

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Tema 7

Eficacia, validez y revisión de oficio del acto administrativo

Cuerpo Técnico de Hacienda

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

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

Epígrafe 1 — Eficacia del acto: notificación y publicación	5
1. La eficacia del acto administrativo: regla general y presunción de validez	5
2. La eficacia demorada	6
3. La eficacia retroactiva	7
4. La eficacia de los actos frente a otras Administraciones	10
5. La notificación: función, plazo y contenido (art. 40)	11
6. Condiciones generales de la práctica de las notificaciones (art. 41)	13
7. La práctica de las notificaciones en papel (art. 42)	20
8. La práctica de las notificaciones por medios electrónicos (art. 43)	22
9. La notificación infructuosa: el anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» (art. 44)	25
10. La publicación de los actos administrativos (art. 45)	26
Epígrafe 2 — Ejecutoriedad y ejecución forzosa	29
1. Ejecutividad y ejecutoriedad: dos conceptos que la Ley separa	29
2. El título de la ejecución y la interdicción de la vía de hecho	31
3. La ejecución forzosa: presupuestos y límites	33
4. Los medios de ejecución forzosa (art. 100)	33
5. Los cuatro medios, uno a uno	35
6. La prohibición de acciones posesorias (art. 105)	39
7. La cesación de la eficacia: la suspensión de la ejecución del acto (art. 117)	40
Epígrafe 3 — Validez e invalidez: nulidad y anulabilidad	44
1. Nulidad de pleno derecho (art. 47)	44

2. Anulabilidad (art. 48)	47
3. Cuadro comparativo: nulidad frente a anulabilidad	49
4. Las técnicas de conservación del acto viciado (arts. 49 a 52)	49
5. La inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 37)	52
Epígrafe 4 — La revisión de oficio	54
1. El sistema: cuatro cauces según el tipo de acto	54
2. La revisión de oficio de disposiciones y actos nulos (art. 106)	55
3. La declaración de lesividad de actos anulables (art. 107)	57
4. La suspensión del acto durante la revisión (art. 108)	61
5. Revocación de actos de gravamen y rectificación de errores (art. 109) . . .	61
6. Los límites de la revisión (art. 110)	63
7. La competencia para la revisión de oficio en la Administración General del Estado (art. 111)	64

TEMA 7

Epígrafe 1 — Eficacia del acto: notificación y publicación

El Título III de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) dedica su Capítulo II —artículos 37 a 46— a la **eficacia de los actos administrativos**. La rúbrica no es casual: el legislador separa deliberadamente dos planos que el estudiante tiende a confundir. Un acto puede ser **válido** y no producir todavía efectos, y puede producir efectos aun siendo **inválido**, mientras su ilegalidad no se declare. La validez atiende a la conformidad del acto con el ordenamiento; la eficacia, al momento y al modo en que ese acto despliega sus consecuencias jurídicas frente a sus destinatarios.

El art. 39.1 LPAC anuda ambos planos en una sola frase —los actos «se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten»—, pero el resto del Capítulo se ocupa casi por entero del segundo. Y lo hace porque la eficacia frente al particular exige, en la inmensa mayoría de los casos, un acto de comunicación: la **notificación** cuando el destinatario está identificado, la **publicación** cuando no lo está o cuando la ley lo impone. Sin ese acto de comunicación, el acto existe pero no vincula a su destinatario.

1. La eficacia del acto administrativo: regla general y presunción de validez

La regla de partida es de eficacia inmediata y automática.

Artículo 39 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 precepto contiene dos afirmaciones distintas que deben desmontarse por separado.

La primera es la **presunción de validez**, manifestación de la llamada *autotutela declarativa* de la Administración. Se trata de una presunción **iuris tantum**: no convierte en legal lo ilegal, sino que traslada al particular la carga de alegar y probar la disconformidad del acto con el ordenamiento a través de los cauces impugnatorios previstos. Mientras esa carga no se levante, el acto se comporta en el tráfico jurídico como si fuera conforme a Derecho. De la presunción derivan las dos cualidades que se estudian en el Epígrafe 2: la **ejecutividad** (art. 38) y la **ejecutoriedad** (art. 98).

