus propios requisitos de perfección, corrección e eficacia (artigos 41 a 44 LPAC) e, en ocasións, pode ser substituída ou complementada mediante publicacións (artigos 45 e 46 LPAC).

54. A obrigación de notificación esténdese ás resolucións e a calquera acto administrativo que **afecte os dereitos e os intereses**. En puridade, os requisitos legais da notificación aplícanse non só aos actos administrativos, senón tamén a outras actuacións administrativas (como actos de trámite) que deben ser coñecidas polos posibles interesados. O obxecto da notificación comprende o texto íntegro do acto, coa indicación de se pon fin ou non á vía administrativa, a expresión dos recursos que procedan, se é o caso, en vía administrativa e xudicial, o órgano ante o que hai que presentalos e o prazo para interpoñelos (artigo 40.2 LPAC).

55. Para os interesados, a notificación é unha **garantía** dos seus dereitos e intereses. Sen notificación, o acto administrativo non produce efectos e non obriga ao destinatario. Para a Administración que o produciu, a notificación é unha carga: non só debe practicala, tamén debe estar en situación de poder acreditar a correcta e completa realización para evitar que o interesado alegue despois outra cousa e se opoña validamente á súa eficacia.

56. O medio de notificación **preferente** é o **electrónico**. Determinados interesados (persoas xurídicas) están mesmo obrigados a recibila por esta vía (artigo 14.2 a) LPAC). Regulamentariamente, poderán determinarse procedementos e colectivos de persoas físicas para os que será obrigatoria a notificación electrónica (artigos 14.3 e 41.1 LPAC). Quedan exceptuados da notificación electrónica os actos que non sexan susceptibles de conversión en formato electrónico e os que conteñan medios de pago, como cheques. Nos procedementos iniciados a solicitude do interesado, a notificación practicarase polo medio sinalado para ese efecto por aquel; con todo, se non fose posible realizala por ese medio, a Administración poderá practicala en calquera lugar adecuado (artigo 40.2 LPAC).

57. Con independencia do medio utilizado, as notificacións serán válidas sempre que permitan ter **constancia** do seu envío ou da súa posta a disposición, da recepción ou acceso polo interesado ou o seu representante, das súas datas e horas, do contido íntegro e da identidade fidedigna do remitente e do destinatario (artigo 41.1 LPAC).

58. As **notificacións mediante medios electrónicos** practicaranse mediante comparecencia na sede electrónica da Administración ou organismo actuante, a través do enderezo electrónico habilitado único, ou ben mediante ambos os sistemas, segundo dispoña cada Administración ou organismo. Neste contexto, a comparecencia na sede electrónica consiste no acceso polo interesado ou o seu representante debidamente identificado ao contido da notificación. As notificacións por medios electrónicos enten-

deranse practicadas no momento en que se produza o acceso ao seu contido. Cando a notificación por medios electrónicos sexa obrigatoria, ou fose expresamente elixida polo interesado, entenderase rexeitada cando transcorran dez días naturais desde a posta a disposición da notificación sen que se acceda ao seu contido (artigo 43 LPAC).

59. Polo que respecta á **notificación en papel**, cando o interesado ou o seu representante **rexeite a notificación** dun acto administrativo, farase constar no expediente, especificaranse as circunstancias do intento de notificación e o medio, darase por efectuado o trámite e seguirase o procedemento (artigo 41.5 LPAC). Cando a notificación se practique no domicilio do interesado, de non atoparse este presente, poderá facerse cargo da notificación calquera persoa maior de catorce anos que se atope no domicilio e que faga constar a súa identidade. Se ninguén se fixese cargo, farase constar esta circunstancia no expediente, xunto co día e a hora en que se tentou a notificación, intento que se repetirá por unha soa vez e nunha hora distinta dentro dos tres días seguintes, alternando mañá e tarde e polo menos con tres horas de diferenza. Se o segundo intento de notificación persoal resulta infrutuoso, ou ben se se descoñecen os interesados no procedemento ou o lugar de notificación, a notificación farase por medio dun anuncio publicado no Boletín Oficial do Estado. Facultativamente, tamén se poderá publicar un anuncio no boletín oficial da comunidade autónoma ou da provincia ou no taboleiro de edictos do Concello do último domicilio do interesado (artigos 42.2 e 44 LPAC).

