

# Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

---

Tema 6

## El acto administrativo

---

Cuerpo Técnico de Hacienda

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

[perseveraoposiciones.com](https://perseveraoposiciones.com)

## AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Cada año, mucha gente perfectamente capaz de aprobar una oposición no llega a intentarlo en serio. Y casi nunca es por falta de cabeza: es por la vida. El trabajo que te deja sin fuerzas justo cuando ibas a ponerte, las cargas familiares, no saber bien por dónde empezar o, simplemente, no poder dedicarle el día entero ni pagar una buena academia. Cosas que poco tienen que ver con lo que uno valdría sentado delante del examen.

Persevera nace de ahí: de la idea de que opositar debería depender de que estudies, y de nada más.

Prepararse bien no debería depender de cosas ajenas a tu esfuerzo. Hay muchísima gente que sacaría la plaza por su cuenta si tuviera las herramientas adecuadas a mano. El problema es que casi siempre se ven solo dos caminos: una academia, con sus horarios y su ritmo, o hacerlo del todo en solitario, sin nada ni nadie que te guíe. Persevera quiere ser un tercer camino: la libertad de ir por tu cuenta, pero con herramientas de verdad para hacerlo en serio.

Ese tercer camino empieza por lo esencial: el temario, completo y gratuito, sin registrarte. Descárgalo, guárdalo, imprímelo, compártelo con quien quieras: es tuyo, sin compromisos y para siempre.

Y las herramientas de verdad están en nuestra app. Porque, como quienes hemos pasado por ahí, sabemos que tener el temario es solo el principio: en la app el temario cobra vida, con tests para ponerte a prueba, fichas de repaso, esquemas y un seguimiento que te muestra por dónde vas y dónde flojeas. Todo pensado para exprimir cada hora de estudio. Y da lo mismo cómo te prepares: por tu cuenta o como refuerzo de una academia, aquí siempre tienes con qué practicar más.

Opositar es, sobre todo, perseverar: madrugones, días en que no entra nada, semanas en que dudas de si merece la pena. Y es en esa parte —la de aguantar— donde queremos estar a tu lado, dándote las herramientas que a nosotros nos habrían hecho el camino más fácil.

— *El equipo de Persevera*

## ÍNDICE

---

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Epígrafe 1 — Concepto y caracteres del acto administrativo</b>                                            | <b>5</b>  |
| 1. El concepto de acto administrativo (arts. 34.1 y 24.2)                                                    | 5         |
| 2. El deslinde del acto administrativo (art. 37)                                                             | 8         |
| 3. Los caracteres del acto administrativo: presunción de validez, eficacia y<br>ejecutividad (arts. 38 y 39) | 13        |
| <b>Epígrafe 2 — Clasificaciones de los actos administrativos</b>                                             | <b>18</b> |
| 1. Por la extensión de sus efectos: actos generales y actos singulares                                       | 18        |
| 2. Por su posición en el procedimiento: actos resolutorios y actos de trámite                                | 20        |
| 3. Por sus efectos sobre el destinatario: actos favorables y actos de grava-<br>men                          | 22        |
| 4. Por su forma de exteriorización: actos expresos y actos presuntos                                         | 25        |
| 5. Por su impugnabilidad: actos firmes, consentidos y actos que ponen fin a<br>la vía administrativa         | 26        |
| 6. Actos reglados y actos discrecionales                                                                     | 29        |
| 7. Por el contenido de la declaración: actos negociales y meros actos admi-<br>nistrativos                   | 32        |
| <b>Epígrafe 3 — Elementos del acto: sujeto, objeto, fin y forma. La<br/>motivación</b>                       | <b>36</b> |
| 1. El elemento subjetivo: Administración, órgano y titular                                                   | 37        |
| 2. El elemento objetivo: el contenido                                                                        | 44        |
| 3. El elemento causal o teleológico: el fin y la desviación de poder                                         | 45        |
| 4. El elemento formal: el procedimiento y la forma                                                           | 47        |
| 5. La motivación                                                                                             | 49        |
| <b>Epígrafe 4 — El silencio administrativo</b>                                                               | <b>55</b> |

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La obligación de resolver y de notificar . . . . .                             | 55 |
| 2. La suspensión del plazo máximo . . . . .                                       | 59 |
| 3. La ampliación del plazo máximo . . . . .                                       | 61 |
| 4. El silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado . . . . | 62 |
| 5. El silencio en los procedimientos iniciados de oficio . . . . .                | 66 |
| 6. La especialidad tributaria: el artículo 104 LGT . . . . .                      | 69 |

## TEMA 6

## Epígrafe 1 — Concepto y caracteres del acto administrativo

La Administración actúa «con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (art. 103.1 CE), y esa actuación se exterioriza, de ordinario, mediante **actos administrativos**. El acto es la pieza elemental del Derecho administrativo: la unidad sobre la que se construyen después la teoría de la invalidez, la eficacia, la ejecución forzosa y el sistema de recursos. Para el Cuerpo Técnico de Hacienda el concepto no es una abstracción: la liquidación tributaria, la providencia de apremio, el acuerdo de derivación de responsabilidad o la sanción son, todos ellos, actos administrativos, y su régimen general —el de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)— opera como Derecho supletorio de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT), *en todo lo que* esta no regule de manera específica (disposición adicional primera LPAC y art. 7.2 LGT).

### 1. El concepto de acto administrativo (arts. 34.1 y 24.2)

**Delimitación positiva.** La definición doctrinal canónica es la de Zanobini, matizada por García de Enterría: el acto administrativo es toda **declaración** de **voluntad**, de **juicio**, de **deseo** o de **conocimiento** realizada por una **Administración Pública** en el ejercicio de una **potestad administrativa** *distinta de* la **potestad reglamentaria**. De esa fórmula se extraen cuatro notas que deben manejarse por separado, porque cada una excluye un supuesto distinto:

| Nota                                             | Contenido                                                           | Qué excluye                                                                                       |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Declaración</b>                               | Manifestación intelectual exteriorizada, no simple actuación física | Los <b>actos materiales</b> o de pura ejecución (el derribo, la entrada en el local, el precinto) |
| <b>De voluntad, juicio, deseo o conocimiento</b> | Cuatro contenidos posibles: resolver, valorar, proponer o constatar | Nada por sí sola —es la nota que <b>amplía</b> el concepto más allá de la resolución              |

|                                                                             |                                                   |                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>De una Administración Pública</b>                                        | Sujeto que actúa investido de poder público       | Los actos de particulares y los de otros poderes del Estado en su función típica     |
| <b>En ejercicio de potestad administrativa distinta de la reglamentaria</b> | Aplicación del ordenamiento, no creación de norma | El <b>reglamento</b> , los <b>actos políticos</b> y la actuación <i>iure privati</i> |

La segunda nota es la más fértil. La declaración de **voluntad** es la resolución que decide (una liquidación provisional, una sanción). La de **juicio** es la valoración técnica o jurídica (un informe, un dictamen, la valoración de un inmueble por el perito de la Administración). La de **deseo** es la propuesta dirigida a otro órgano (la propuesta de resolución del instructor en el procedimiento sancionador). La de **conocimiento** es la constatación de un hecho o de un dato que consta a la Administración (una certificación de estar al corriente de las obligaciones tributarias, una diligencia de constancia de hechos). Todas son actos administrativos, aunque solo la primera decida.

**Concepto legal.** La LPAC no define el acto administrativo: lo presupone y regula cómo se produce. El precepto de cabecera es el art. 34.1, que compendia en una sola frase los tres requisitos generales de producción —órgano competente, requisitos y procedimiento— y admite las dos formas de iniciación.

### Artículo 34.1 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Producción y contenido

1. Los **actos administrativos** que dicten las **Administraciones Públicas**, *bien* de oficio *o* a instancia del interesado, se producirán por el **órgano competente** ajustándose a los **requisitos** y al **procedimiento establecido**.

El complemento externo lo aporta la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), que delimita por vía procesal el perímetro de lo administrativo y confirma el criterio material: lo que define al acto no es quién lo dicta, sino que la actuación esté **sujeta al Derecho Administrativo**.

### Artículo 1.1 de la Ley 29/1998 (LJCA) · Ámbito del orden contencioso-administrativo

1. Los **Juzgados y Tribunales** del orden contencioso-administrativo conocerán de las **pretensiones** que se deduzcan en relación con la actuación de las **Administraciones públicas** sujeta al **Derecho Administrativo**, con las **disposiciones generales de rango inferior a la Ley** y con los **Decretos legislativos** *cuando* excedan los límites de la delegación.

**El acto presunto.** La declaración puede faltar y existir, sin embargo, acto administrativo. El silencio positivo no es una ficción procesal, sino un **acto administrativo verdadero**, con la particularidad de que su contenido lo fija la ley y no la voluntad del órgano. El silencio negativo, en cambio, es una mera **ficción** que abre la vía de recurso.

### Artículo 24.2 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado

2. La **estimación por silencio administrativo** tiene a **todos los efectos** la consideración de **acto administrativo finalizador del procedimiento**. La **desestimación por silencio administrativo** tiene los **solos efectos** de permitir a los interesados la **interposición del recurso** administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

**MATIZ**

**Solo el silencio positivo produce un acto.** El art. 24.2 LPAC lo dice con precisión: la estimación presunta es acto «a todos los efectos», de modo que se le aplican la presunción de validez del art. 39.1 y el régimen de eficacia del art. 39.4, y solo puede eliminarse por revisión de oficio o declaración de lesividad (art. 106 y ss. LPAC). La desestimación presunta tiene los «solos efectos» de permitir recurrir: no hay acto que revisar, y por eso la resolución expresa posterior se dicta *sin vinculación alguna* al sentido del silencio (art. 24.3.b LPAC). En el ámbito tributario la regla se invierte por especialidad: el art. 104.3 LGT hace del silencio negativo la regla general en los procedimientos iniciados a instancia de parte *cuando* así lo establezca la normativa reguladora.

## 2. El deslinde del acto administrativo (art. 37)

### 2.1 Acto administrativo y reglamento

Es la distinción capital, y la que la doctrina resume en una fórmula: el **reglamento innova el ordenamiento jurídico** y **no se agota** al aplicarse, porque puede aplicarse indefinidamente. El **acto administrativo aplica** el ordenamiento a un supuesto concreto y **se agota** en esa aplicación. No es un criterio cuantitativo: hay actos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas —los **actos generales**, como la convocatoria de un proceso selectivo— que siguen siendo actos, precisamente porque se consumen al cumplirse. Y hay reglamentos de destinatario reducido que siguen siendo normas.

| Criterio                     | Reglamento                                                 | Acto administrativo                            |
|------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Efecto sobre el ordenamiento | Lo <b>innova</b> : crea Derecho objetivo nuevo             | Lo <b>aplica</b> : no crea Derecho, lo ejecuta |
| Consunción                   | No se agota con su cumplimiento: es de aplicación repetida | Se <b>agota</b> al ejecutarse                  |
| Potestad ejercida            | Potestad <b>reglamentaria</b> (arts. 128 a 133 LRJSP)      | Restantes potestades administrativas           |

|                                     |                                                                                                                    |                                                                                            |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Régimen de eliminación</b>       | <b>Derogación</b> por norma posterior, o <b>nulidad de pleno derecho</b> (art. 47.2 LPAC)                          | <b>Revocación, revisión de oficio o anulación</b> en vía de recurso                        |
| <b>Invalidez</b>                    | Solo cabe la <b>nulidad de pleno derecho</b>                                                                       | Nulidad (art. 47.1) o <b>anulabilidad</b> (art. 48)                                        |
| <b>Impugnación</b>                  | Recurso contencioso <b>directo</b> o <b>indirecto</b> , <i>sin</i> recurso administrativo previo (art. 112.3 LPAC) | Recursos administrativos de alzada y reposición, y después el contencioso                  |
| <b>Plazo de impugnación directa</b> | <b>Dos meses</b> desde el día siguiente a la <b>publicación</b> (art. 46.1 LJCA)                                   | <b>Dos meses</b> desde el día siguiente a la <b>notificación</b> del acto que agota la vía |

La consecuencia práctica más importante de esa jerarquía interna es la **inderogabilidad singular de los reglamentos**: la Administración no puede excepcionar por acto singular lo que ella misma ha dispuesto por norma general, *aunque* el órgano autor del acto sea superior al autor del reglamento. La razón no es jerárquica, sino de legalidad e igualdad.

### Artículo 37 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Inderogabilidad singular

1. Las **resoluciones administrativas de carácter particular** *no* podrán **vulnerar** lo establecido en una **disposición de carácter general**, *aunque* aquéllas procedan de un órgano de **igual o superior jerarquía** al que dictó la disposición general.
2. Son **nulas** las **resoluciones administrativas** que vulneren lo establecido en una **disposición reglamentaria**, *así como* aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el **artículo 47**.