La segunda afirmación es que los actos producen **efectos desde la fecha en que se dicten**. El dato relevante no es el de su recepción por el interesado, ni el de su firma material por el titular del órgano, sino el de la fecha que el propio acto incorpora. La cláusula final —«*salvo que en ellos se disponga otra cosa*»— permite que el acto module su propia eficacia, difiriéndola a un momento posterior o sujetándola a condición o término.

MATIZ

Presunción de validez **no** equivale a presunción de legalidad absoluta ni a inatacabilidad. El art. 106.1 de la Constitución encomienda a los Tribunales el control de la legalidad de la actuación administrativa, y el art. 9.3 CE proclama la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. La presunción del art. 39.1 LPAC es una regla de eficacia y de distribución de la carga de impugnar, no una inmunidad. Su alcance práctico es que el acto se ejecuta *mientras* no se anule, no que no pueda anularse.

2. La eficacia demorada

La regla del art. 39.1 admite una excepción de extraordinaria importancia práctica, porque es la que rige en la mayoría de los actos que afectan a los ciudadanos.

Artículo 39 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Efectos (apartado 2)

2. La **eficacia quedará demorada** *cuando* así lo exija el **contenido del acto** o esté supeditada a su **notificación**, publicación o **aprobación superior**.

El precepto enumera cuatro causas de demora, agrupadas en dos bloques:

- **Por el contenido del acto:** cuando el propio acto incorpora un término inicial o una condición suspensiva. Una autorización que habilita una actividad «a partir del 1 de enero» no despliega efectos antes de esa fecha, aunque se haya dictado en noviembre.
- **Por exigencia de un acto de comunicación o de control:** la **notificación** (arts. 40 a 44), la **publicación** (art. 45) y la **aprobación superior** —hoy residual, propia de determinados actos de entidades locales o de organismos sometidos a tutela—.

Que la eficacia quede demorada no significa que el acto no exista ni que sea inválido: existe, es válido y está perfeccionado desde que se dicta. Lo que se aplaza es su capacidad de vincular. De ahí una consecuencia técnica:: el **plazo máximo para resolver y notificar** el procedimiento (art. 21 LPAC) se refiere al acto dictado y notificado, mientras que la **fecha del acto** es la que fija su régimen jurídico aplicable y la que sirve de referencia para cómputos como el de los cuatro años de la declaración de lesividad (art. 107.2).

MATIZ

Un acto no notificado es un acto **válido pero ineficaz** frente a su destinatario. No es un acto nulo. La distinción tiene consecuencias directas: si el defecto está en la notificación, el remedio es **repetirla correctamente**, no anular el acto. Solo cuando la ausencia o el defecto de comunicación genera indefensión material se traslada el vicio al acto mismo, por la vía del art. 48.2 LPAC. El Tribunal Supremo ha insistido en que la notificación no forma parte del acto: es requisito de eficacia, no elemento de validez.

3. La eficacia retroactiva

La regla general es la **irretroactividad**. El acto proyecta sus efectos hacia el futuro desde la fecha en que se dicta, en coherencia con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. La ley admite, sin embargo, dos excepciones tasadas.

Artículo 39 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Efectos (apartado 3)

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.

Las dos vías no funcionan igual:

- **Actos dictados en sustitución de actos anulados.** Es la retroacción reparadora. Anulado un acto —por sentencia o por resolución administrativa— y dictado otro en su lugar, la Administración puede retrotraer los efectos del nuevo al momento en que produjo los suyos el anulado, de modo que no quede un vacío temporal artificial. Es el mecanismo natural cuando se anula un acto por defecto formal y se repone el procedimiento.
- **Actos favorables al interesado.** Aquí la retroactividad no es libre: exige **dos requisitos acumulativos**. Primero, que los **supuestos de hecho necesarios existieran ya** en la fecha a la que se retrotrae la eficacia —no cabe fingir hacia atrás una realidad que no existía—. Y segundo, que la retroacción **no lesione derechos o intereses legítimos de terceros**, límite que impide convertir un beneficio para uno en un perjuicio retroactivo para otro.