60. Determinados actos non se notifican, senón que directamente se **publican** no boletín oficial que corresponde á Administración da que proveña o acto: son os dirixidos a unha pluralidade indeterminada de persoas (tamén chamados "actos administrativos xerais", como as convocatorias de axudas ou prazas de emprego público) e os actos integrantes dun procedemento selectivo ou de concorrencia competitiva de calquera tipo (nestes casos, a convocatoria indicará o medio no que se efectuarán as sucesivas publicacións). Por exemplo, a orde de intervención dos concursantes e a localización dos tribunais nun concurso-oposición para o acceso á función pública normalmente publícase no portal electrónico da correspondente Administración pública, non se lle notifica de maneira individualizada a cada un dos concursantes.

5.2. Eficacia

61. A eficacia material do acto administrativo actívase con independencia da súa **conformidade co ordenamento xurídico**. Consonte o artigo 39 LPAC, os actos administrativos "presumiranse válidos e producirán efectos desde a data en que se diten, salvo que neles se dispoña outra cousa". Nesta disposición menciónanse os tres planos que deben distinguirse na vida xurídica do acto administrativo: o plano da produción (artigo 34.1 LPAC) ou ditado do acto (artigo 39 LPAC), o da xeración de efectos e o da validez. En particular, **eficacia e validez** seguen camiños separados. A desconexión ou desvinculación entre legalidade e eficacia tampouco se interrompe ou flexibiliza cando concorre unha causa de nulidade de pleno dereito (*infra* § 17.71): o acto nulo de pleno dereito segue sendo eficaz mentres non se declare esa nulidade.

62. Segundo se dispón no artigo 39.1 LPAC, a eficacia dos actos administrativos sería **inmediata, é dicir,** os actos administrativos producen efectos desde a data en que se ditan (regra xeral), salvo nas seguintes circunstancias (excepcións): que neles se dispoña outra cousa ou así o esixa o contido do acto ou que a eficacia estea supeditada á notificación, publicación ou aprobación superior. Agora ben, a notifica-

ción (ou, alternativamente, a publicación) é case sempre necesaria, polo que a referida excepción é só aparente; máis ben debería formularse como a regra xeral, e unha das súas excepcións a produción inmediata, desde o primeiro día, dos efectos en caso de ser innecesaria a notificación. A supeditación da eficacia do acto á notificación, publicación (*supra* § 17.52-60) ou aprobación superior constitúe unha condición legal: implica un requisito de eficacia, non de validez do acto administrativo.

63. O acto administrativo ten por definición, pola súa mera existencia xurídica, a capacidade de producir efectos xurídicos. Se carece desa capacidade, non é un acto administrativo, senón outro tipo de medida. A devandita capacidade só constitúe a eficacia **externa** do acto administrativo. Que os chegue a producir ou non, enteira ou parcialmente, fronte a quen, por canto tempo e en que ámbito territorial, en cambio, constitúe a eficacia material ou **interna** do acto administrativo, que dependerá do previsto no ordenamento xurídico, do resolto no acto en cuestión e do contexto fáctico. Por exemplo, o nomeamento dun funcionario, tras a correspondente oposición, é un acto administrativo externamente eficaz, pero por esixencia do artigo 62.1 d) EBEP só desprega todos os seus efectos internos (o efectivo acceso á función pública) unha vez que o interesado acepta o nomeamento ("toma de posesión"), para o que ten un prazo limitado (normalmente, dun mes).