### EJEMPLO

① **Norma o acto: el mismo Ministerio, dos productos jurídicos distintos.** La Ministra de Hacienda dicta en el mismo mes dos documentos, y la Delegación Especial de la AEAT en Cataluña un tercero.

| Documento                                                                                                                   | ¿Innova el ordenamiento?                        | ¿Se agota?                                              | Calificación                        | Cómo se combate                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Orden</b> que aprueba el modelo de autoliquidación y regula su forma y plazos de presentación                            | Sí: fija reglas nuevas de aplicación indefinida | No: se aplicará a todas las autoliquidaciones futuras   | <b>Reglamento</b>                   | Recurso contencioso <b>directo</b> ante la Audiencia Nacional en <b>dos meses</b> desde el día siguiente a su publicación en el BOE (art. 46.1 LJCA), <i>sin</i> recurso administrativo previo (art. 112.3 LPAC) |
| <b>Resolución</b> que convoca un proceso selectivo con 120 plazas y aprueba sus bases                                       | No: aplica el reglamento de ingreso vigente     | Sí: agotado el proceso, la convocatoria queda consumida | <b>Acto administrativo general</b>  | Recurso de <b>alzada</b> o <b>reposición</b> y, después, contencioso                                                                                                                                             |
| <b>Liquidación provisional</b> del IVA por 18.400 € notificada a un obligado tras un procedimiento de comprobación limitada | No: aplica la Ley 37/1992 a un hecho concreto   | Sí: se agota al practicarse                             | <b>Acto administrativo singular</b> | <b>Reposición</b> potestativa ante el mismo órgano ( <b>un mes</b> , art. 223.1 LGT) o <b>reclamación económico-administrativa</b> ante el TEAR ( <b>un mes</b> , art. 235.1 LGT)                                |

El corolario del art. 37.1 se ve en el tercer caso: *si* el órgano de gestión hubiera aceptado en la liquidación una regla de prorrata distinta de la impuesta por el reglamento del IVA «por las circunstancias del contribuyente», ese acto singular sería **nulo de pleno derecho** ex art. 37.2 LPAC, y lo sería *aunque* lo hubiese dictado el propio Director del Departamento. Un acto no puede dispensar de un reglamento.

## 2.2 Actos políticos o de gobierno

No son actos administrativos los dictados por el Gobierno de la Nación o por los Consejos de Gobierno autonómicos en ejercicio de una función **constitucionalmente política**, no administrativa: la disolución anticipada de las Cámaras, la dirección de la política exterior y de defensa, el refrendo, la remisión de un proyecto de ley. Falta la nota de «ejercicio de potestad administrativa»: el Gobierno actúa aquí como órgano constitucional, no como cúspide de la Administración. La categoría no significa, sin embargo, inmunidad. La LJCA, superando la vieja doctrina de los actos exentos, somete a control tres elementos de esos actos.

### Artículo 2.a) de la Ley 29/1998 (LJCA) · Actos del Gobierno sujetos a control

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

a) La **protección jurisdiccional de los derechos fundamentales**, los **elementos reglados** y la **determinación de las indemnizaciones** que fueran procedentes, todo ello en relación con los **actos del Gobierno** o de los **Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas**, *cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos*.

#### MATIZ

**Acto político no equivale a acto inmune.** Lo que queda fuera del control es el **núcleo de oportunidad política** —la decisión de disolver, de reconocer un Estado, de indultar—, no el acto entero. Sus **elementos reglados** (competencia, procedimiento, forma), la lesión de **derechos fundamentales** y la **indemnización** procedente son fiscalizables, y lo son «cualquiera que fuese la naturaleza» del acto. Confusión frecuente en test: leer el art. 2.a) LJCA como si excluyera los actos del Gobierno, cuando hace justamente lo contrario.

### 2.3 La actuación de la Administración sometida al Derecho privado

Cuando la Administración actúa *iure privati* —arrienda un local, contrata un seguro, gestiona su patrimonio en régimen civil o mercantil, opera a través de una sociedad mercantil estatal— no dicta actos administrativos, sino que emite declaraciones de voluntad negociales sujetas al Derecho civil o mercantil y controladas por la jurisdicción ordinaria. El criterio de deslinde vuelve a ser el del art. 1.1 LJCA: **sujeción al Derecho Administrativo**.

Sobre ese principio operan dos correcciones capitales:

- **Doctrina de los actos separables.** Aunque el contrato sea privado, la **formación de la voluntad** de contratar es siempre administrativa: la aprobación del expediente, la aprobación del gasto, la selección del contratista y la adjudicación son actos administrativos plenos, impugnables ante el orden contencioso, como confirma el art. 2.b) LJCA al atribuirle «los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos». Lo separable no es la materia, sino la **fase**.
- **Actuación material sin cobertura: la vía de hecho.** Cuando la Administración ejecuta materialmente sin acto previo que le dé cobertura, o sin haber seguido el procedimiento de ejecución forzosa, no hay acto administrativo alguno, sino **vía de hecho**, atacable directamente por el cauce del art. 25.2 LJCA. La actuación material tampoco es acto: es la ejecución de uno.

#### RECUERDA

**Tres exclusiones y un criterio.** No son actos administrativos: (i) los **reglamentos**, porque innovan el ordenamiento y no se agotan; (ii) los **actos políticos**, porque no ejercen potestad administrativa —sin perjuicio del control del art. 2.a) LJCA—, y (iii) la actuación **sujeta al Derecho privado**, sin perjuicio de los **actos separables**. A ellas se añaden, por no ser «declaración», los **actos materiales** de ejecución. El criterio que ordena las cuatro exclusiones es siempre el mismo: declaración + Administración + potestad administrativa distinta de la reglamentaria.

### 3. Los caracteres del acto administrativo: presunción de validez, eficacia y ejecutividad (arts. 38 y 39)

Definido el acto, la ley le atribuye un régimen de **autotutela** que lo distingue radicalmente del negocio jurídico privado: el acto se presume válido, produce efectos de inmediato y es ejecutivo sin necesidad de que un juez lo confirme. Los dos preceptos nucleares son los arts. 38 y 39, situados en el Capítulo II del Título III LPAC, «Eficacia de los actos».

#### 3.1 Presunción de validez y producción de efectos desde la fecha del acto

##### Artículo 39.1 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Efectos

1. Los actos de las **Administraciones Públicas** sujetos al **Derecho Administrativo** se **presumirán válidos** y producirán **efectos desde la fecha en que se dicten**, *salvo que* en ellos se disponga otra cosa.

El apartado encierra dos reglas independientes que no deben fundirse:

- **Presunción de validez** (*praesumptio iuris tantum*). El acto se reputa conforme a Derecho mientras no se declare lo contrario. No es una presunción de acierto ni de justicia: es una regla de **carga de la impugnación**. Quien sostiene la invalidez debe recurrir, en plazo y por el cauce debido, y soportar mientras tanto los efectos del acto. Su consecuencia procesal es que el acto no recurrido en plazo deviene **firme y consentido**, con independencia de lo fundado que estuviera el reproche. La presunción no ampara, en cambio, al acto **nulo de pleno derecho**, cuya invalidez es imprescriptible y puede hacerse valer en cualquier momento por la vía de la revisión de oficio (art. 106.1 LPAC).
- **Eficacia desde la fecha en que se dicten**. La regla general es la eficacia **inmediata** y **ex nunc**. Ese «salvo que en ellos se disponga otra cosa» permite al propio acto demorar su eficacia.

#### EJEMPLO

- ② **Hasta dónde llega la presunción de validez: una liquidación discutida.**  
El 3 de marzo, la Dependencia Regional de Gestión Tributaria de la Delegación

Especial de la AEAT notifica a una sociedad una **liquidación provisional del Impuesto sobre Sociedades por 46.000 €**, que la entidad considera errónea porque no ha computado una deducción acreditada en el expediente.

- **La liquidación se presume válida y despliega efectos desde que se dicta** (art. 39.1 LPAC). Que el obligado sostenga que es errónea no suspende nada: el ingreso en período voluntario debe efectuarse en el plazo del art. 62.2 LGT.
- **La carga de reaccionar es del obligado.** Dispone de **un mes** para interponer reposición ante el órgano que dictó el acto (art. 223.1 LGT) o reclamación económico-administrativa ante el **TEAR** competente (art. 235.1 LGT). Si deja transcurrir el plazo, la liquidación deviene **firme**, y la presunción se vuelve inatacable salvo por los cauces extraordinarios de revisión del art. 216 LGT.
- **Recurrir no basta para paralizar el cobro.** La ejecutividad del art. 38 LPAC persiste: para suspender hay que pedirlo expresamente y, por regla general, aportar **garantía** suficiente (art. 233 LGT). Sin suspensión, vencido el período voluntario, el órgano de recaudación dictará **providencia de apremio** —otro acto administrativo, con su recargo del art. 28 LGT—.
- **Dónde se detiene la presunción.** Si la liquidación se hubiera dictado por un órgano **manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio**, o **prescindiendo total y absolutamente del procedimiento**, sería **nula de pleno derecho** (art. 47.1 LPAC): la presunción cede, no hay firmeza sanadora y la nulidad puede instarse en cualquier momento.

La lectura correcta es esta: la presunción de validez no dice que la Administración tenga razón, sino que **el tiempo y el riesgo del conflicto los soporta quien discute el acto**.

### 3.2 Eficacia demorada y eficacia retroactiva

#### Artículo 39, apartados 2 y 3, de la Ley 39/2015 (LPAC) · Efectos

2. La **eficacia quedará demorada** *cuando* así lo exija el **contenido del acto** o esté supeditada a su **notificación, publicación o aprobación superior**.
3. **Excepcionalmente**, podrá otorgarse **eficacia retroactiva** a los actos *cuando* se dicten en **sustitución de actos anulados**, *así como cuando* produzcan **efectos favorables al interesado**, *siempre que* los **supuestos de hecho** necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta *no* **lesione derechos o intereses legítimos** de otras personas.

#### MATIZ

La **retroactividad favorable nunca es automática**. No basta con que el acto beneficie al interesado: hay que acreditar además que (i) los supuestos de hecho ya existían en la fecha a la que se retrotrae la eficacia y (ii) que la retroacción *no* lesiona derechos o intereses legítimos de terceros. Es el segundo requisito el que suele fallar en los procedimientos de **concurrentia competitiva**, donde retrotraer efectos a favor de un aspirante desplaza a otro.

### 3.3 Ejecutividad

#### Artículo 38 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Ejecutividad

Los **actos** de las **Administraciones Públicas** sujetos al **Derecho Administrativo** serán **ejecutivos** con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

La **ejecutividad** es la cualidad del acto de ser **obligatorio y vinculante** por sí mismo, sin necesidad de homologación judicial previa. Es el reverso de la presunción de validez: si el acto se presume conforme a Derecho, nada impide que despliegue ya su fuerza de obligar. De ella hay que distinguir dos nociones que el examen confunde con frecuencia:

| Concepto                                      | Qué significa                                                                                                                                                                                                                        | Norma               |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>Ejecutividad</b>                           | El acto <b>obliga</b> y produce efectos jurídicos por sí mismo, sin control judicial previo                                                                                                                                          | Art. 38 LPAC        |
| <b>Ejecutoriedad</b> (ejecutividad inmediata) | El acto puede llevarse a la práctica <b>de inmediato</b> , <i>salvo</i> suspensión, resolución sancionadora recurrible en vía administrativa, disposición en contrario o necesidad de aprobación superior                            | Art. 98.1 LPAC      |
| <b>Ejecución forzosa</b>                      | La <b>imposición material</b> del acto al obligado que no cumple, <i>previo apercibimiento</i> , por los cuatro medios tasados: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas | Arts. 99 a 104 LPAC |

Cierra el cuadro de caracteres la **vinculación recíproca** entre órganos y Administraciones, que extiende el efecto obligatorio del acto más allá de la relación con su destinatario.

#### Artículo 39.4 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Efectos

- Las **normas y actos** dictados por los **órganos de las Administraciones Públicas** en el ejercicio de su **propia competencia** deberán ser **observadas por el resto de los órganos administrativos**, *aunque no* dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a **otra Administración**.

**RECUERDA**

**Ejecutivo no es lo mismo que ejecutorio, y ninguno de los dos es firme.** Ejecutivo = obliga (art. 38). Ejecutorio = puede imponerse ya, sin esperar a la firmeza (art. 98.1). Firme = ya no cabe recurso. La excepción del art. 98.1.b) es la de mayor alcance: la **resolución sancionadora** *no* es ejecutiva *mientras* quepa contra ella recurso en vía administrativa, **incluido el potestativo de reposición**. En materia tributaria la regla propia es la del art. 212.3 LGT: la interposición de recurso o reclamación contra la sanción suspende su ejecución **automáticamente y sin garantías**.

## TEMA 6

## Epígrafe 2 — Clasificaciones de los actos administrativos

---

Clasificar los actos administrativos no es un ejercicio de taxonomía académica. Cada criterio arrastra consigo un **régimen jurídico distinto**: cambia el modo en que el acto debe comunicarse para ser eficaz, cambia quién puede recurrirlo y en qué plazo, cambia el camino que la propia Administración debe recorrer si quiere volver sobre él y cambia la intensidad con que los Tribunales pueden fiscalizarlo. Un mismo acto se sitúa simultáneamente en varias categorías —una liquidación tributaria es, a la vez, singular, resolutoria, de gravamen, expresa y reglada—, de modo que los criterios no se excluyen: se superponen. Se examinan aquí los seis con verdadera relevancia práctica.

---

### 1. Por la extensión de sus efectos: actos generales y actos singulares

El criterio atiende al **círculo de destinatarios** del acto. El **acto singular** —también llamado particular o concreto— tiene por destinatario a una persona determinada o a un grupo de personas determinables *ab initio*: un nombramiento, una liquidación, una sanción, la concesión de una licencia. El **acto general** se dirige a una **pluralidad indeterminada de personas**, sin que el círculo de afectados pueda cerrarse en el momento de dictarse: la convocatoria de un proceso selectivo, la declaración de un día inhábil, la orden de cierre de un tramo de carretera.

El régimen de **comunicación** es donde la clasificación despliega su mayor eficacia práctica. El acto singular se **notifica** individualmente a los interesados, en el plazo de diez días desde que se dictó y con el contenido tasado del art. 40.2. El acto general se **publica**, y esa publicación *sustituye* a la notificación produciendo sus mismos efectos.

**Artículo 45 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Publicación**

1. Los **actos administrativos** serán objeto de **publicación** *cuando* así lo establezcan las **normas reguladoras de cada procedimiento** *o cuando* lo aconsejen **razones de interés público** apreciadas por el **órgano competente**.