MATIZ

La retroactividad favorable **no es automática por el mero hecho de que el acto beneficie**. Los dos requisitos del art. 39.3 LPAC son acumulativos: preexistencia de los presupuestos de hecho y ausencia de lesión a terceros. Falta cualquiera de ellos y la retroacción es improcedente. Existe, además, una asimetría constitucional de fondo: la retroactividad *in bonam partem* se admite con cautelas, mientras que el art. 9.3 CE prohíbe expresamente la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales —prohibición que el art. 47.2 LPAC sanciona con nulidad de pleno derecho cuando la infringe un reglamento—.

EJEMPLO

① **Eficacia demorada y eficacia retroactiva sobre el mismo expediente.** Una Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria dicta el **12 de marzo de 2026** una resolución que reconoce a un contribuyente el derecho a una devolución. La resolución se notifica el **13 de abril**.

- **Fecha del acto:** 12 de marzo de 2026. Desde ese día el acto existe, se presume válido y vincula a la propia Administración, que no puede desconocerlo sin acudir a los cauces de revisión.
- **Fecha de eficacia frente al interesado:** 13 de abril de 2026 (art. 39.2), porque la eficacia estaba supeditada a la notificación. Desde el día siguiente corren los plazos de impugnación.
- Supóngase ahora que ese mismo acto había sido precedido de otro, dictado el 19 de mayo de 2022, que fue **anulado** en vía de recurso por defecto de motivación. La resolución de 2026 se dicta **en sustitución** del anulado: cabe otorgarle eficacia retroactiva al 19 de mayo de 2022 (art. 39.3, primer inciso), de modo que el reconocimiento del derecho no quede amputado por los años de litigio.

- Si, en cambio, la Administración quisiera retrotraer los efectos a una fecha en la que el contribuyente **todavía no reunía** los requisitos sustantivos, la retroacción sería improcedente: falta el primero de los dos requisitos acumulativos del inciso segundo.

4. La eficacia de los actos frente a otras Administraciones

Los apartados 4 y 5 del art. 39 cierran el régimen de eficacia con dos reglas de relación interadministrativa, a menudo pasadas por alto, pese a su relevancia práctica.

Artículo 39 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Efectos (apartados 4 y 5)

4. 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**.
5. *Cuando* una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que **necesariamente tenga por base otro** dictado por una Administración Pública distinta y aquélla entienda que es **ilegal**, podrá **requerir a ésta previamente** para que **anule o revise** el acto de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio**, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer **recurso contencioso-administrativo**. En estos casos, quedará **suspendido el procedimiento** para dictar resolución.

El apartado 4 formula el principio de **observancia recíproca**: el acto competente de una Administración vincula a todas las demás, con independencia de la jerarquía y de la pertenencia. Es la traducción organizativa de la presunción de validez.

El apartado 5 resuelve el conflicto que se produce cuando una Administración debe apoyarse en un acto ajeno que reputa ilegal. La solución no es desconocerlo —lo impide

el apartado 4—, sino **requerir** a la Administración autora para que lo anule o revise, con **suspensión** entretanto del procedimiento propio. El reenvío al art. 44 LJCA fija los plazos: **dos meses** para formular el requerimiento desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente conociera el acto, y **un mes** de silencio para entenderlo rechazado, abriéndose entonces la vía contencioso-administrativa. Es el cauce que sustituye, entre Administraciones, al recurso administrativo ordinario, del que carecen por no existir relación de jerarquía entre ellas.