64. A eficacia do acto administrativo consiste en **proxectar o Dereito** (as súas regras e principios) sobre o caso concreto, co fin de producir efectos xurídicos. Esa determinación é sempre xuridicamente relevante, o que non significa que os efectos sexan sempre os mesmos nin igualmente intensos. Segundo a estrutura e o contido dos efectos, esa determinación dará lugar a unha prohibición, unha orde non prohibitiva, unha sanción pecuniaria, unha autorización, a adxudicación dunha vantaxe ou o recoñecemento dunha situación xurídica, a certificación dun feito, unha promesa, unha consulta vinculante ou unha recomendación. Nunha inadmisión a trámite ou nunha denegación do solicitado, determínase tamén o que (non) é o dereito no caso concreto.

65. O que caracteriza ao acto administrativo (fronte á norma) é que **vincula** o seu autor co seu destinatario, ou viceversa, o destinatario co seu autor; e ese vínculo debe ser respectado non só por ambas as partes, senón por un círculo máis amplo de autoridades e de terceiros, interesados ou non. Isto explica que as leis poñan límites tanto á revogación dun acto administrativo por cambio de criterio (artigo 109 LPAC) como á súa anulación de oficio, por razóns de legalidade (*infra* § 33.22, 24-44).

5.3. Validez

66. As irregularidades dos actos administrativos clasifícanse en **tres categorías** en función das consecuencias xurídicas sobre a súa validez: a nulidade de pleno dereito, a anulabilidade e as irregularidades non invalidantes. Esas categorías establécense nos artigos 47 e 48 LPAC. Fóra da nulidade e da anulabilidade, non hai máis categorías de invalidez: a chamada "inexistencia", que historicamente se utilizou para

cualificar aqueles actos administrativos que non cumprían coas máis elementais esixencias para ser recoñecidos como tales actos administrativos non constitúe unha categoría adicional da invalidez, senón a ausencia de acto administrativo susceptible de ser cualificado como legal/ilegal ou válido/inválido.

67. A categoría da **anulabilidade** ocupa o espazo central e máis extenso do territorio da invalidez. Son anulables os actos que incorren en "calquera infracción do ordenamento xurídico, incluso a desviación de poder" (artigo 48.1 LPAC). A partir de aí, debe realizarse un dobre recorte ou delimitación do espazo central ("por arriba" e "por abaixo"). A regra é a anulabilidade, a non ser que o acto incorra nunha infracción tan cualificada que fose tipificada no ordenamento como nulidade de pleno dereito (artigo 47.1 LPAC) ou a non ser que a infracción en cuestión careza de relevancia invalidante.

68. Os chamados **"defectos de forma"** carecen de relevancia invalidante (artigo 48.2 LPAC), cando menos, sempre que o acto non careza dos requisitos indispensables para alcanzar o seu fin ou dea lugar a indefensión: estes serían os únicos defectos de forma con relevancia invalidante. Os "defectos de forma" deben ser entendidos de maneira ampla, con inclusión dos vicios procedementais e competenciais que non constitúen nulidade de pleno dereito, así como polo xeral o incumprimento de termos ou prazos (artigo 48.3 LPAC), a infracción das causas de abstención tipificadas na lei (artigo 23.4 LRXSP) ou a omisión de informes preceptivos non vinculantes (artigo 80.3 e 4 LPAC).

69. Por exemplo, aínda que a regra respecto ás persoas xurídicas sexa a notificación electrónica, o feito de practicarse a notificación dunha sanción en papel a unha persoa xurídica, que as aceptara anteriormente no procedemento, e cando iso non lle produciu indefensión, constitúe unha irregularidade que carece de relevancia invalidante (STS do 21 de novembro de 2022 - ECLI:ES:TS:2022:4332).

70. Como excepción que é ao réxime xeral da anulabilidade, a **nulidade de pleno dereito** ten que estar prevista expresamente. O elenco básico de supostos de nulidade de pleno dereito atópase no artigo 47.1 LPAC.