*En todo caso*, los actos administrativos serán objeto de **publicación**, surtiendo ésta los **efectos de la notificación**, en los siguientes casos:

- a) *Cuando* el acto tenga por destinatario a una **pluralidad indeterminada de personas** *o cuando* la Administración estime que la **notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente** para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, **adicional** a la individualmente realizada.
- b) *Cuando* se trate de actos integrantes de un **procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva** de cualquier tipo. En este caso, la **convocatoria** del procedimiento deberá indicar el **medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones**, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

2. La publicación de un acto deberá contener los **mismos elementos** que el artículo 40.2 exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan **elementos comunes**, podrán publicarse de forma **conjunta** los aspectos coincidentes, especificándose solamente los **aspectos individuales** de cada acto.

3. La **publicación de los actos** se realizará en el **diario oficial que corresponda**, según cual sea la **Administración** de la que proceda el acto a notificar.

**MATIZ**

**Publicación del art. 45 y anuncio del art. 44 no son la misma institución.**

El art. 45 regula la **publicación como forma normal de comunicación** de los actos generales y de los integrados en procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva. El art. 44, en cambio, regula la **notificación infructuosa**: cuando los interesados sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o, intentada ésta, no haya podido practicarse, la notificación se hace mediante anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado», *cualquiera que sea* la Administración de la que proceda el acto. Ahí está la trampa habitual: la publicación ordinaria del art. 45.3 se hace en el diario oficial que corresponda a la Administración autora, pero el anuncio del art. 44 se publica **siempre en el BOE**, incluso si el acto procede de un Ayuntamiento.

## 2. Por su posición en el procedimiento: actos resolutorios y actos de trámite

El **acto resolutorio** —o definitivo— es el que **pone fin al procedimiento** decidiendo sobre el fondo. Su contenido lo fija el art. 88.1: la resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. El **acto de trámite** es el que se dicta a lo largo de la instrucción para preparar esa decisión final, sin resolverla: el acuerdo de iniciación, la petición de un informe, el acuerdo de apertura del período de prueba, la propuesta de resolución, la providencia que ordena la práctica de una diligencia.

La regla general de impugnación descansa sobre el principio de **concentración**: para evitar que el procedimiento quede paralizado por recursos sucesivos contra cada trámite, sólo la resolución final es recurrible, y los defectos de los trámites se hacen valer al impugnar aquélla. Pero la regla admite una excepción capital, la de los **actos de trámite cualificados**, que el art. 112.1 delimita mediante cuatro supuestos.

**Artículo 112.1 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Objeto y clases de los recursos**

1. Contra las **resoluciones** y los **actos de trámite**, *si* estos últimos **deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos**, podrán interponerse por los **interesados** los recursos de **alzada y potestativo de reposición**, que cabrá fundar en cualquiera de los **motivos de nulidad o anulabilidad** previstos en los **artículos 47 y 48** de esta Ley.

La **oposición a los restantes actos de trámite** podrá alegarse por los interesados para su **consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento**.

**EJEMPLO**

③ **Dos incidencias en el mismo expediente, dos suertes distintas.** En un procedimiento de concurrencia competitiva iniciado el 2 de marzo, el órgano instructor dicta dos actos de trámite:

- **Acuerdo de apertura del período de prueba por veinte días** (art. 77.2). Es un trámite ordinario: no decide el fondo, no impide continuar, no genera indefensión ni perjuicio irreparable. **No cabe recurso autónomo**. Si el interesado discrepa del plazo concedido, deberá alegarlo en el recurso contra la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 112.1, párrafo segundo).
- **Resolución motivada que rechaza la prueba pericial propuesta** por el interesado por considerarla innecesaria (art. 77.3). Aquí el análisis cambia: si la pericial era el único medio disponible para acreditar el hecho del que depende la puntuación, su rechazo **produce indefensión** y encaja en el tercer supuesto del art. 112.1. Es un **acto de trámite cualificado** y, por tanto, **recurrible de forma autónoma**.

**Cauce y plazos del recurso contra el trámite cualificado.** Como el órgano instructor tiene superior jerárquico y el acto no pone fin a la vía administrativa, procede **recurso de alzada** ante el **órgano superior jerárquico** del que lo dictó (art. 121.1), en el plazo de **un mes** desde la notificación por tratarse de acto expreso (art. 122.1). El recurso puede presentarse indistintamente ante el órgano que dictó el acto o ante el competente para resolverlo; en el primer caso, aquél deberá remitirlo al competente **en diez días**, con su informe y copia completa y ordenada del expediente (art. 121.2). El plazo máximo para resolver y notificar es de **tres meses**, transcurrido el cual el recurso se entiende **desestimado** (art. 122.2).

Nótese, además, que la interposición del recurso **no suspende por sí sola** la tramitación: la suspensión debe pedirse y acordarse conforme al art. 117.

#### **MATIZ**

**Hay trámites que la ley declara expresamente irrecurribles.** El art. 23.2 dispone que contra el acuerdo que resuelva sobre la **ampliación del plazo máximo para resolver y notificar**, que deberá ser notificado a los interesados, «**no cabrá recurso alguno**». Lo mismo ocurre, en sentido inverso, con el acuerdo de **tramitación de urgencia** del art. 33.2. Son cierres legales expresos que se superponen a la regla del art. 112.1: aunque el interesado invoque un perjuicio, la ley excluye el recurso autónomo, sin perjuicio de alegar el vicio al impugnar la resolución final.

### **3. Por sus efectos sobre el destinatario: actos favorables y actos de gravamen**

El **acto favorable** —también llamado **declarativo de derechos**— amplía la esfera jurídica del destinatario: le reconoce un derecho, le otorga una facultad, le libera de una carga o le concede una ventaja patrimonial. Una autorización, una subvención, un nombramiento, la

concesión de un aplazamiento, el reconocimiento de una devolución tributaria. El **acto de gravamen** la restringe: impone una obligación, deniega una solicitud, limita un derecho o extingue una situación jurídica favorable. Una liquidación, una sanción, una orden de demolición, una denegación de licencia.

La clasificación es, con diferencia, la que más régimen jurídico arrastra:

| Cuestión                                       | Acto favorable (declarativo de derechos)                                                                                       | Acto de gravamen                                                                             |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Motivación</b>                              | No exigida con carácter general                                                                                                | <b>Siempre exigida</b> cuando limite derechos subjetivos o intereses legítimos (art. 35.1.a) |
| <b>Retroactividad</b>                          | <i>Posible</i> si produce efectos favorables, existían ya los supuestos de hecho y no lesiona derechos de terceros (art. 39.3) | <b>Prohibida</b> con carácter general                                                        |
| <b>Revocación por la propia Administración</b> | <b>No cabe</b> libremente                                                                                                      | <b>Cabe</b> mientras no prescriba, con tres límites (art. 109.1)                             |
| <b>Retirada de un acto nulo</b>                | <b>Revisión de oficio</b> ex art. 106.1, previo dictamen <b>favorable</b> del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico | Misma vía, aunque en la práctica basta la revocación del art. 109.1                          |
| <b>Retirada de un acto anulable</b>            | <b>Declaración de lesividad</b> e impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 107)                       | <b>Revocación</b> directa (art. 109.1)                                                       |

### Artículo 109.1 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Revocación de actos de gravamen

1. Las **Administraciones Públicas** podrán **revocar**, *mientras* no haya transcurrido el **plazo de prescripción**, sus **actos de gravamen o desfavorables**, *siempre que* tal revocación **no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes**, *ni* sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

### Artículo 107 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Declaración de lesividad de actos anulables (aps. 1 y 2)

1. Las **Administraciones Públicas** podrán **impugnar** ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los **actos favorables para los interesados** que sean **anulables** conforme a lo dispuesto en el **artículo 48**, previa su **declaración de lesividad para el interés público**.
2. La **declaración de lesividad** *no podrá* adoptarse una vez transcurridos **cuatro años** desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la **previa audiencia** de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el **artículo 82**.

*Sin perjuicio de su examen como **presupuesto procesal de admisibilidad** de la acción en el proceso judicial correspondiente, la **declaración de lesividad** no será susceptible de **recurso**, si bien podrá **notificarse a los interesados** a los meros efectos informativos.*

#### RECUERDA

La regla de oro: la Administración no puede quitar por sí sola lo que dio por sí sola. Si el acto favorable es **nulo de pleno derecho**, la vía es la **revisión de oficio** del art. 106.1, en cualquier momento y previo **dictamen favorable** —no basta con solicitarlo, tiene que ser favorable— del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente. Si el acto favorable es meramente **anulable**, la Administración **no puede anularlo ella misma**: debe declararlo lesivo en el plazo máximo de **cuatro años** desde que se dictó y acudir como demandante ante el orden contencioso-administrativo (art. 107). Y en ambos casos rigen los **límites del art. 110**: prescripción de acciones, tiempo transcurrido, equidad, buena fe, derecho de los particulares o leyes. Frente a esto, el acto de **gravamen** se revoca sin dictamen, sin juez y sin plazo tasado, con el único tope de la prescripción y los tres límites del art. 109.1.

## 4. Por su forma de exteriorización: actos expresos y actos presuntos

El **acto expreso** se exterioriza mediante una declaración formal del órgano competente, por escrito a través de medios electrónicos como regla general (art. 36.1). Es la forma normal y la única que satisface el deber que el art. 21.1 impone a la Administración: dictar resolución expresa y notificarla en **todos** los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación.

El **acto presunto** es el que el ordenamiento anuda al **silencio administrativo**, esto es, al vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa. No es un acto en sentido estricto, sino una técnica legal que asocia consecuencias jurídicas a la inactividad, y su naturaleza varía radicalmente según el sentido del silencio.

### MATIZ

El **silencio positivo no sana la ilegalidad**. Que el silencio sea estimatorio no convierte en válido lo que la norma prohíbe: el art. 47.1.f declara nulos de pleno derecho los actos **expresos o presuntos** contrarios al ordenamiento por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los **requisitos esenciales** para su adquisición. Ahora bien, la nulidad no la declara la Administración por su cuenta: debe seguir la **revisión de oficio** del art. 106.1. El silencio positivo tampoco es la regla universal: el art. 24.1 exceptúa del sentido estimatorio, entre otros, el derecho de petición, los procedimientos cuya estimación transfiriera al solicitante facultades sobre el dominio público o el servicio público, los que impliquen actividades que puedan dañar el medio ambiente, la **responsabilidad patrimonial** y los procedimientos de **impugnación de actos y disposiciones** y de **revisión de oficio** iniciados a solicitud de los interesados.

## 5. Por su impugnabilidad: actos firmes, consentidos y actos que ponen fin a la vía administrativa

Aquí conviven tres conceptos que se confunden con facilidad y que responden a preguntas distintas.

**Acto que pone fin a la vía administrativa** (o que «agota» la vía) responde a la pregunta *¿queda todavía algún recurso administrativo ordinario por delante?*. Si el acto agota la vía, el interesado puede acudir directamente al orden contencioso-administrativo, o interponer antes el potestativo de reposición. Si no la agota, debe interponer previamente el **recurso de alzada**, cuya resolución sí agotará la vía.

**Acto firme en vía administrativa** responde a la pregunta *¿puede seguir discutiéndose ante la propia Administración?*. Lo es el acto contra el que ya no cabe recurso administrativo ordinario, sea porque se agotaron, sea porque transcurrió el plazo sin interponerlos. Contra los actos firmes en vía administrativa sólo procede el **recurso extraordinario de revisión** por alguna de las circunstancias tasadas del art. 125.1 (art. 113).

**Acto consentido** responde a la pregunta *¿reaccionó el interesado?*. Es el acto que el interesado no impugnó dentro del plazo legal, pudiendo hacerlo. El art. 122.1 lo expresa con nitidez: transcurrido el plazo de un mes sin haberse interpuesto la alzada, «la resolución será firme a todos los efectos». El acto consentido y firme es inatacable por la vía ordinaria, y sólo queda abierta la puerta excepcional del recurso extraordinario de revisión o —si concurre causa de nulidad— la **revisión de oficio** del art. 106.1, que precisamente se proyecta sobre los actos «que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo».

El catálogo de actos que agotan la vía administrativa es cerrado y está en el art. 114, que separa una lista común a todas las Administraciones (apartado 1) de otra específica del ámbito estatal (apartado 2).

### Artículo 114 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Fin de la vía administrativa

#### 1. Ponen fin a la vía administrativa:

##### a) Las resoluciones de los recursos de alzada.

- b) Las **resoluciones de los procedimientos** a que se refiere el **artículo 112.2**.
- c) Las **resoluciones de los órganos administrativos** que carezcan de **superior jerárquico**, *salvo que* una **Ley** establezca lo contrario.
- d) Los **acuerdos, pactos, convenios o contratos** que tengan la consideración de **finalizadores del procedimiento**.
- e) La **resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial**, cualquiera que fuese el **tipo de relación**, **pública o privada**, de que derive.
- f) La **resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora** a los que se refiere el **artículo 90.4**.
- g) Las **demás resoluciones de órganos administrativos** *cuando* una **disposición legal o reglamentaria** así lo establezca.

2. *Además de* lo previsto en el apartado anterior, en el **ámbito estatal** ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

- a) Los **actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno**.
- b) Los emanados de los **Ministros** y los **Secretarios de Estado** en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
- c) Los emanados de los **órganos directivos con nivel de Director general o superior**, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de **personal**.
- d) En los **Organismos públicos y entidades de derecho público** vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los **máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados**, de acuerdo con lo que establezcan sus **estatutos**, *salvo que* por ley se establezca otra cosa.