5. La notificación: función, plazo y contenido (art. 40)

La notificación es el acto de comunicación por excelencia. Su función no es informativa sino **garantista**: sin conocimiento del acto no hay posibilidad real de defensa, y sin posibilidad real de defensa se vulnera el art. 24.1 CE en su proyección sobre el procedimiento administrativo. De ahí que el régimen de notificaciones sea uno de los bloques más litigiosos de todo el Derecho administrativo y, muy singularmente, del Derecho tributario.

Artículo 40 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Notificación

1. El **órgano** que dicte las resoluciones y actos administrativos los **notificará a los interesados** cuyos **derechos e intereses sean afectados** por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.
2. Toda notificación deberá ser **cursada dentro del plazo de diez días** a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el **texto íntegro de la resolución**, con indicación de si **pone fin o no a la vía administrativa**, la expresión de los **recursos** que procedan, *en su caso*, en vía administrativa y judicial, el **órgano ante el que hubieran de presentarse** y el **plazo para interponerlos**, *sin perjuicio de* que los interesados puedan ejercitar, *en su caso*, cualquier otro que estimen procedente.
3. Las notificaciones que, **conteniendo el texto íntegro** del acto, **omitiesen alguno de los demás requisitos** previstos en el apartado anterior, **surtirán efecto** a partir de la fecha en que el interesado realice **actuaciones que supongan el conocimiento** del contenido y alcance de la resolución

o acto objeto de la notificación, o **interponga cualquier recurso** que proceda.

4. *Sin perjuicio de* lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del **plazo máximo de duración de los procedimientos**, será suficiente la notificación que contenga, *cuando menos*, el **texto íntegro de la resolución**, así como el **intento de notificación** debidamente acreditado.
5. Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la **protección de los datos personales** que consten en las resoluciones y actos administrativos, *cuando* éstos tengan por destinatarios a **más de un interesado**.

Cinco reglas, cada una con su propio alcance.

Quién y a quién (ap. 1). Notifica el **órgano que dicta** el acto, y lo notifica a los **interesados cuyos derechos e intereses resulten afectados**. No a todos los que figuren en el expediente por cualquier título, sino a los afectados en su esfera jurídica.

Plazo y contenido (ap. 2). El plazo de **diez días** desde que el acto se dicta es un plazo de **curar**, no de recibir: la Administración lo cumple poniendo en marcha la notificación, no logrando que el destinatario la reciba. Y es un plazo cuyo incumplimiento constituye, en principio, una **irregularidad no invalidante** del art. 48.3 LPAC, porque no es un término cuya naturaleza imponga la anulabilidad. El contenido, en cambio, es esencial y consta de cinco elementos: **texto íntegro** de la resolución, indicación de si **agota o no la vía administrativa**, expresión de los **recursos procedentes** en vía administrativa y judicial, **órgano competente** para conocerlos y **plazo** de interposición. La cláusula final salva la posibilidad de que el interesado interponga cualquier otro recurso que estime procedente, de modo que la indicación administrativa no cierra el abanico impugnatorio.

Notificaciones defectuosas (ap. 3). Aquí está la regla más fina del precepto. Si la notificación contiene el **texto íntegro** pero omite alguno de los demás requisitos, no es una notificación inexistente: es una notificación **defectuosa que puede sanarse**. Y se sana por **conducta concluyente del interesado**, en dos supuestos alternativos: cuando

realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto, o cuando interponga cualquier recurso procedente. Desde ese momento —y no antes— la notificación surte efecto y empiezan a correr los plazos.

El intento acreditado (ap. 4). Es una regla de alcance limitadísimo que el opositor debe leer con lupa: sirve a **los solos efectos** de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, es decir, para evitar la caducidad o el silencio. Para ese único fin basta con el texto íntegro más el **intento debidamente acreditado**. No sirve para tener por notificado el acto ni para iniciar el cómputo de los plazos de recurso.

Protección de datos (ap. 5). Habilitación para anonimizar o modular los datos personales cuando el acto tiene varios destinatarios, en línea con el Reglamento (UE) 2016/679 y la Ley Orgánica 3/2018.