71. O artigo 47.1 LPAC enuncia **causas de nulidade** de pleno dereito tradicionais e outras máis recentes. As tradicionais son as que afectan os elementos subxectivos e formais do acto administrativo: os ditados por órgano manifestamente incompetente por razón da materia ou do territorio, os que teñan contido imposible, os actos ditados prescindindo absolutamente do procedemento establecido e das regras esenciais para a formación da vontade dos órganos colexiados e os que sexan constitutivos ou que se diten como consecuencia dunha infracción penal. A esas causas tradicionais engadíronse na xa derrogada Lei 30/1992, do 26 de novembro, outras dúas: os actos que lesionen dereitos fundamentais susceptibles de amparo constitucional (artigos 14 a 30 CE) e os actos expresos ou presuntos polos que se adquiren facultades ou dereitos cando se careza dos requisitos esenciais para a súa adquisición.

72. Por exemplo, unha resolución sancionadora ditada en pretendida substitución doutra anulada, sen tramitar de novo o procedemento administrativo sancionador, é sen dúbida nula de pleno dereito. Pero en que causa de nulidade encaixa? No caso, o Tribunal Supremo non aplicou a causa de nulidade absoluta consistente no abandono absoluto do procedemento [artigo 47.1 d) LPAC], senón

a relativa á vulneración dos dereitos fundamentais susceptibles de amparo [artigo 47.1 a) LPAC], por considerar que vulneraba o principio de legalidade procedemental do exercicio da potestade sancionadora (artigo 25.1 CE) e non respectaba o dereito de defensa do artigo 24.1 CE (STS do 7 de novembro de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4024). A xurisdición contencioso-administrativa tende a priorizar a causa de nulidade de pleno dereito relacionada coa lesión de dereitos fundamentais, que parece materialmente máis grave que a derivada de infraccións procedementais.

72 *bis*. Ademais, o Tribunal Supremo adoita condicionar a declaración de nulidade de pleno dereito por esta causa a que o acto se dite prescindindo totalmente dos trámites do procedemento, resultando insuficiente a omisión dalgún dos devanditos trámites, por importante que sexa (STS do 24 de xullo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3007). Con todo, na práctica do Consello de Estado a causa de nulidade relativa ao abandono total e absoluto do procedemento interprétase de forma máis laxa: para apreciar a súa concorrencia pode bastar a omisión dun trámite preceptivo singular, considerado esencial para tales efectos (*vid*., entre moitos, o ditame do 24 de novembro, emitido no expediente núm. 1562/2022). Non é, polo tanto, unha causa que se aplique só en supostos excepcionais.

73. O artigo 47.1 LPAC non contén todas as causas de nulidade de pleno dereito que existen no ordenamento. É unha **listaxe aberta** que se remite a calquera outra que "se estableza expresamente nunha disposición con rango de lei" [letra g)]. Tanto o lexislador estatal **sectorial** coma o autonómico poden engadir novas causas de nulidade de pleno dereito no ámbito das súas competencias. Por exemplo, segundo o artigo 31.2 da Lei vasca 2/2006, do 30 de xuño, de solo e urbanismo, son nulas de pleno dereito as licenzas de parcelamento urbanístico contrarias á propia lei. A tipificación de causas de nulidade de pleno dereito na lexislación sectorial proliferou nas últimas décadas, incorrendo en certa **tensión co principio de seguridade xurídica**.

74. Fóra do elenco do artigo 47.1 LPAC, o lexislador incorporou en 2015 un suposto de nulidade de pleno dereito de extraordinaria amplitude e que, desde unha perspectiva material, impón unha consecuencia xurídica asistemática. Trátase do suposto da nulidade de pleno dereito das resolucións administrativas que **vulneran o establecido nunha disposición regulamentaria** (artigo 37.2 LPAC). A previsión contradí a regra xeral da anulabilidade para os actos administrativos que incorren en vulneracións substantivas do ordenamento xurídico aplicable e crea unha asimetría con respecto ás vulneracións de normas de rango superior ao regulamentario e, polo tanto, non menos importantes, como son as constitucionais, as legais e as europeas. Sen unha redución teleolóxica ou unha interpretación correctora, unha sanción radical cun ámbito de aplicación tan amplo desborda as causas taxadas de nulidade previstas no artigo 47.1 LPAC.