Tres cautelas sobre la enumeración. La letra c) del apartado 1 admite que una **Ley** disponga lo contrario. La letra c) del apartado 2 sólo agota la vía **en materia de personal**, de modo que un acto de un Director general en materia distinta —una subvención, una autorización— no la agota y admite alzada. Y la letra d) del apartado 2 remite a los **estatutos** del organismo, que identifican cuál es su máximo órgano de dirección.

Del cuadro anterior se deduce mecánicamente el recurso procedente: **alzada** ante el órgano superior jerárquico si el acto **no** agota la vía (art. 121.1), en el plazo de un mes si el acto es expreso (art. 122.1); **reposición potestativa** ante el mismo órgano que lo dictó si el acto **sí** agota la vía (art. 123.1), también en el plazo de un mes si es expreso, con plazo máximo de resolución de **un mes** (art. 124), o bien impugnación directa ante el orden contencioso-administrativo.

#### EJEMPLO

④ **¿Agota la vía? Tres actos, tres respuestas.** Un funcionario recibe notificación de tres actos distintos y debe decidir el cauce impugnatorio de cada uno.

- **Acto A: resolución de un Subdirector General por la que se le deniega el reconocimiento de un trienio.** Es materia de personal, pero el órgano tiene **nivel inferior a Director general**, de modo que no encaja en el art. 114.2.c y **no agota la vía administrativa**. Procede **recurso de alzada** ante el **órgano superior jerárquico** del que lo dictó (art. 121.1), en el plazo de **un mes** desde la notificación (art. 122.1). Si en **tres meses** no se resuelve, el recurso se entiende desestimado (art. 122.2) y queda abierta la vía contencioso-administrativa.
- **Acto B: resolución de la Directora General de la Función Pública por la que se resuelve un concurso de traslados.** Es un **órgano directivo con nivel de Director general actuando en materia de personal**: encaja de lleno en el art. 114.2.c y **sí agota la vía**. No cabe alzada. El interesado puede interponer **recurso potestativo de reposición** ante el mismo órgano en el plazo de **un mes** (arts. 123.1 y 124.1) o acudir **directamente** al orden contencioso-administrativo. Si opta por la reposición, no podrá interponer el contencioso

hasta que se resuelva expresamente o se produzca la desestimación presunta (art. 123.2).

- **Acto C: resolución dictada por el Ministro resolviendo el recurso de alzada del Acto A.** Agota la vía por **doble título**: por ser resolución de un recurso de alzada (art. 114.1.a) y por emanar de un Ministro (art. 114.2.b). Contra ella **no cabe ningún otro recurso administrativo**, salvo el **extraordinario de revisión** en los casos del art. 125.1 (art. 122.3). Nótese que **tampoco cabe reposición**: sería tanto como recurrir dos veces en vía administrativa.

### MATIZ

En materia tributaria el esquema es otro. El art. 112.4 remite las **reclamaciones económico-administrativas** a «los procedimientos establecidos por su legislación específica». Los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones tributarias dictados por la AEAT **no se recurren en alzada**: admiten un **recurso de reposición potestativo y previo** ante el mismo órgano (art. 222 LGT) y, en todo caso, **reclamación económico-administrativa** ante los Tribunales Económico-Administrativos, en el plazo de **un mes** desde el día siguiente a la notificación (arts. 226 y ss. y 235.1 LGT). Es la vía económico-administrativa —no la alzada del art. 121— la que agota aquí la vía administrativa y abre el contencioso. Encaja, en la sistemática de la Ley 39/2015, en el art. 114.1.b, que remite a los procedimientos sustitutivos del art. 112.2.

## 6. Actos reglados y actos discrecionales

El criterio atiende al **margen de apreciación** que la norma deja al órgano que dicta el acto. En el **acto reglado** la norma predetermina de manera completa todos los elementos de la decisión: concurrido el supuesto de hecho, la Administración debe dictar el acto con un contenido único, sin margen de elección —verificado que el proyecto se ajusta

al planeamiento, la licencia debe otorgarse—. En el **acto discrecional** la norma atribuye a la Administración la facultad de **elegir entre varias soluciones igualmente válidas** en Derecho, remitiendo la opción a un juicio de oportunidad que la propia norma no resuelve: el nombramiento de un puesto de libre designación, la fijación del importe de una subvención dentro de una horquilla, la determinación del contenido de un plan urbanístico.

La discrecionalidad **no debe confundirse con los conceptos jurídicos indeterminados** —«urgencia», «utilidad pública», «justiprecio»—. La diferencia es de estructura: la discrecionalidad implica **pluralidad de soluciones justas**, entre las que la Administración elige. El concepto jurídico indeterminado admite una **unidad de solución justa**: o hay urgencia o no la hay, y determinar si concurre es una operación de aplicación de la ley plenamente fiscalizable por los Tribunales, aunque su contorno sea impreciso. Su aplicación no es, técnicamente, ejercicio de discrecionalidad.

**No existen actos íntegramente discrecionales.** Toda potestad discrecional contiene un núcleo de **elementos reglados** que la ley predetermina y cuya infracción vicia el acto:

| Elemento reglado                             | Contenido                                                                                        | Anclaje normativo                 |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Existencia y extensión de la potestad</b> | La potestad no se presume: debe estar atribuida por una norma, que fija además hasta dónde llega | Art. 103.1 CE · art. 34.1 LPAC    |
| <b>Competencia del órgano</b>                | Quién puede ejercerla, y con qué alcance material y territorial                                  | Art. 34.1 LPAC · art. 47.1.b LPAC |
| <b>Procedimiento</b>                         | El cauce formal es siempre reglado, incluso cuando el contenido es libre                         | Art. 34.1 LPAC · art. 47.1.e LPAC |
| <b>Fin</b>                                   | La potestad debe ejercerse para el fin de interés público que la norma le asigna                 | Art. 106.1 CE · art. 70.2 LJCA    |
| <b>Hechos determinantes</b>                  | Los presupuestos fácticos que habilitan la decisión existen o no existen: no son discrecionales  | Art. 34.2 LPAC                    |

|                   |                                                                                       |                  |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b>Motivación</b> | Los actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales han de motivarse siempre | Art. 35.1.i LPAC |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|

Sobre esos elementos reglados se construye el **control de la discrecionalidad**, que opera por cuatro vías acumulativas.

La primera es el **control de los elementos reglados**: el juez verifica competencia, procedimiento, forma y existencia de la potestad, sin entrar en la elección de fondo. La segunda es el **control de los hechos determinantes**: la Administración puede elegir entre alternativas, pero no puede inventar el supuesto de hecho ni apreciarlo erróneamente, porque los hechos no son discrecionales. La tercera es el control del **fin**, articulado a través de la **desviación de poder**, definida por el art. 70.2 LJCA como «el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico» y sancionada con anulabilidad ex art. 48.1 LPAC. La cuarta es el control mediante los **principios generales del Derecho**: la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), la proporcionalidad, la igualdad, la buena fe y la confianza legítima (art. 3.1.e LRJSP) permiten anular la decisión que, siendo formalmente correcta, resulta arbitraria o desproporcionada.

El cierre constitucional lo pone el art. 106.1 CE, que somete a control judicial no sólo la legalidad de la actuación administrativa, sino además «el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». La discrecionalidad, por tanto, **no equivale a inmunidad**: reduce la intensidad del control sobre el núcleo de oportunidad, pero no lo suprime.

**MATIZ**

La motivación es la **bisagra del control**. El art. 35.1.i exige motivar «los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales». No es un requisito formal accesorio: sin motivación resulta imposible verificar los hechos determinantes, el fin perseguido y la razonabilidad de la elección, de modo que la falta de motivación de un acto discrecional se traduce, casi siempre, en **indefensión** y con ella en **anulabilidad** ex art. 48.2. Adviértase que la motivación de un acto discrecional no consiste en invocar la potestad, sino en **explicar por qué se eligió esa alternativa y no otra**. Y adviértase también que la técnica discrecional no vale para eludir el art. 37.1: la resolución particular, por discrecional que sea, no puede vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general.

## 7. Por el contenido de la declaración: actos negociales y meros actos administrativos

Este criterio se apoya en las cuatro clases de declaración —voluntad, juicio, deseo o conocimiento—: cuando el acto encierra una declaración de voluntad... Pues bien, cuando el acto encierra una **declaración de voluntad** dirigida a producir un efecto jurídico *querido* por la Administración estamos ante un **acto negocial** —un verdadero negocio jurídico de Derecho público—; cuando contiene una declaración de juicio, deseo o conocimiento, el efecto no lo fija la voluntad del órgano sino directamente la ley, y hablamos de **mero acto administrativo**. La sistematización procede de **Ranelletti**, que dividió los actos en **negociales** (la voluntad configura el efecto) y **no negociales** (la voluntad se limita a constatar, valorar o proponer, y el efecto lo predetermina la norma).

|                      | Acto negocial (negocio jurídico)                | Mero acto administrativo                           |
|----------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Contenido            | Declaración de <b>voluntad</b>                  | Declaración de <b>juicio, deseo o conocimiento</b> |
| Quién fija el efecto | La <b>voluntad</b> del órgano, dentro de la ley | La <b>ley</b> directamente                         |

|                 |                                                |                                                                                               |
|-----------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ejemplos</b> | Concesión, autorización, nombramiento, sanción | Informe, dictamen, certificación, propuesta de resolución, diligencia de constancia de hechos |
|-----------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|

La clase con relieve práctico es la de los **actos negociales**, que la doctrina clasifica según **amplíen** o **restringan** la esfera jurídica del destinatario.

#### A) Actos que amplían la esfera jurídica.

- **Concesión.** *Crea o traslada* al particular un derecho o una facultad de los que antes carecía. Se distingue entre **concesiones traslativas** —transfieren al concesionario una facultad que la Administración tenía y retiene su titularidad: la concesión de un servicio público, la concesión de ocupación del dominio público— y **concesiones constitutivas**, que hacen nacer un derecho *ex novo* en el patrimonio del particular (la concesión de aguas, la de nacionalidad).
- **Autorización** (o licencia). *No* crea un derecho: **remueve un límite** al ejercicio de un derecho o de una facultad que el particular **ya poseía**, previa comprobación de que su ejercicio no lesiona el interés público. La licencia de obras no da el derecho a edificar —que deriva de la propiedad—, sino que levanta la prohibición preventiva de hacerlo sin control.
- **Admisión.** Incorpora a un sujeto a una **situación jurídica o institución** preexistente de la que pasa a disfrutar (la admisión a un servicio público, la matrícula en un centro).
- **Nombramiento.** Invierte a una persona en la titularidad de un cargo u órgano, con los derechos y deberes anudados a él.
- **Dispensa.** **Exime**, en un caso concreto, del cumplimiento de una obligación o de una prohibición de alcance general, cuando la norma lo permite. Es el reverso de la autorización y roza el límite del art. 37 LPAC: no cabe dispensa que encubra una derogación singular del reglamento.
- **Aprobación.** Acto de **control** por el que un órgano confiere **eficacia** a un acto de otro órgano ya perfeccionado pero pendiente de ese refrendo; hasta la aprobación, el acto controlado no despliega efectos (recuérdese la eficacia demorada del art. 39.2).

#### B) Actos que restringen la esfera jurídica.

- **Órdenes.** Imponen una conducta: de **mandato** (obligan a hacer o a dar) o de **prohibición** (obligan a abstenerse).

- **Actos expropiatorios.** Sacrifican o limitan un derecho patrimonial por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización.
- **Sanciones.** Infligen un mal al responsable de una infracción; su régimen se estudia en la potestad sancionadora.

### MATIZ

**Concesión y autorización: el criterio de deslinde.** La **concesión** *da o traslada* un derecho que el particular **no tenía** la **autorización** se limita a *remover un obstáculo* al ejercicio de un derecho **preexistente**. De ahí las consecuencias: la relación concesional es duradera, intuitu personae y sometida a un haz de potestades de la Administración (rescate, modificación, reversión); la autorización, en principio, agota su función una vez comprobada la conformidad a Derecho. Ejemplo con óptica patrimonial: quien quiere **instalar un chiringuito en la playa** —dominio público marítimo-terrestre— necesita una **concesión** (o autorización demanial), porque no tiene derecho previo alguno a ocupar ese suelo; en cambio, quien es dueño de un solar y quiere construir en él solo necesita **licencia de obras**, porque el derecho a edificar ya está en su propiedad y la Administración únicamente comprueba que se ajusta al planeamiento.

### RECUERDA

**Negocial = la voluntad manda; mero acto = manda la ley.** Solo los actos negociales encierran una declaración de **voluntad** que configura el efecto (concesión, autorización, admisión, nombramiento, dispensa, aprobación, orden, expropiación, sanción). Los **meros actos** —informes, dictámenes, certificaciones, propuestas, diligencias— son declaraciones de **juicio, deseo o conocimiento** cuyo efecto lo fija directamente la norma. Y no se confunda esta clasificación con la de favorables y de gravamen (criterio 3): la primera atiende a *si hay o no voluntad configuradora* la segunda, a *si el acto amplía o restringe* la esfera del destinatario.



## TEMA 6

## Epígrafe 3 — Elementos del acto: sujeto, objeto, fin y forma. La motivación

El acto administrativo es una declaración reglada en su producción: nace de un órgano determinado, con un contenido acotado, para un fin predeterminado y bajo una forma prevista. Esos cuatro anclajes son lo que la doctrina llama los **elementos del acto**, y su interés no es clasificatorio sino operativo: cada elemento genera un **requisito de validez** y, por tanto, el fallo de cada uno se traduce en un **vicio** con consecuencia jurídica propia —nulidad de pleno derecho, anulabilidad o mera irregularidad no invalidante—. Estudiar los elementos es, en el fondo, estudiar por dónde se rompe el acto.