RECUERDA

6. Condiciones generales de la práctica de las notificaciones (art. 41)

El art. 41 es el precepto que ha transformado el régimen de comunicaciones administrativas, al invertir la regla tradicional: lo ordinario es hoy la notificación **electrónica**.

Artículo 41 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Condiciones generales para la práctica de las notificaciones (apartado 1)

1. Las notificaciones se practicarán **preferentemente por medios electrónicos** y, *en todo caso, cuando* el interesado resulte **obligado a recibirlas por esta vía**.

No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por **medios no electrónicos** en los siguientes supuestos:

- a) *Cuando* la notificación se realice con ocasión de la **comparecencia espontánea** del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en

materia de registro y solicite la comunicación o notificación **personal en ese momento**.

b) *Cuando* para asegurar la **eficacia de la actuación administrativa** resulte necesario practicar la notificación por **entrega directa de un empleado público** de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán **válidas siempre que** permitan tener constancia de su **envío o puesta a disposición**, de la **recepción o acceso** por el interesado o su representante, de sus **fechas y horas**, del **contenido íntegro**, y de la **identidad fidedigna** del remitente y destinatario de la misma. La **acreditación** de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que **no estén obligados** a recibir notificaciones electrónicas, podrán **decidir y comunicar en cualquier momento** a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para **determinados procedimientos** y para ciertos **colectivos de personas físicas** que por razón de su **capacidad económica, técnica, dedicación profesional** u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un **dispositivo electrónico y/** o una **dirección de correo electrónico** que servirán para el envío de los **avisos** regulados en este artículo, pero **no para la práctica de notificaciones**.

Del apartado 1 se extraen cinco reglas:

1. **Preferencia general** por lo electrónico y **obligatoriedad** cuando el interesado esté obligado a recibirlas por esa vía.
2. **Dos excepciones tasadas** que permiten el papel aun frente a obligados: la comparecencia espontánea en oficina de asistencia en materia de registro con petición de notificación personal en ese momento (letra a) y la entrega directa por empleado público cuando lo exija la eficacia de la actuación (letra b).
3. **Cinco requisitos de validez comunes a cualquier medio**: constancia del envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso, de las fechas y horas, del contenido íntegro y de la identidad fidedigna de remitente y destinatario. Y obligación de incorporar la acreditación al expediente.
4. **Libertad de opción reversible** para quien no esté obligado, ejercitable *en cualquier momento* mediante modelos normalizados.
5. **Separación conceptual entre aviso y notificación**: el dispositivo o correo que el interesado señale sirve para recibir **avisos**, nunca para practicar la notificación.

La determinación de quiénes están obligados no la hace el art. 41, sino el art. 14 LPAC.

Artículo 14 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas

1. Las **personas físicas** podrán elegir **en todo momento** si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de **medios electrónicos** o no, *salvo que estén obligadas* a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.
2. *En todo caso*, estarán **obligados** a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de **cualquier trámite** de un procedimiento administrativo, **al menos**, los siguientes sujetos:

- a) Las **personas jurídicas**.
 - b) Las **entidades sin personalidad jurídica**.
 - c) Quienes ejerzan una **actividad profesional** para la que se requiera **colegiación obligatoria**, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. *En todo caso*, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los **notarios y registradores** de la propiedad y mercantiles.
 - d) Quienes **representen a un interesado** que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
 - e) Los **empleados de las Administraciones Públicas** para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su **condición de empleado público**, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.
3. **Reglamentariamente**, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para **determinados procedimientos** y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

La expresión «**al menos**» del apartado 2 revela que la lista es un **suelo**, no un techo. Otras normas —singularmente las tributarias— amplían el colectivo de obligados.

El resto del art. 41 completa el régimen.

Artículo 41 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Condiciones generales para la práctica de las notificaciones (apartados 2 a 7)

2. En **ningún caso** se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de **elementos que no sean susceptibles de conversión** en formato electrónico.
- b) Las que contengan **medios de pago a favor de los obligados**, tales como cheques.