75. As **diferenzas** entre as dúas categorías da invalidez (nulidade absoluta ou de pleno dereito e relativa ou anulabilidade) aprécianse nos posibles instrumentos para o control de legalidade dos actos administrativos pola propia Administración que os dita, pois amplíanse os instrumentos dispoñibles para reaccionar fronte ao acto nulo de pleno dereito: (a) ademais dos recursos administrativos exercitables por igual fronte a todos os actos administrativos, con independencia dos vicios en que incorran, os afectados dispoñen dunha vía específica ("acción de nulidade") para solicitar da Administración competente a declaración de nulidade de pleno dereito do acto administrativo (artigo 106.1 LPAC) (*infra* § 33.26-27); (b) a Administración pode revisar de oficio en calquera momento os actos nulos de pleno dereito, que pode culminar na súa declaración de nulidade (artigo 106.1 LPAC) (*infra* §33.26); en cambio, a Administración só pode declarar de oficio a lesividade para o interese xeral dos actos anulables, tendo que impugnalos, como calquera particular, ante a xurisdición contencioso-administrativa (artigo 107 LPAC) (*infra* § 33.47-50); (c) tanto a

"acción de nulidade" como a potestade de revisión de oficio dos actos nulos de pleno dereito son imprescritibles, a diferenza dos breves prazos de caducidade aos que están suxeitos os recursos administrativos e contencioso-administrativos; esa imprescritibilidade debe moderarse en casos excepcionais, consonte os criterios recollidos no artigo 110 LPAC. A longo prazo, a inexistencia dun prazo preclusivo para declarar a nulidade de pleno dereito é a diferenza máis transcendente de réxime xurídico entre o acto nulo e o acto anulable.

76. Outras diferenzas importantes entre a nulidade absoluta e a relativa son: (d) a nulidade de pleno dereito é unha das razóns que permite fundamentar a suspensión do acto administrativo en vía administrativa (artigo 108 LPAC); (e) os actos nulos de pleno dereito son inemendables, a diferenza dos anulables (artigo 52.1 LPAC); (f) os vicios e defectos que fagan anulable un acto non poderán ser alegados por quen os causase (artigo 115.3 LPAC): *sensu contrario*, esa limitación non rexe para os vicios e defectos que causen a nulidade de pleno dereito.

5.4. Firmeza

77. Unha vez adoptado e notificado, o seguinte banzo que debe superar o acto administrativo no camiño cara á súa estabilidade é a firmeza. O acto administrativo pode e adoita adquirir firmeza de forma expeditiva. Abonda con que **ningún interesado interpoña un recurso** administrativo (*infra* § 33.51-82) ou, se é o caso, o recurso contencioso-administrativo (*infra* § 34.58-59) nos breves prazos que rexen para a súa interposición (un mes ou dous meses, respectivamente, a partir do día seguinte ao de notificación ou publicación do acto: artigos 122.1 LPAC e 46.1 LXCA) para que o acto administrativo adquira esa especial protección ante terceiros e ante a propia Administración que o adoptou. Se se interpón un recurso, evítase temporalmente que o acto adquira firmeza: haberá que esperar a que a resolución dese recurso deveña tamén firme. Se a resolución anula o acto impugnado, este desaparece da realidade xurídica antes de adquirir firmeza; se o confirma e non se interpón en prazo o recurso que proceda, o acto impugnado devén firme. Só a acreditación de que o acto foi notificado de forma defectuosa podería cuestionar a firmeza aparentemente adquirida, pois a notificación defectuosa deixa permanentemente aberto o prazo de recurso, sempre que non sexa validada tacitamente polo interesado (artigo 40.3 LPAC).