La Ley 39/2015 no dedica un precepto a enumerarlos. Los compendia en una sola fórmula, en el artículo que abre el Capítulo I del Título III, dedicado a los requisitos de los actos administrativos.

### Artículo 34 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Producción y contenido

1. Los **actos administrativos** que dicten las Administraciones Públicas, bien **de oficio** o **a instancia del interesado**, se producirán por el **órgano competente** ajustándose a los **requisitos** y al **procedimiento establecido**.
2. El **contenido** de los actos se ajustará a lo dispuesto por el **ordenamiento jurídico** y será **determinado y adecuado a los fines** de aquéllos.

| Elemento         | Pregunta que responde | Sede normativa principal            | Vicio típico y consecuencia                                                                 |
|------------------|-----------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Subjetivo</b> | ¿Quién lo dicta?      | Art. 34.1 LPAC · arts. 8 a 13 LRJSP | Incompetencia manifiesta material o territorial → <b>nulidad</b> (art. 47.1.b LPAC). Incom- |

|                             |                                    |                                 |                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             |                                    |                                 | petencia jerárquica → <b>anulabilidad</b> convalidable (arts. 48.1 y 52.3 LPAC)                                                                                                 |
| <b>Objetivo</b>             | ¿Qué dice?                         | Art. 34.2 LPAC                  | Contenido imposible → <b>nulidad</b> (art. 47.1.c).<br>Contenido delictivo → <b>nulidad</b> (art. 47.1.d).<br>Cualquier otra infracción → <b>anulabilidad</b> (art. 48.1)       |
| <b>Causal o teleológico</b> | ¿Para qué se dicta?                | Art. 34.2 LPAC · art. 70.2 LJCA | <b>Desviación de poder</b> → <b>anulabilidad</b> (art. 48.1 LPAC)                                                                                                               |
| <b>Formal</b>               | ¿Cómo se produce y se exterioriza? | Arts. 34.1, 35 y 36 LPAC        | Prescindir total y absolutamente del procedimiento → <b>nulidad</b> (art. 47.1.e). Defecto de forma → <b>anulabilidad</b> solo si impide el fin o causa indefensión (art. 48.2) |

## 1. El elemento subjetivo: Administración, órgano y titular

El elemento subjetivo se descompone en tres escalones concéntricos. Primero, la **Administración pública** autora del acto, que ha de ser una de las relacionadas en el art. 2 LPAC y actuar sujeta al Derecho administrativo. Segundo, el **órgano** al que corresponde la competencia dentro de esa Administración. Tercero, el **titular** del órgano —la persona física— que ha de estar legítimamente investido y libre de causas de abstención.

De los tres, el que concentra el examen es el segundo. Y el concepto que lo ordena todo es el de **competencia**.

### La competencia: irrenunciable y de ejercicio indisponible

La competencia es la **medida de la potestad** que el ordenamiento atribuye a cada órgano. No es un patrimonio del que el órgano pueda disponer: es una carga funcional que debe ejercer. Así lo formula el precepto que abre la regulación de los órganos administrativos en la Ley 40/2015.

## Artículo 8 de la Ley 40/2015 (LRJSP) · Competencia

1. La competencia es **irrenunciable** y se ejercerá por los **órganos administrativos** que la tengan atribuida como **propia**, *salvo* los casos de **delegación** o **avocación**, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La **delegación de competencias**, las **encomiendas de gestión**, la **delegación de firma** y la **suplencia** *no* suponen alteración de la **titularidad** de la competencia, aunque sí de los **elementos determinantes de su ejercicio** que en cada caso se prevén.

2. La **titularidad** y el **ejercicio** de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser **desconcentradas** en otros **jerárquicamente dependientes** de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.
3. Si alguna disposición atribuye la competencia a una **Administración**, *sin especificar el órgano* que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de **instruir y resolver** los expedientes corresponde a los **órganos inferiores competentes** por razón de la **materia** y del **territorio**. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al **superior jerárquico común** de estos.

Los **criterios de atribución** de la competencia son tres y sus infracciones no pesan lo mismo:

| Criterio                                     | En qué consiste                                          | Infracción                                  | Consecuencia                                                        |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>Material</b> (o <i>ratione materiae</i> ) | Sector de la actividad administrativa asignado al órgano | El órgano invade la esfera material de otro | <b>Nulidad de pleno derecho</b> si es manifiesta (art. 47.1.b LPAC) |

|                                 |                                                |                                               |                                                                                                       |
|---------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Territorial</b>              | Ámbito geográfico en que el órgano actúa       | El órgano actúa fuera de su circunscripción   | <b>Nulidad de pleno derecho</b> si es manifiesta (art. 47.1.b LPAC)                                   |
| <b>Jerárquica</b> (o funcional) | Nivel del órgano dentro de la línea jerárquica | El inferior resuelve lo reservado al superior | <b>Anulabilidad</b> (art. 48.1 LPAC), <b>convalidable</b> por el superior competente (art. 52.3 LPAC) |

**MATIZ**

El art. 47.1.b LPAC exige **dos condiciones acumulativas** para que la incompetencia arrastre la nulidad de pleno derecho: que sea **manifiesta** —ostensible, apreciable sin esfuerzo interpretativo— y que lo sea **por razón de la materia o del territorio**. La incompetencia **jerárquica** queda fuera y se sitúa en la anulabilidad, precisamente porque es **subsanable**: el superior puede convalidar el acto del inferior. Confusión clásica en examen: dar por hecho que toda incompetencia es nulidad radical.

**Las técnicas de traslación del ejercicio de la competencia**

La rigidez de la competencia se compensa con un conjunto de técnicas que permiten mover su **ejercicio** sin tocar su **titularidad**. Son cinco y la Ley 40/2015 las regula en batería, en los arts. 9 a 13. Se contraponen constantemente entre sí, de modo que deben manejarse con precisión.

**La delegación de competencias (art. 9 LRJSP)**. Es la técnica central: el órgano titular encomienda a otro el ejercicio de la competencia, con carácter revocable y sin perder la titularidad.

**Artículo 9 de la Ley 40/2015 (LRJSP) · Delegación de competencias**

1. Los **órganos** de las diferentes Administraciones Públicas podrán **delegar el ejercicio** de las competencias que tengan atribuidas en **otros órganos de la misma Administración**, *aun cuando no sean jerárquicamente dependien-*

tes, o en los **Organismos públicos o Entidades de Derecho Público** vinculados o dependientes de aquéllas.

[...]

2. *En ningún caso* podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

a) Los asuntos que se refieran a **relaciones con la Jefatura del Estado**, la **Presidencia del Gobierno** de la Nación, las **Cortes Generales**, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las **Asambleas Legislativas** de las Comunidades Autónomas.

b) La adopción de **disposiciones de carácter general**.

c) La **resolución de recursos** en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.

d) Las materias en que así se determine por **norma con rango de Ley**.

3. Las delegaciones de competencias y su **revocación** deberán **publicarse** en el «**Boletín Oficial del Estado**», en el de la **Comunidad Autónoma** o en el de la **Provincia**, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.

4. Las **resoluciones** administrativas que se adopten **por delegación** indicarán *expresamente* esta circunstancia y **se considerarán dictadas por el órgano delegante**.

5. *Salvo autorización expresa de una Ley*, **no podrán delegarse** las competencias que se **ejerzan por delegación**.

[...] *no podrá delegarse* la competencia para resolver un procedimiento **una vez que** en el correspondiente procedimiento **se haya emitido un dictamen o informe preceptivo** acerca del mismo.

6. La delegación será **revocable en cualquier momento** por el órgano que la haya conferido.
7. El acuerdo de delegación de aquellas competencias atribuidas a **órganos colegiados**, para cuyo ejercicio se requiera un **quórum o mayoría especial**, deberá adoptarse observando, *en todo caso*, dicho quórum o mayoría.

Cuatro reglas de este artículo tienen especial relevancia práctica. La delegación **no exige dependencia jerárquica** entre delegante y delegado, con lo que rompe el molde de la jerarquía. Las **resoluciones dictadas por delegación se imputan al delegante**, lo que arrastra una consecuencia práctica de primer orden: el régimen de recursos se determina mirando al órgano delegante, no al delegado. La delegación exige **publicación** en el diario oficial correspondiente —tanto la delegación como su revocación—, a diferencia de la delegación de firma y de la suplencia. Y la **subdelegación está prohibida** salvo autorización expresa de una ley.

**La avocación (art. 10 LRJSP).** Es el movimiento inverso: el superior atrae hacia sí un asunto concreto que correspondía al inferior.

#### Artículo 10 de la Ley 40/2015 (LRJSP) · Avocación

1. Los **órganos superiores** podrán **avocar para sí** el conocimiento de **uno o varios asuntos** cuya resolución corresponda **ordinariamente o por delegación** a sus órganos administrativos dependientes, *cuando* circunstancias de índole **técnica, económica, social, jurídica o territorial** lo hagan conveniente.

En los supuestos de **delegación de competencias en órganos no dependientes jerárquicamente**, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado **únicamente** por el **órgano delegante**.

2. *En todo caso*, la avocación se realizará mediante **acuerdo motivado** que deberá ser **notificado a los interesados** en el procedimiento, si los

hubiere, con **anterioridad o simultáneamente** a la resolución final que se dicte.

Contra el acuerdo de avocación **no cabrá recurso**, aunque podrá **impugnarse** en el que, *en su caso*, se interponga contra la **resolución del procedimiento**.

La avocación es **singular**: opera sobre uno o varios asuntos concretos, nunca sobre un bloque abstracto de competencias —eso sería una reasignación competencial y exigiría norma—. Requiere **acuerdo motivado** y **notificación** a los interesados, y ese acuerdo es **irrecurable de forma autónoma**, aunque puede combatirse indirectamente al impugnar la resolución final.

**La encomienda de gestión (art. 11 LRJSP)**. No traslada el ejercicio de la competencia, sino la **realización material o técnica** de una actividad.

**La delegación de firma (art. 12 LRJSP)**. Es la técnica de menor calado: mueve únicamente el acto material de firmar.

Dos diferencias con la delegación de competencias son nítidas. La delegación de firma **exige dependencia** del delegado respecto del delegante —«órganos o unidades administrativas que de ellos dependan»— mientras que la delegación de competencias no la exige. Y la delegación de firma **no se publica**, mientras que la de competencias sí. Comparten, en cambio, los **límites materiales** del art. 9, porque el art. 12.1 se remite expresamente a ellos.

**La suplencia (art. 13 LRJSP)**. No afecta al órgano, sino a la **persona** que lo encarna.

Las cinco técnicas se distinguen bien en una tabla de doble entrada, que es la forma en que suelen preguntarse:

| Técnica                             | Qué se mueve                   | ¿Exige dependencia? | ¿Se publica?             | ¿A quién se imputa el acto? |
|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Delegación de competencias (art. 9) | El ejercicio de la competencia | No                  | Sí, en el diario oficial | Al órgano delegante         |

|                                        |                                                            |                                                                   |                                           |                               |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Avocación</b> (art. 10)             | El conocimiento de <b>asuntos concretos</b> , hacia arriba | Sí, salvo delegación en no dependientes, donde avoca el delegante | No, pero se <b>notifica</b> al interesado | Al <b>órgano que avoca</b>    |
| <b>Encomienda de gestión</b> (art. 11) | La <b>actividad material o técnica</b>                     | No                                                                | <b>Sí</b> (acuerdo o convenio)            | Al <b>órgano encomendante</b> |
| <b>Delegación de firma</b> (art. 12)   | La <b>firma</b> del acto                                   | <b>Sí</b>                                                         | <b>No</b>                                 | Al <b>órgano delegante</b>    |
| <b>Suplencia</b> (art. 13)             | La <b>persona titular</b> del órgano                       | —                                                                 | <b>No</b>                                 | Al <b>mismo órgano</b>        |

### RECUERDA

Ninguna de las cinco técnicas altera la titularidad de la competencia, según proclama el art. 8.1, párrafo segundo, LRJSP. La única figura que sí traslada la titularidad —y también el ejercicio— es la **desconcentración** del art. 8.2, y por eso exige que lo prevean «las propias normas de atribución de competencias». Regla mnemotécnica para la publicación: **se publican las dos que afectan a quién decide o quién hace** (delegación de competencias y encomienda de gestión) y **no se publican las dos que solo afectan a quién firma o a quién está** (delegación de firma y suplencia).

### El titular del órgano

Cerrando el elemento subjetivo, la persona física que encarna el órgano ha de reunir **investidura legítima** —nombramiento conforme a Derecho, toma de posesión y situación de servicio activo— y no incurrir en ninguna de las **causas de abstención** del art. 23 LRJSP: interés personal, vínculo matrimonial o parentesco dentro de los grados legales, amistad íntima o enemistad manifiesta, haber intervenido como perito o testigo y tener relación de servicio con el interesado o haberle prestado servicios profesionales en los dos últimos años. La ley es deliberadamente prudente con los efectos: la actuación de quien debió abstenerse **no implica necesariamente y en todo caso la invalidez** del acto (art. 23.4 LRJSP), sin perjuicio de la responsabilidad en que se incurra (art. 23.5). Cuando el órgano es **colegiado**, la infracción de las reglas esenciales para la formación de su voluntad

—quórum de constitución, mayorías, orden del día— sí acarrea **nulidad de pleno derecho** ex art. 47.1.e LPAC.

## 2. El elemento objetivo: el contenido

El **objeto** o **contenido** del acto es aquello en que la declaración consiste: lo que el acto ordena, autoriza, prohíbe, reconoce o declara. El art. 34.2 LPAC lo somete a tres exigencias que la tradición doctrinal formula como **licitud, posibilidad y determinación**.