3. En los procedimientos **iniciados a solicitud del interesado**, la notificación se practicará por el **medio señalado al efecto** por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en **cualquier lugar adecuado** a tal fin, y por **cualquier medio** que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

4. En los procedimientos **iniciados de oficio**, a los solos efectos de su **iniciación**, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del **Instituto Nacional de Estadística**, los datos sobre el **domicilio** del interesado recogidos en el **Padrón Municipal**, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. *Cuando* el interesado o su representante **rechace** la notificación de una actuación administrativa, se **hará constar en el expediente**, especificán-

dose las circunstancias del intento de notificación y el medio, **dando por efectuado el trámite** y siguiéndose el procedimiento.

6. Con independencia de que la notificación se realice en **papel o por medios electrónicos**, las Administraciones Públicas enviarán un **aviso** al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la **puesta a disposición** de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la **dirección electrónica habilitada única**. La **falta de práctica de este aviso no impedirá** que la notificación sea considerada **plenamente válida**.
7. *Cuando* el interesado fuera notificado por **distintos cauces**, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en **primer lugar**.

Cuatro puntos merecen énfasis:

- El apartado 2 fija dos **prohibiciones absolutas** de notificación electrónica —elementos no convertibles a formato electrónico y medios de pago a favor del obligado, como un cheque—. Son excepciones objetivas, ajenas a la voluntad del interesado y aplicables incluso a los obligados del art. 14.
- El apartado 5 regula el **rechazo expreso**: constatado y documentado, se **da por efectuado el trámite** y el procedimiento continúa. El rechazo no paraliza nada; solo obliga a dejar constancia detallada de las circunstancias y del medio.
- El apartado 6 consagra la regla más contraintuitiva del sistema: el **aviso es obligatorio para la Administración**, pero su omisión **no invalida** la notificación. Es una obligación de cortesía procedimental cuyo incumplimiento no genera, por sí solo, indefensión, precisamente porque el obligado tiene el deber correlativo de comparecer en la sede electrónica.
- El apartado 7 resuelve la **duplicidad de cauces** con una regla de prioridad temporal: vale la primera notificación producida, sin que la segunda reabra plazos.

MATIZ

El deber de enviar el **aviso** (art. 41.6 LPAC) y la validez de la notificación son cuestiones independientes. La ley lo dice sin ambages: «La falta de práctica de este aviso **no impedirá** que la notificación sea considerada plenamente válida». Alegar que no llegó el correo de aviso no es, por sí solo, motivo de anulación. El interesado obligado a relacionarse electrónicamente tiene una **carga de diligencia**: comparecer periódicamente en la sede electrónica o en la Dirección Electrónica Habilitada única. Otra cosa es que, acreditadas circunstancias excepcionales de imposibilidad de acceso, el interesado pueda combatir la notificación por indefensión material, pero el título de la impugnación será entonces el art. 48.2 LPAC, no el art. 41.6.

MATIZ

Especialidad tributaria. El art. 109 de la Ley 58/2003, General Tributaria, remite al régimen administrativo general «con las especialidades establecidas en esta sección». Las principales: el art. 110 LGT fija el **lugar** de práctica según el procedimiento se haya iniciado a solicitud del obligado o de oficio; el art. 111 LGT amplía las **personas legitimadas para recibir** la notificación; y el art. 112 LGT regula la **notificación por comparecencia** tras dos intentos infructuosos, con anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» y un plazo de **quince días naturales** para comparecer, transcurrido el cual la notificación se entiende producida a todos los efectos. A ello se añade la regla del art. 104.2 LGT: a efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos tributarios, es suficiente acreditar **un solo intento** de notificación que contenga el texto íntegro de la resolución. El opositor debe retener que, en materia tributaria, la norma general de la LPAC cede ante estas reglas especiales.