78. Cando o acto devén **firme en vía administrativa** por falta de interposición do recurso administrativo procedente (recurso de alzada ou recurso potestativo de reposición) ou porque, unha vez interposto o recurso administrativo, este foi desestimado, o interesado aínda podería utilizar o recurso extraordinario de revisión, reservado para circunstancias taxadas e excepcionais (artigos 113 e 125 LPAC) (*infra* § 33.83-89). Se o acto administrativo devén **firme na vía contencioso-administrativa** (por falta de interposición do recurso en prazo ou por ser inadmitido ou desestimado polo xulgado ou tribunal), non pode combaterse a firmeza do acto illadamente sen atacar ao mesmo tempo a firmeza das resolucións xudiciais que confirmasen a validez do acto administrativo: o interesado tería que interpoñer recurso de revisión contra a correspondente sentenza firme (artigo 102 LXCA). Agora ben, pódese in-

terpoñer contra o acto administrativo firme un **recurso administrativo de revisión**, polo menos se aínda se está en prazo, fundamentado en motivos de invalidez que non se invocaron ou que non puideron invocarse no proceso contencioso-administrativo.

5.5. Execución

79. A **executividade** é unha calidade de determinados actos administrativos, pois o interese xeral non esixe en todos eles unha actuación material de execución do seu contido; por exemplo, nos actos administrativos de natureza permisiva. En sentido propio, a execución do acto administrativo consiste en realizar actos materiais específicos para levar a efecto de forma directa ou indirecta o seu contido. O contido de cada acto determina quen debe cumprilo de forma principal (o destinatario, a Administración ou ambos simultánea ou sucesivamente), así como as formas de cumprimento, que non están previstas de forma xeral na LPAC. A forma de reaccionar fronte ao incumprimento depende da natureza do suxeito obrigado.

80. Se é a Administración a que non realiza o establecido na resolución (por exemplo, non aboa a subvención outorgada mediante acto firme respecto á cal o beneficiario xustificou o cumprimento da actividade á que se obrigou), o afectado pode solicitar **xudicialmente** a execución do correspondente acto firme formulando un recurso contencioso-administrativo que se tramitará por un procedemento abreviado (artigo 29.2 LXCA) (*infra* § 34.67). E será o poder xudicial o competente para facer cumprir a sentenza firme que se dite (artigos 103-113 LXCA).

81. Se é o destinatario do acto administrativo quen non o cumpre de forma voluntaria, a lexislación de procedemento administrativo común regula a chamada **"execución forzosa"** (para distinguila da execución voluntaria), isto é, o conxunto de medios dos que se vale a Administración pública para vencer a resistencia do destinatario e forzalo a cumprir o contido do acto administrativo. Malia a súa conexión co principio constitucional de eficacia da Administración (artigo 103.1 CE), a de execución forzosa non deixa de ser unha potestade administrativa de creación legal e cuxo alcance vén configurado na lexislación de procedemento administrativo común. Esta lexislación céntrase en tres aspectos: a definición da executoriedade (isto é, a delimitación dos actos susceptibles de execución forzosa), os requisitos da actividade material de execución e, sobre todo, a regulación dos medios de execución forzosa.

82. A regra xeral afirma que "os actos das administracións públicas suxeitos ao Dereito administrativo serán inmediatamente executivos" (artigo 98.1 LPAC), aínda que a rúbrica do propio precepto fala de **"executoriedade"**. Con iso quérese dicir que, en principio, os actos que lles impoñen obrigacións aos seus destinatarios, se non son cumpridos voluntariamente, poden ser obxecto de execución forzosa. Con todo, o mesmo artigo 98.1 LPAC admite catro **excepcións** a este criterio xeral de executoriedade: a) a suspensión da execución do acto (o cal, ordinariamente, require a iniciativa do interesado, solicitando a suspensión a través da interposición dun recurso administrativo [artigo 117 LPAC] (*infra* § 33.61) ou contencioso-administrativo [artigo 129 LXCA e ss.] (*infra* § 34.128), aínda que tamén pode acordalo a