**Lícito.** El contenido «se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico». La exigencia se proyecta sobre la totalidad del bloque normativo aplicable, incluidos los propios reglamentos de la Administración autora, por virtud del principio de **inderogabilidad singular** del art. 37 LPAC: las resoluciones de carácter particular no pueden vulnerar una disposición general, ni siquiera cuando proceden de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó el reglamento. La ilicitud del contenido produce, según su gravedad, **nulidad** cuando el acto es constitutivo de infracción penal o se dicta como consecuencia de ella (art. 47.1.d) y **anulabilidad** en los demás casos, por la cláusula general del art. 48.1.

**Posible.** El contenido debe ser realizable, tanto de hecho como de Derecho. El **contenido imposible** es una de las siete causas tasadas de nulidad de pleno derecho del art. 47.1, en su letra c). La imposibilidad relevante es la **originaria** y **material** —designar para un puesto a una persona fallecida, ordenar la demolición de un edificio inexistente—, no la mera dificultad de cumplimiento ni la ilegalidad, que tiene su propio cauce.

**Determinado.** El contenido ha de ser **preciso e inequívoco**, de modo que el destinatario sepa exactamente qué se le reconoce o qué se le impone. Un acto de contenido indeterminado impide su cumplimiento y su impugnación, y por ello degrada la garantía del interesado.

La doctrina clásica distingue, dentro del contenido, tres estratos:

- **Contenido natural.** El que individualiza el acto y sin el cual dejaría de ser el acto que es: en una liquidación tributaria, la determinación de la deuda; en una licencia, la autorización de la actividad.
- **Contenido implícito.** Las cláusulas que el ordenamiento da por incorporadas aunque el acto no las mencione: la sujeción a la normativa técnica aplicable, el respeto al derecho de tercero.

- **Contenido eventual o accidental.** Las cláusulas que el órgano puede añadir cuando la norma se lo permite: **condición, término y modo**. Su admisibilidad es amplia en los actos discrecionales y muy estrecha —prácticamente nula— en los reglados, donde el contenido viene predeterminado por la norma.

| Vicio del contenido                                                                   | Consecuencia                    | Precepto         |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------|
| Contenido <b>imposible</b>                                                            | <b>Nulidad de pleno derecho</b> | Art. 47.1.c LPAC |
| Contenido <b>constitutivo de infracción penal</b> o dictado como consecuencia de ella | <b>Nulidad de pleno derecho</b> | Art. 47.1.d LPAC |
| Contenido que <b>lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo</b>             | <b>Nulidad de pleno derecho</b> | Art. 47.1.a LPAC |
| Adquisición de facultades o derechos <b>careciendo de los requisitos esenciales</b>   | <b>Nulidad de pleno derecho</b> | Art. 47.1.f LPAC |
| <b>Cualquier otra infracción</b> del ordenamiento jurídico                            | <b>Anulabilidad</b>             | Art. 48.1 LPAC   |

### 3. El elemento causal o teleológico: el fin y la desviación de poder

Todo acto administrativo se dicta **para algo**, y ese algo no lo elige el órgano: lo predetermina la norma que le atribuye la potestad. La potestad sancionadora existe para reprimir conductas ilícitas, la expropiatoria para satisfacer una utilidad pública, la tributaria para hacer efectivo el deber de contribuir. Cuando el órgano ejerce una potestad **persiguiendo un fin distinto** del que la norma le señala, el acto incurre en **desviación de poder**, aunque todo lo demás sea impecable: órgano competente, contenido posible, procedimiento seguido, forma correcta.

La definición legal no está en la Ley 39/2015 sino en la ley procesal, que la formula al regular el contenido de la sentencia.

**Artículo 70 de la Ley 29/1998 (LJCA) · Sentencia estimatoria y desviación de poder**

2. La **sentencia** **estimar**á el recurso contencioso-administrativo *cuando* la disposición, la actuación o el acto incurrieran en **cualquier infracción del ordenamiento jurídico**, *incluso* la **desviación de poder**.

Se entiende por **desviación de poder** el **ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico**.

La ley administrativa recoge la figura al tipificar la anulabilidad, con una fórmula deliberadamente paralela:

**Artículo 48 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Anulabilidad**

1. Son **anulables** los actos de la Administración que incurran en **cualquier infracción del ordenamiento jurídico**, *incluso* la **desviación de poder**.
2. *No obstante*, el **defecto de forma sólo** determinará la anulabilidad *cuando* el acto **carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin** o **dé lugar a la indefensión** de los interesados.
3. La realización de **actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido** para ellas *sólo* implicará la **anulabilidad** del acto *cuando* así lo imponga la **naturaleza del término o plazo**.

Tres precisiones importan. La primera: el fin desviado puede ser **privado** —favorecer o perjudicar a alguien— pero también **público**, si es un fin público **distinto** del asignado a esa potestad concreta. Multar para recaudar, en lugar de para reprimir la infracción, es desviación de poder aunque la recaudación sea un fin público legítimo, porque no es **el** fin de la potestad sancionadora. La segunda: la desviación de poder produce **anulabilidad**, no nulidad de pleno derecho, y por tanto está sujeta a los plazos ordinarios de impugnación y es susceptible de convalidación en los términos generales. La tercera: no exige mala fe ni intención torticera, basta la **discordancia objetiva** entre el fin perseguido y el fin normativo.

**MATIZ**

La desviación de poder es un vicio de **difícil prueba**, porque el fin real no consta en el acto —el acto siempre invoca el fin legal—. Por eso se acredita mediante **indicios** extraídos del expediente y de las circunstancias concurrentes: la desproporción entre la medida y su justificación aparente, la proximidad temporal con un hecho revelador del motivo real, el trato desigual respecto de supuestos análogos o el cambio inexplicado de criterio. Es también, por la misma razón, un vicio que se alega mucho y se estima poco.

## 4. El elemento formal: el procedimiento y la forma

### El procedimiento como elemento del acto

La ley gradúa las consecuencias en tres escalones:

| Gravedad del vicio procedimental                                                                                                                                                          | Consecuencia                                                            | Precepto                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Dictar el acto <b>prescindiendo total y absolutamente</b> del procedimiento legalmente establecido, o de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados | <b>Nulidad de pleno derecho</b>                                         | Art. 47.1.e LPAC                    |
| <b>Defecto de forma</b> que priva al acto de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o que causa <b>indefensión</b>                                                   | <b>Anulabilidad</b>                                                     | Art. 48.2 LPAC                      |
| Irregularidad que ni impide el fin del acto ni causa indefensión                                                                                                                          | <b>Irregularidad no invalidante</b>                                     | <i>A contrario</i> , art. 48.2 LPAC |
| Actuación <b>fuera de plazo</b>                                                                                                                                                           | Anulabilidad <b>solo</b> si lo impone la naturaleza del término o plazo | Art. 48.3 LPAC                      |

La expresión «total y absolutamente» del art. 47.1.e se interpreta con rigor: no basta con omitir un trámite, ni siquiera uno preceptivo. Se exige que la Administración haya actuado **sin procedimiento alguno**, o siguiendo uno radicalmente distinto del legalmente previsto, o prescindiendo de un trámite de tal entidad que su ausencia equivalga a no haber

tramitado —señaladamente, el **trámite de audiencia** en los procedimientos que pueden concluir con un acto de gravamen—.

### La forma de exteriorización

Frente al principio de **libertad de forma** que rige en el Derecho privado, el Derecho administrativo impone una **forma tasada**, y la regla general es la constancia escrita electrónica.

#### Artículo 36 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Forma

1. Los **actos administrativos** se producirán **por escrito a través de medios electrónicos**, *a menos que* su **naturaleza** exija **otra forma más adecuada** de expresión y constancia.
2. 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**. Si se tratara de **resoluciones**, el **titular de la competencia** deberá **autorizar una relación** de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.
3. *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.

El apartado 1 contiene la regla y su excepción. La regla es la **forma escrita electrónica**. La excepción se abre cuando «su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia»: las **órdenes verbales** de un agente de la autoridad que regula el tráfico, las **señales** acústicas o luminosas, los **signos** convencionales. Son actos administrativos de pleno derecho, aunque no consten por escrito.

El apartado 2 resuelve el problema práctico que plantea esa excepción, y lo hace con una asimetría llamativa. Cuando la competencia se ejerce verbalmente y hace falta constancia

escrita, quien la extiende y la firma es **el subordinado que recibe la orden**, no quien la da, y debe expresar la autoridad de la que procede. Solo si se trata de **resoluciones** —los actos que ponen fin al procedimiento— se exige que el **titular de la competencia** autorice después una **relación** de las dictadas verbalmente, con expresión de su contenido.

El apartado 3 admite la **refundición**: varios actos de la misma naturaleza en un único documento, siempre que se individualicen los efectos para cada interesado. Es la técnica con la que se aprueban listas de admitidos, resoluciones de concesión de becas o relaciones de nombramientos.

### RECUERDA

Tres reglas literales del art. 36. Primera: la regla general es **por escrito a través de medios electrónicos**, y la excepción se justifica en la **naturaleza** del acto, no en la voluntad del órgano. Segunda: en los actos verbales, **la constancia escrita la firma quien recibe la orden**, no quien la dicta —salvo la relación de resoluciones, que autoriza el titular de la competencia—. Tercera: la **refundición** del apartado 3 exige que el acto único **individualice los efectos** para cada interesado.

## 5. La motivación

La motivación es la **exteriorización de las razones** —de hecho y de Derecho— que sustentan la decisión. No es el fin del acto ni su contenido: es la explicación de por qué, siendo ese el fin y ese el contenido, el órgano ha decidido como ha decidido. Cumple una triple función: permite al interesado **comprender** la decisión, le permite **combatirla** con conocimiento de causa, y permite al órgano de control **fiscalizarla**. En los actos discrecionales es, además, el principal instrumento de control judicial, porque sin motivación la discrecionalidad se vuelve indistinguible de la arbitrariedad que proscribe el art. 9.3 de la Constitución.

### El deber de motivar no es general: está tasado

La Ley 39/2015 **no impone un deber genérico** de motivar todos los actos administrativos. Impone el deber de motivar **los actos que enumera** el art. 35.1 y aquellos otros en que

lo exija una disposición legal o reglamentaria expresa. El art. 88.3, al regular el contenido de la resolución, lo confirma por remisión.

### Artículo 88 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Contenido de la resolución

3. Las **resoluciones** contendrán la **decisión**, que será **motivada** en los casos a que se refiere el **artículo 35**. Expresarán, *además*, los **recursos** que contra la misma procedan, **órgano administrativo o judicial** ante el que hubieran de presentarse y **plazo para interponerlos**, *sin perjuicio de* que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

### El catálogo del artículo 35

#### Artículo 35 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Motivación

1. Serán **motivados**, con **sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho**:
  - a) Los actos que **limiten derechos subjetivos o intereses legítimos**.
  - b) Los actos que resuelvan procedimientos de **revisión de oficio** de disposiciones o actos administrativos, **recursos administrativos** y procedimientos de **arbitraje** y los que declaren su **inadmisión**.
  - c) Los actos que se **separen del criterio seguido en actuaciones precedentes** o del **dictamen de órganos consultivos**.
  - d) Los **acuerdos de suspensión de actos**, cualquiera que sea el motivo de ésta, *así como* la adopción de **medidas provisionales** previstas en el **artículo 56**.
  - e) Los acuerdos de aplicación de la **tramitación de urgencia**, de **ampliación de plazos** y de **realización de actuaciones complementarias**.
  - f) Los actos que **rechacen pruebas propuestas** por los interesados.

g) Los actos que acuerden la **terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo** por causas sobrevenidas, *así como* los que acuerden el **desistimiento por la Administración** en procedimientos iniciados de oficio.

h) Las **propuestas de resolución** en los procedimientos de **carácter sancionador**, *así como* los actos que resuelvan procedimientos de carácter **sancionador** o de **responsabilidad patrimonial**.

i) Los actos que se dicten en el ejercicio de **potestades discrecionales**, *así como* los que deban serlo en virtud de **disposición legal o reglamentaria expresa**.

2. La **motivación** de los actos que pongan fin a los **procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva** se realizará de conformidad con lo que dispongan las **normas que regulen sus convocatorias**, debiendo, *en todo caso*, quedar **acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución** que se adopte.

Las nueve letras se agrupan bien en cuatro bloques por su razón de ser:

| Bloque                                                             | Letras     | Razón del deber                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Actos de gravamen y de reacción del interesado</b>              | a, b, h    | El acto restringe la posición jurídica del interesado o resuelve su impugnación: motivar es condición de su defensa                       |
| <b>Ruptura de la coherencia administrativa</b>                     | c          | Apartarse del precedente propio o del dictamen consultivo exige explicar por qué                                                          |
| <b>Actos instrumentales que alteran el curso del procedimiento</b> | d, e, f, g | Suspensión, medidas provisionales, urgencia, ampliación de plazos, actuaciones complementarias, rechazo de prueba, terminación anticipada |

|                                                      |   |                                                        |
|------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------|
| <b>Actos discrecionales y los exigidos por norma</b> | i | Sin motivación, la discrecionalidad no es fiscalizable |
|------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------|

Hay dos detalles fáciles de pasar por alto. En la letra h, el deber alcanza no solo a la resolución sancionadora sino también a la **propuesta de resolución** —un acto de trámite—, y se extiende a las resoluciones de **responsabilidad patrimonial**, que no son sancionadoras. Y en la letra i, el deber cubre dos supuestos distintos unidos por la conjunción: los actos discrecionales y cualesquiera otros «que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa», que es la cláusula por la que entra toda la motivación exigida por normas sectoriales.