7. La práctica de las notificaciones en papel (art. 42)

Aunque haya dejado de ser la regla, el papel sigue siendo el cauce ordinario para las personas físicas no obligadas que no hayan optado por lo electrónico, y su régimen contiene la célebre disciplina de los dos intentos.

Artículo 42 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Práctica de las notificaciones en papel

1. **Todas** las notificaciones que se practiquen **en papel** deberán ser **puestas a disposición** del interesado en la **sede electrónica** de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma **voluntaria**.
2. *Cuando* la notificación se practique en el **domicilio** del interesado, de **no hallarse presente** éste en el momento de entregarse la notificación, podrá **hacerse cargo** de la misma **cualquier persona mayor de catorce años** que se encuentre en el domicilio y **haga constar su identidad**. *Si nadie se hiciera cargo* de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el **día y la hora** en que se intentó la notificación, intento que se **repetirá por una sola vez** y en una **hora distinta** dentro de los **tres días siguientes**. En caso de que el **primer intento** de notificación se haya realizado **antes de las quince horas**, el **segundo intento** deberá realizarse **después de las quince horas** y viceversa, dejando *en todo caso* al menos un **margen de diferencia de tres horas** entre ambos intentos de notificación. *Si* el segundo intento también resultara **infructuoso**, se procederá en la forma prevista en el **artículo 44**.
3. *Cuando* el interesado accediera al contenido de la notificación en **sede electrónica**, se le ofrecerá la posibilidad de que el **resto de notificaciones** se puedan realizar a través de **medios electrónicos**.

Las reglas del apartado 2 forman un bloque de memorización obligada:

Elemento	Regla del art. 42.2
----------	---------------------

Quién puede recibirla en ausencia del interesado	Cualquier persona mayor de catorce años presente en el domicilio que haga constar su identidad
Si nadie se hace cargo	Constancia en el expediente del día y la hora del intento
Número de intentos	El primero más una sola repetición
Plazo para el segundo intento	Dentro de los tres días siguientes
Franja horaria	En hora distinta : si el primero fue antes de las 15 horas, el segundo después, y viceversa
Separación mínima	Tres horas entre ambos intentos
Si el segundo también falla	Se procede conforme al artículo 44 (anuncio en el BOE)

El apartado 1 introduce, además, una regla de convergencia entre mundos: **toda** notificación en papel debe ponerse simultáneamente a disposición en la **sede electrónica**, para acceso **voluntario**. Voluntario significa que ese acceso no sustituye a la entrega física ni desplaza su fecha, salvo que el interesado efectivamente acceda antes, en cuyo caso operará la regla de prioridad del art. 41.7.

EJEMPLO

② **Los dos intentos de notificación en papel, con la regla de las quince horas.** Un órgano de gestión intenta notificar en el domicilio de un contribuyente persona física no obligado a relacionarse electrónicamente.

Momento	Actuación	Validez
Lunes 8 de junio, 10:30	Primer intento. Nadie se hace cargo. Se hace constar día y hora en el expediente	Correcto
Miércoles 10 de junio, 12:00	Segundo intento	Incorrecto : el primero fue antes de las 15 horas, luego el segundo debe practicarse después de las 15 horas
Miércoles 10 de junio, 16:00	Segundo intento	Correcto : dentro de los tres días siguientes, después de

		las 15 horas y con más de tres horas de diferencia
--	--	--

Si en el segundo intento válido responde la hija del contribuyente, de dieciséis años, y **hace constar su identidad**, la notificación queda **practicada** en ese momento (art. 42.2). Si tuviera trece años, no podría hacerse cargo y el intento se reputaría infructuoso. Y si nadie atiende tampoco en el segundo intento válido, se abre la vía del **art. 44**: anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

8. La práctica de las notificaciones por medios electrónicos (art. 43)

Artículo 43 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

1. Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante **comparecencia en la sede electrónica** de la Administración u Organismo actuante, a través de la **dirección electrónica habilitada única** o mediante **ambos sistemas**, según disponga cada Administración u Organismo.