Administración, en vía de recurso administrativo ou como consecuencia do inicio dun procedemento de revisión de oficio [artigo 108 LPAC] ou ben nos supostos de suspensión administrativa de acordos [artigos 127 e 127 *quáter* LXCA]; b) as resolucións de procedementos sancionadores contra as que caiba algún recurso en vía administrativa, incluído o potestativo de reposición [artigo 98.1 b) LPAC], ou ben, se non cabe recurso ningún en vía administrativa, sempre que se acorde a súa suspensión cautelar unha vez anunciada a intención de interpoñer contencioso-administrativo (artigo 90.3 LPAC); c) unha disposición que estableza o contrario; e d) a necesidade de aprobación ou autorización superior (esta excepción, polo tanto, solápase cos requisitos da eficacia do acto administrativo: vid. artigo 39.2 LPAC).

82 *bis*. En suma, a firmeza do acto administrativo non é presuposto para a súa executividade, pero será a Administración a que corra o risco da execución dun acto que non é firme, pois o particular afectado non deberá sufrir prexuízo ningún como consecuencia dunha actividade material de execución da Administración cuxo título habilitante sexa declarado ilegal nunha posterior revisión xudicial (STS do 1 de abril de 1996, ECLI:ES:TS:1996:2004). A executividade do acto administrativo non é en principio contraria ao **dereito fundamental á tutela xudicial efectiva** recoñecido no artigo 24 CE, pois o decisivo, desde a perspectiva do devandito dereito, é a posibilidade de control xurisdicional (STC 78/1996, FX 3). Polo tanto, o dereito á tutela xudicial satisfaise cando, antes da execución, se permite someter á decisión dun tribunal a executividade para que este resolva sobre a suspensión; non impón paralizar a posibilidade de executar o acto administrativo dotado de executividade ata que se dite sentenza no proceso xudicial no que se impugnou este acto (STS do 24 de novembro de 2004, ECLI:ES:TS:2004:7633).

83. A lexislación regula con certa redundancia os presupostos da actividade material de execución (artigo 97 LPAC), por unha banda, e os requisitos da execución forzosa que se recollen no artigo 99 e seguintes da LPAC, por outra. Ordenados desde un punto de vista lóxico, os **presupostos e os requisitos** para a execución forzosa son os seguintes: a) a existencia dun título habilitante, que debe constituír unha resolución (artigo 97.1 LPAC), isto é, un acto que poña fin a un procedemento administrativo, sempre que se pretendan limitar dereitos dos particulares; b) a notificación da devandita resolución aos interesados (artigo 97.2 LPAC); c) a executividade da resolución e a inexistencia de acordo de suspensión da súa eficacia (artigo 98.1 LPAC), que pode adoptarse en calquera momento; d) o apercibimento previo de que a Administración vai proceder á súa execución forzosa (artigo 99 LPAC), o que a miúdo se inclúe na propia notificación da resolución, aínda que non é imprescindible; e) a utilización do medio de execución menos restritivo, cando máis dun fose admisible na situación concreta, co fin de respectar a liberdade individual (artigo 100.2 LPAC); f) o respecto da dignidade da persoa e os dereitos fundamentais (artigo 104.1 LPAC), incluída a inviolabilidade do domicilio, o cal pode esixir a intervención dun órgano xudicial (artigos 99 e 100.3 LPAC e 8.5 LXCA).

84. O respecto de tales requisitos é crucial. Sen unha resolución administrativa e sen un apercibimento previos, a actuación material de execución da Administra-

ción será considerada **"vía de feito"**, fronte á cal o afectado conta con medios específicos de defensa nas vías xurisdicionais contencioso-administrativa e civil, como os recursos contencioso-administrativos (artigo 30 LXCA) (*infra* § 34.68-71) e as accións posesorias (artigo 105 LPAC). O **apercibimento previo** constitúe un acto iniciador do procedemento de execución: en principio, é un acto de trámite que non é susceptible de recurso autónomo, salvo que xere indefensión ou prexuízos de difícil reparación, o que permitirá a súa impugnación sempre e cando os motivos do recurso vaian referidos única e exclusivamente ao procedemento de execución forzosa (STS do 9 de febreiro de 2023, ECLI:ES:TS:2023:409). Igualmente son impugnables de maneira autónoma os posibles excesos ou desviacións na actuación material de execución respecto da resolución que lle serve de título habilitante, suposto de falta de cobertura xurídica que a xurisprudencia inclúe tamén na noción de "vía de feito" (STS do 6 de maio de 2016, ECLI:ES:TS:2016:2009).