El apartado 2 introduce una regla especial para los **procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva** —oposiciones, concursos, subvenciones—: la motivación se rige por lo que dispongan las bases de la convocatoria, pero con un mínimo indisponible: que **queden acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución**.

### La extensión exigida y la motivación por remisión

El estándar del art. 35.1 es la «**sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho**». No se exige un discurso exhaustivo: se exige lo **suficiente** para que el interesado conozca las razones y pueda combatirlos. Una motivación escueta pero completa cumple; una motivación extensa pero estereotipada, que no se refiere al caso concreto, no cumple.

La ley admite además que la motivación se produzca **por remisión** a otros documentos del expediente, con una condición.

### Artículo 88 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Motivación por remisión

**6. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.**

La condición —«cuando se incorporen al texto de la misma»— no es formalista: garantiza que el interesado reciba, junto con la resolución, el razonamiento que la sostiene, y no una remisión en blanco a un documento que quizá desconozca. La incorporación puede hacerse reproduciendo el informe o acompañándolo de modo que forme cuerpo con la resolución notificada.

## La especialidad tributaria

Para el Cuerpo Técnico de Hacienda, la regla del art. 35 LPAC es la norma de referencia pero **no es la norma directamente aplicable** a los procedimientos de aplicación de los tributos, por virtud de la remisión que la propia Ley 39/2015 contiene.

### Disposición adicional primera de la Ley 39/2015 (LPAC) · Especialidades por razón de materia

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su **normativa específica y supletoriamente** por lo dispuesto en esta Ley:
  - a) Las actuaciones y procedimientos de **aplicación de los tributos** en materia **tributaria y aduanera**, *así como* su **revisión** en vía administrativa.  
[...]
  - c) Las actuaciones y procedimientos **sancionadores** en materia **tributaria y aduanera**, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

La normativa específica es, en primer término, la Ley 58/2003, General Tributaria, que dedica a la motivación un apartado propio dentro del artículo que consagra la obligación de resolver.

### Artículo 103 de la Ley 58/2003 (LGT) · Obligación de resolver

1. La **Administración tributaria** está obligada a **resolver expresamente** todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de **aplicación de los tributos**, *así como* a **notificar** dicha resolución expresa.
2. **No existirá obligación de resolver expresamente** en los procedimientos relativos al ejercicio de derechos que *sólo* deban ser objeto de **comunicación** por el obligado tributario y en los que se produzca la **caducidad**, la **pérdida sobrevenida del objeto** del procedimiento, la **renuncia** o el **desistimiento** de los interesados.

No obstante, cuando el interesado **solicite expresamente** que la Administración tributaria declare que se ha producido alguna de las referidas circunstancias, ésta quedará **obligada a contestar** a su petición.

3. Los **actos de liquidación**, los de **comprobación de valor**, los que **impongan una obligación**, los que **denieguen un beneficio fiscal** o la **suspensión de la ejecución** de actos de aplicación de los tributos, *así como* cuantos otros se dispongan en la normativa vigente, serán **motivados con referencia sucinta a los hechos y fundamentos de derecho**.

#### **MATIZ**

La falta de motivación no figura entre las causas de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 LPAC. Es un **defecto de forma** y, por tanto, solo produce **anulabilidad** cuando concurre alguna de las dos condiciones del art. 48.2: que el acto **carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin** o que **dé lugar a indefensión** del interesado. En la práctica, la motivación insuficiente de un acto de gravamen suele causar indefensión —el interesado no puede combatir razones que no conoce— y por eso se anula. Pero una motivación escueta que permita al interesado conocer y rebatir el fundamento de la decisión es una **irregularidad no invalidante**. La distinción entre *ausencia* de motivación y motivación *sucinta pero suficiente* es la que decide el caso.

## TEMA 6

## Epígrafe 4 — El silencio administrativo

El silencio administrativo es la respuesta que el ordenamiento da a una patología: la Administración **no ha resuelto en plazo**. El silencio es una ficción legal —o, en el silencio positivo, un verdadero acto— que existe para que la inactividad no bloquee la posición del ciudadano; la Administración no puede elegirlo como alternativa a resolver. que existe para que la inactividad administrativa no bloquee indefinidamente la posición jurídica del ciudadano.

Para entenderlo hay que partir de la premisa contraria: la Administración **está obligada a resolver siempre**. El silencio no exonera de esa obligación, sino que le pone un remedio al ciudadano cuando se incumple.

### 1. La obligación de resolver y de notificar

#### La regla y sus dos excepciones

#### Artículo 21 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Obligación de resolver (apartado 1)

1. La Administración está **obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos** cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de **prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud**, *así como* de **desaparición sobrevenida del objeto** del procedimiento, la resolución consistirá en la **declaración de la circunstancia** que concurra en cada caso, con **indicación de los hechos producidos y las normas aplicables**.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de **terminación del procedimiento por pacto o convenio**, *así como*

los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos *únicamente* al deber de **declaración responsable o comunicación** a la Administración.

Los tres párrafos dicen cosas distintas.

El **primero** enuncia la obligación en términos absolutos: resolver y notificar, en **todos** los procedimientos, sea cual sea su forma de iniciación. Son dos deberes, no uno, y el que marca el plazo es el segundo: lo relevante no es la fecha en que se dicta la resolución, sino la fecha en que se **notifica**.

El **segundo** no contiene una excepción, sino una **modulación del contenido** de la resolución. En los cinco supuestos que enumera —prescripción, renuncia, caducidad, desistimiento y desaparición sobrevenida del objeto— hay que resolver igualmente, pero la resolución se limita a **declarar** la circunstancia concurrente, con indicación de los hechos y de las normas aplicables. Error frecuente: contar estos cinco casos como excepciones a la obligación de resolver.

El **tercero** sí contiene las **dos únicas excepciones** verdaderas: la terminación **por pacto o convenio** —donde el acuerdo sustituye a la resolución— y los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente a **declaración responsable o comunicación**, donde no hay nada que resolver porque el particular no pide nada, sino que informa.

### El plazo máximo y su cómputo

#### Artículo 21 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Plazo máximo y cómputo (apartados 2 y 3)

2. El **plazo máximo** en el que debe **notificarse** la resolución expresa será el **fijado por la norma reguladora** del correspondiente procedimiento.

Este plazo **no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley** establezca uno mayor o así venga previsto en el **Derecho de la Unión Europea**.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos **no fijen el plazo máximo**, éste será de **tres meses**. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos **iniciados de oficio**, desde la **fecha del acuerdo de iniciación**.

b) En los **iniciados a solicitud del interesado**, desde la **fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico** de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

El precepto fija tres cifras y dos fechas. Las cifras: el plazo lo fija la **norma reguladora** del procedimiento; ese plazo **no puede exceder de seis meses** salvo norma con rango de ley o Derecho de la Unión; y a falta de fijación, el plazo supletorio es de **tres meses**. La trampa: seis meses es el **techo**, tres meses es el **supletorio**. Seis meses es el techo; tres meses, el supletorio: son magnitudes distintas.

Las fechas del *dies a quo* son distintas según la iniciación. **De oficio**, desde la fecha del **acuerdo de iniciación** —no desde su notificación—. **A solicitud del interesado**, desde la **entrada de la solicitud en el registro electrónico** del órgano competente para tramitarla, lo que significa que el retraso interno en el traslado del expediente no descuenta plazo.

### El deber de información al interesado

#### Artículo 21 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Publicidad e información (apartado 4)

4. Las Administraciones Públicas deben **publicar y mantener actualizadas en el portal web**, a **efectos informativos**, las relaciones de **procedimientos de su competencia**, con indicación de los **plazos máximos de duración** de los mismos, *así como* de los **efectos que produzca el silencio administrativo**.

*En todo caso*, las Administraciones Públicas **informarán a los interesados** del **plazo máximo** establecido para la resolución de los procedimientos y para

la notificación de los actos que les pongan término, *así como* de los **efectos que pueda producir el silencio administrativo**. Dicha mención se incluirá en la **notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio**, o en la **comunicación** que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los **diez días siguientes** a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico [...]. En este último caso, la comunicación indicará *además* la **fecha en que la solicitud ha sido recibida** por el órgano competente.

### Medios y responsabilidad

#### Artículo 21 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Medios y responsabilidad (apartados 5 y 6)

5. Cuando el **número de las solicitudes** formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un **incumplimiento del plazo máximo** de resolución, el **órgano competente para resolver**, a **propuesta razonada del órgano instructor**, o el **superior jerárquico** del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán **habilitar los medios personales y materiales** para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.
6. El **personal al servicio de las Administraciones Públicas** que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, *así como* los **titulares de los órganos administrativos** competentes para **instruir y resolver** son **directamente responsables**, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de **responsabilidad disciplinaria**, *sin perjuicio de* la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

## 2. La suspensión del plazo máximo

El plazo puede detenerse. La ley distingue dos listas: una de suspensión **potestativa** —«se podrá suspender»— y otra de suspensión **imperativa** —«se suspenderá»—. La distinción es literal.

### Artículo 22 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Suspensión potestativa (apartado 1)

1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución **se podrá suspender** en los siguientes casos:
  - a) *Cuando* deba requerirse a cualquier interesado para la **subsanción de deficiencias** o la **aportación de documentos** y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la **notificación del requerimiento** y su **efectivo cumplimiento** por el destinatario, o, *en su defecto*, por el del **plazo concedido** [...].
  - b) *Cuando* deba obtenerse un **pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea**, por el tiempo que medie entre la **petición**, que habrá de comunicarse a los interesados, y la **notificación del pronunciamiento** a la Administración instructora [...].
  - c) *Cuando* exista un **procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea** que **condicione directamente el contenido** de la resolución de que se trate [...].
  - d) *Cuando* se soliciten **informes preceptivos** a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la **petición** [...] y la **recepción del informe** [...]. Este plazo de suspensión **no podrá exceder en ningún caso de tres meses**. En caso de **no recibirse el informe** en el plazo indicado, **proseguirá el procedimiento**.
  - e) *Cuando* deban realizarse **pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes** propuestos por los interesados, durante el **tiempo necesario** para la incorporación de los resultados al expediente.

f) *Cuando* se inicien **negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio** en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la **declaración formal** al respecto y hasta la **conclusión sin efecto**, en su caso, de las referidas negociaciones [...].

g) *Cuando* para la resolución del procedimiento sea **indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional**, desde el momento en que se solicita [...] hasta que la Administración tenga constancia del mismo [...].

#### Artículo 22 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Suspensión imperativa (apartado 2)

2. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución **se suspenderá** en los siguientes casos:

a) *Cuando* una **Administración Pública requiera a otra** para que **anule o revise un acto** que entienda que es **ilegal** y que constituya la **base** para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el **apartado 5 del artículo 39** de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa. [...]

b) *Cuando* el **órgano competente para resolver** decida realizar alguna **actuación complementaria** de las previstas en el **artículo 87**, desde el momento en que se **notifique a los interesados el acuerdo motivado** del inicio de las actuaciones **hasta que se produzca su terminación**.

c) *Cuando* los interesados **promuevan la recusación** en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se **plantee** hasta que sea **resuelta por el superior jerárquico** del recusado.

| Rasgo                   | Suspensión potestativa (art. 22.1)                                                                                                                                         | Suspensión imperativa (art. 22.2)                                                                     |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fórmula legal           | «se <b>podrá</b> suspender»                                                                                                                                                | « <b>se suspenderá</b> »                                                                              |
| Número de causas        | <b>Siete</b> (a-g)                                                                                                                                                         | <b>Tres</b> (a-c)                                                                                     |
| Ejes                    | Subsanación · pronunciamiento y procedimiento de la UE · informes preceptivos · pruebas contradictorias · negociación de pacto o convenio · pronunciamiento jurisdiccional | Requerimiento entre Administraciones (art. 39.5) · actuaciones complementarias (art. 87) · recusación |
| Límite temporal expreso | <b>Tres meses</b> en el caso de los informes preceptivos (letra d)                                                                                                         | Sin límite expreso                                                                                    |

### MATIZ

La letra d) del art. 22.1 contiene la única **regla de cierre temporal** del artículo: la suspensión por informes preceptivos **no puede exceder de tres meses** y, si el informe no llega, «proseguirá el procedimiento». La ley impide así que la petición de un informe se convierta en una suspensión indefinida. Además, **todas** las causas de suspensión exigen **comunicación a los interesados** tanto del inicio como del fin de la suspensión: sin esa comunicación el interesado no podría saber cuándo vence realmente su plazo.

## 3. La ampliación del plazo máximo

**Artículo 23 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar**

1. Excepcionalmente, *cuando* se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar **de manera motivada la ampliación del plazo máximo** de

resolución y notificación, **no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.**

2. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser **notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.**

Cuatro condiciones acumulativas para ampliar. Que sea **excepcional**. Que se hayan **agotado** previamente los medios del art. 21.5 —la ampliación es el último recurso, no el primero—. Que el acuerdo sea **motivado**, exigencia que reitera el art. 35.1.e LPAC. Y que la ampliación **no supere el plazo inicialmente establecido** para la tramitación, de modo que el plazo puede como máximo duplicarse. El acuerdo se **notifica** y es **irrecurrible**.

## 4. El silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado

**La regla general: silencio positivo**

**Artículo 24 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Regla general y excepciones (apartado 1)**

1. En los procedimientos **iniciados a solicitud del interesado**, *sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo*, el **vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa**, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, *excepto* en los supuestos en los que una **norma con rango de ley** o una norma de **Derecho de la Unión Europea** o de **Derecho internacional** aplicable en España establezcan lo contrario. *Cuando* el procedimiento tenga por objeto el **acceso a actividades o su ejercicio**, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de **razones imperiosas de interés general**.

El silencio tendrá **efecto desestimatorio** en los procedimientos relativos:

- al ejercicio del **derecho de petición**, a que se refiere el **artículo 29 de la Constitución**,
- aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se **transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público**,
- impliquen el ejercicio de **actividades que puedan dañar el medio ambiente**
- y en los procedimientos de **responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será **desestimatorio** en los procedimientos de **impugnación de actos y disposiciones** y en los de **revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados**. *No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.*

*(Los guiones de la enumeración del párrafo segundo se han introducido para facilitar la lectura; el texto legal los recoge en párrafo corrido.)*

**Segunda excepción, material: los cuatro supuestos del párrafo segundo.** Derecho de petición del art. 29 CE; transferencia al solicitante o a terceros de facultades sobre el **dominio público** o el **servicio público**, actividades que puedan **dañar el medio ambiente**, y **responsabilidad patrimonial**. La razón común es que en todos ellos el silencio positivo produciría un resultado que el ordenamiento no puede consentir sin verificación previa: adquirir por inactividad una concesión demanial, una licencia ambiental o una indemnización con cargo a fondos públicos.

**La salvedad del doble silencio.** Sobre esa tercera excepción, la ley construye una contraexcepción de gran importancia práctica. Si el interesado presenta una **solicitud** que no

se resuelve —primer silencio, desestimatorio o estimatorio según el caso— e interpone **recurso de alzada** contra esa desestimación presunta, y el recurso **tampoco se resuelve** en plazo —segundo silencio—, el recurso **se entiende estimado**. Es el llamado **doble silencio** o silencio positivo del silencio negativo. Tres condiciones lo delimitan: que se trate de **recurso de alzada** —no de reposición ni de recursos extraordinarios—, que se haya interpuesto contra una **desestimación por silencio** —no contra una resolución expresa desestimatoria— y que **no verse sobre las materias del párrafo anterior**, es decir, sobre ninguno de los cuatro supuestos excluidos.

| Procedimiento iniciado a solicitud del interesado                                                           | Sentido del silencio                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Regla general</b>                                                                                        | <b>Estimatorio</b> (positivo)       |
| Norma <b>con rango de ley</b> , de la <b>UE</b> o de <b>Derecho internacional</b> que disponga lo contrario | <b>Desestimatorio</b>               |
| <b>Derecho de petición</b> (art. 29 CE)                                                                     | <b>Desestimatorio</b>               |
| Transferencia de facultades sobre <b>dominio público</b> o <b>servicio público</b>                          | <b>Desestimatorio</b>               |
| Actividades que puedan <b>dañar el medio ambiente</b>                                                       | <b>Desestimatorio</b>               |
| <b>Responsabilidad patrimonial</b> de las AAPP                                                              | <b>Desestimatorio</b>               |
| <b>Impugnación</b> de actos y disposiciones · <b>revisión de oficio</b> a solicitud del interesado          | <b>Desestimatorio</b>               |
| <b>Recurso de alzada</b> contra desestimación presunta, no resuelto en plazo, en materia no excluida        | <b>Estimatorio</b> (doble silencio) |

## Los efectos del silencio

### Artículo 24 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Efectos del silencio (apartado 2)

- La **estimación** por silencio administrativo tiene a **todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento**. La **desestimación** por silencio administrativo tiene los **solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo** o contencioso-administrativo que resulte procedente.

Este apartado marca la asimetría esencial del silencio. El silencio **positivo es un acto administrativo verdadero**: finaliza el procedimiento, produce todos sus efectos y goza de la presunción de validez del art. 39.1. El silencio **negativo no es un acto**: es una **ficción procesal** cuya única función es abrir la puerta del recurso, para que la inactividad no deje al interesado sin vía de reacción.

De esa asimetría derivan dos consecuencias mayores. Primera: para dejar sin efecto un silencio **positivo** ilegal, la Administración debe acudir a los cauces de **revisión de oficio** — art. 106 LPAC si concurre causa de nulidad, señaladamente la del art. 47.1.f, o **declaración de lesividad** y posterior impugnación si es meramente anulable—, exactamente igual que si se tratase de una resolución expresa favorable. Segunda: como el silencio negativo no es un acto, la desestimación presunta **no está sujeta a plazo de impugnación preclusivo** en los mismos términos que un acto expreso, doctrina consolidada que evita que el incumplimiento del deber de resolver perjudique a quien lo padece.

### La resolución expresa tardía

#### Artículo 24 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Régimen de la resolución tardía (apartado 3)

3. La **obligación de dictar resolución expresa** a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

- a) En los casos de **estimación por silencio administrativo**, la resolución expresa **posterior** a la producción del acto *sólo* podrá dictarse **de ser confirmatoria del mismo**.
- b) En los casos de **desestimación por silencio administrativo**, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración **sin vinculación alguna al sentido del silencio**.

## Oponibilidad y acreditación

### Artículo 24 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Oponibilidad y acreditación (apartado 4)

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. *Sin perjuicio de lo anterior*, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico [...].

#### RECUERDA

El certificado del art. 24.4 no crea el silencio: lo constata. El acto presunto nace por el mero vencimiento del plazo sin notificación de resolución expresa. Por eso la ausencia de certificado no impide hacer valer el silencio, y por eso el certificado se expide de oficio: la ley no quiere que la garantía del ciudadano dependa de que él la reclame.

## 5. El silencio en los procedimientos iniciados de oficio

Cuando quien inicia es la Administración, la lógica se invierte. Ya no hay una pretensión del ciudadano que proteger frente a la inactividad: hay una actuación administrativa que no puede prolongarse indefinidamente. Por eso la respuesta principal no es el silencio, sino la **caducidad**.

### Artículo 25 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio

1. En los procedimientos **iniciados de oficio**, el **vencimiento del plazo máximo** establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa **no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver**, produciendo los siguientes efectos:
  - a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el **reconocimiento** o, *en su caso*, la **constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables**, los interesados que hubieren comparecido podrán entender **desestimadas sus pretensiones** por silencio administrativo.
  - b) En los procedimientos en que la Administración ejercite **potestades sancionadoras** o, en general, de **intervención**, susceptibles de producir **efectos desfavorables o de gravamen**, se producirá la **caducidad**. En estos casos, la resolución que **declare la caducidad** ordenará el **archivo de las actuaciones**, con los efectos previstos en el **artículo 95**.
2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera **paralizado por causa imputable al interesado**, se **interrumpirá el cómputo del plazo** para resolver y notificar la resolución.

La estructura es de dos ramas, según el **signo** del procedimiento.

### Artículo 95 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Requisitos y efectos de la caducidad (apartado 3)

3. La **caducidad no producirá por sí sola la prescripción** de las acciones del particular o de la Administración, pero los **procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción**.

En los casos en los que sea posible la **iniciación de un nuevo procedimiento** por no haberse producido la prescripción, podrán **incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual** de no haberse producido la caducidad. *En todo caso*, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de **alegaciones, proposición de prueba y audiencia** al interesado.

La caducidad, por tanto, **no extingue el derecho** de la Administración: extingue el **procedimiento**. Si la acción no ha prescrito, puede iniciarse uno nuevo, conservando los actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual, pero repitiendo obligatoriamente alegaciones, prueba y audiencia. Lo que sí produce la caducidad es un efecto capital: las actuaciones del procedimiento caducado **no interrumpen la prescripción**, de modo que el tiempo consumido en él se pierde a esos efectos.

| Iniciación                 | Signo del procedimiento                                       | Efecto de la falta de resolución en plazo                             |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| A solicitud del interesado | Regla general                                                 | <b>Estimación</b> por silencio (acto administrativo pleno)            |
| A solicitud del interesado | Excepciones del art. 24.1                                     | <b>Desestimación</b> por silencio (mera ficción para recurrir)        |
| De oficio                  | <b>Favorable</b> (reconocimiento o constitución de derechos)  | <b>Desestimación</b> por silencio para los comparecidos (art. 25.1.a) |
| De oficio                  | <b>Desfavorable o de gravamen</b> (sancionador, intervención) | <b>Caducidad</b> y archivo (art. 25.1.b)                              |

### RECUERDA

La caducidad del art. 25.1.b no es un silencio. Es una forma de **terminación anormal del procedimiento** por transcurso del plazo. El silencio genera un acto —o una ficción de acto— sobre el fondo del asunto; la caducidad no dice nada sobre el fondo: simplemente cierra el expediente. Por eso la Administración puede volver a iniciar el procedimiento si la acción no ha prescrito, mientras que no puede desconocer un silencio positivo sin revisarlo formalmente.

## 6. La especialidad tributaria: el artículo 104 LGT

En virtud de la disposición adicional primera, apartado 2.a) LPAC, los procedimientos de aplicación de los tributos se rigen por su **normativa específica** y solo **supletoriamente** por la Ley 39/2015. La norma específica es el art. 104 LGT, cuyo esquema es paralelo al de los arts. 21 a 25 LPAC pero con **diferencias sustantivas** que hay que dominar.

| Cuestión                                     | Ley 39/2015 (LPAC)                                                          | Ley 58/2003 (LGT)                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plazo supletorio                             | Tres meses (art. 21.3)                                                      | Seis meses (art. 104.1)                                                                                                                                 |
| Techo del plazo                              | Seis meses, salvo norma con rango de ley o Derecho de la UE                 | Seis meses, salvo norma con rango de ley o normativa comunitaria                                                                                        |
| Dies a quo de oficio                         | Fecha del <b>acuerdo de iniciación</b> (art. 21.3.a)                        | Fecha de <b>notificación</b> del acuerdo de inicio (art. 104.1.a)                                                                                       |
| Dies a quo a instancia                       | Entrada en el <b>registro electrónico</b> del órgano competente             | Entrada del documento en el <b>registro</b> del órgano competente                                                                                       |
| Excepción singular                           | –                                                                           | El <b>procedimiento de apremio</b> , que puede extenderse hasta la prescripción del derecho de cobro                                                    |
| Silencio a instancia de parte                | Estimatorio, con seis grupos de excepciones (art. 24.1)                     | Lo que diga la normativa reguladora y, en su defecto, <b>estimatorio</b> salvo <b>derecho de petición</b> e <b>impugnación de actos y disposiciones</b> |
| Silencio de oficio, favorable                | Desestimación para los comparecidos (art. 25.1.a)                           | Desestimación de los efectos favorables (art. 104.4.a)                                                                                                  |
| Silencio de oficio, desfavorable             | <b>Caducidad</b> (art. 25.1.b)                                              | <b>Caducidad</b> (art. 104.4.b)                                                                                                                         |
| Efecto de la caducidad sobre la prescripción | No la produce por sí sola, pero lo actuado <b>no interrumpe</b> (art. 95.3) | Igual, y además lo actuado <b>no se considera requerimiento</b> a efectos del art. 27.1 LGT                                                             |
| Valor probatorio de lo actuado               | Podrán incorporarse los actos y trámites al nuevo procedimiento (art. 95.3) | Conservan <b>validez y eficacia probatoria</b> incluso respecto de <b>otro obligado tributario</b>                                                      |

**MATIZ**

Dos diferencias destacan por su alcance práctico. Primera: el **plazo supletorio** es de **tres meses** en la LPAC y de **seis meses** en la LGT. Segunda: el *dies a quo* de los procedimientos iniciados de oficio es la **fecha del acuerdo** en la LPAC y la **fecha de su notificación** en la LGT, diferencia que puede desplazar el vencimiento varias semanas. A ello se añade una tercera de gran calado práctico: en el ámbito tributario, la caducidad conserva el **valor probatorio** de lo actuado y de los documentos obtenidos, incluso para procedimientos seguidos frente a **otro obligado tributario**, previsión que la LPAC no contempla en esos términos.

**RECUERDA**

El esquema mental para resolver cualquier pregunta de silencio consta de **cuatro decisiones encadenadas**. Primera: ¿el procedimiento se inició **de oficio** o **a solicitud**? Segunda: ¿existe **normativa específica** aplicable —tributaria, aduanera, de Seguridad Social— por la disposición adicional primera LPAC? Tercera: ¿el procedimiento cae en alguna de las **excepciones materiales** al silencio positivo? Y cuarta: ¿el efecto es un **acto presunto** —silencio positivo, con todos sus efectos y solo revisable formalmente— o una **mera ficción** —silencio negativo— o directamente la **caducidad** del expediente? Contestadas esas cuatro, la solución del caso es mecánica.

**TU OPOSICIÓN, EN UNA APP**

El temario que tienes en las manos cobra vida en la app Persevera, con todo para estudiarlo:

tests · psicotécnicos · flashcards con repaso espaciado · supuestos  
cursos · simulacros · mapas mentales · tutor IA · planificador

7 días de prueba · Suscripción sin permanencia: cancelas cuando quieras.

**APP STORE**

para iPhone y iPad

**GOOGLE PLAY**

para Android

**EN LA WEB**[app.perseveraoposiciones.com](https://app.perseveraoposiciones.com)

## DEL MISMO EQUIPO



## Eroodite — Estudia cualquier cosa con IA

Persevera es para tu oposición. **Eroodite, para todo lo demás:** tu carrera universitaria, otras oposiciones o cualquier material que caiga en tus manos. Sube tus apuntes, PDFs, vídeos de YouTube o fotos y su inteligencia artificial te crea al momento exámenes, fichas de repaso, resúmenes y mapas mentales. Con un tutor con IA que resuelve dudas —hasta las que le haces una foto—, repaso espaciado y modo concentración.

Tus apuntes, listos para estudiar en segundos. Empieza gratis.



**APP STORE**

para iPhone y iPad



**GOOGLE PLAY**

para Android