85. Conforme aos artigos 100-104 LPAC, os **medios** de execución forzosa previstos na lexislación de procedemento son catro: constrinximento sobre o patrimonio (por exemplo, reter fondos dunha conta bancaria para saldar unha débeda coa Administración), execución subsidiaria (por exemplo, a realización polo Concello dunha orde de demolición non cumprida voluntariamente polo infractor), multa coercitiva (por exemplo, a imposición dunha cantidade de euros por cada día que se incumpre unha orde de paralización dunhas obras ilegais) e compulsión sobre as persoas (por exemplo, a suxeición física dunha persoa que incumpre unha orde sanitaria de confinamento). O procedemento de constrinximento ten unha regulación propia, ao que remite o artigo 101.1 LPAC e que se contén actualmente nos artigos 70 e seguintes do Regulamento xeral de recadación (Real decreto 939/2005, do 29 de xullo).

86. Vexamos algunhas precisións sobre o alcance dos medios de execución forzosa. Un Concello non pode **embargar** o diñeiro das contas bancarias dunha comunidade autónoma, ao formar parte dos seus recursos financeiros, preordenados a fins de interese xeral e, polo tanto, inembargables (SSTS do 20 de xaneiro de 2023, ECLI:ES:TS:2023:154, e do 13 de xuño de 2023, ECLI:ES:TS:2023:2738). A **multa coercitiva** é un medio de execución viable (e esixido pola normativa europea, por períodos de doce meses) para esixir o cumprimento da obrigación de arranque das plantacións ilegais de viñedo. Como non é unha medida sancionadora, non precisa da tramitación dun procedemento administrativo sancionador, basta coa tramitación dun procedemento administrativo que determine a ilegalidade do plantado, con audiencia á parte, declarando a obrigación de arranque, e con requirimento previo, impoña a multa coercitiva (STS do 5 de xuño de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2179). A **execución subsidiaria** é un medio de execución viable para esixir a reposición do dominio público marítimo-terrestre ao estado anterior á súa ocupación sen título (STS do 3 de decembro de 2018, ECLI:ES:TS:2018:4288). En cambio, a execución dun aval, constituído en garantía da realización dunhas obras esixidas polo contido dunha licenza urbanística, non debe confundirse coa execución do devandito acto administrativo: non constitúe unha execución subsidiaria (STS do 23 de novembro de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3873).

87. O **territorio** limita a práctica dos medios de execución forzosa. Unha entidade local non pode practicar e ditar dilixencia de embargo de diñeiro en contas abertas en sucursais de entidades financeiras radicadas fóra do seu termo municipal, mesmo cando este embargo non requira a realización material de actuacións fóra do municipio pola Administración local. Nestes casos, é necesario instar, conforme ao artigo 8.3 do Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, a práctica da devandita actuación aos órganos competentes da correspondente comunidade autónoma ou aos órganos competentes do Estado, segundo corresponda (STS do 22 de xaneiro de 2024, ECLI:ES:TS:2024:174). Polo tanto, a Administración xeral do Estado, as administracións das comunidades autónomas e as entidades locais deberán **colaborar e auxiliarse** entre si para a execución dos seus actos que deban realizarse ou que produzan efectos fóra dos seus respectivos ámbitos territoriais, sen prexuízo de que repercutan o custo cando así se acorde (artigo 141.3 LRXSP).

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 e outros, *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e 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 e 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, "Actos administrativos", en José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL e Luis ARROYO JIMÉNEZ (coordinadores), *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Bos Aires-San Paulo, 2025 (en prensa).

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.