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por **comparecencia en la sede electrónica**, el acceso por el interesado o su representante **debidamente identificado** al contenido de la notificación.

2. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán **practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido**.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de **carácter obligatorio**, o haya sido **expresamente elegida** por el interesado, se entenderá **rechazada cuando** hayan transcurrido **diez días naturales** desde la **puesta a disposición** de la notificación **sin que se acceda a su contenido**.

3. Se entenderá **cumplida la obligación** a la que se refiere el **artículo 40.4** con la **puesta a disposición** de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.
4. Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el **Punto de Acceso General electrónico** de la Administración, que funcionará como un **portal de acceso**.

El precepto articula tres momentos temporales que no deben confundirse:

- La **puesta a disposición**: acto administrativo de depósito de la notificación en sede o en la Dirección Electrónica Habilitada única. Por sí sola no practica la notificación, pero sí cumple la obligación del art. 40.4 a efectos del plazo máximo del procedimiento (ap. 3).
- El **acceso**: comparecencia del interesado o su representante debidamente identificado. Es el momento en que la notificación se entiende **practicada** y desde el que corren los plazos de recurso.
- El **rechazo por transcurso**: si la notificación electrónica es **obligatoria** o ha sido **expresamente elegida** y transcurren **diez días naturales** desde la puesta a disposición sin acceso, se entiende **rechazada**, con el efecto del art. 41.5: se da por efectuado el trámite y el procedimiento continúa.

MATIZ

El **rechazo presunto** del art. 43.2, párrafo segundo, **solo opera** en dos supuestos: notificación electrónica **obligatoria** o **expresamente elegida** por el interesado. Si la Administración practica por vía electrónica una notificación a un interesado **no obligado que no la ha elegido**, el transcurso de los diez días naturales **no produce** el rechazo, y la Administración deberá acudir al papel. Es un error frecuente aplicar la regla de los diez días a cualquier notificación electrónica. El plazo, además, se cuenta en **días naturales**, no hábiles, a diferencia de la regla general del art. 30.2 LPAC.

EJEMPLO

③ **Una notificación electrónica: cómputo de plazos, acceso y rechazo.** Una sociedad mercantil —persona jurídica y, por tanto, sujeto **obligado** del art. 14.2.a LPAC— es destinataria de una resolución que le deniega una solicitud. La Administración **pone a disposición** la notificación en la Dirección Electrónica Habilitada única el **lunes 8 de junio de 2026, a las 9:00**, y envía el aviso al correo designado por la entidad.

Escenario A — la sociedad accede. Su representante accede al contenido el **miércoles 10 de junio a las 18:40**.

- La notificación se entiende **practicada el 10 de junio** (art. 43.2, párrafo primero): cuenta el acceso, no la puesta a disposición ni el aviso.
- La resolución no agota la vía administrativa y cabe recurso de alzada en el plazo de **un mes** (art. 122.1 LPAC). El plazo se computa **de fecha a fecha** a partir del día siguiente a la notificación (art. 30.4): se inicia el 11 de junio y vence el **viernes 10 de julio de 2026**.
- Si el último día fuese inhábil, el plazo se entendería **prorrogado al primer día hábil siguiente** (art. 30.5).

Escenario B — la sociedad no accede. Nadie comparece en la sede.

- Transcurridos **diez días naturales** desde la puesta a disposición sin acceso, la notificación se entiende **rechazada** (art. 43.2, párrafo segundo). El décimo día natural es el **jueves 18 de junio de 2026**.
- Se hace constar en el expediente, se **da por efectuado el trámite** y el procedimiento continúa (art. 41.5). La resolución es plenamente eficaz desde ese momento.
- El plazo de un mes para la alzada arranca el 19 de junio y vencería el sábado 18 de julio; al ser inhábil, se prorroga al **lunes 20 de julio de 2026** (art. 30.5).

Escenario C — no llegó el aviso. La sociedad alega que el correo de aviso nunca se recibió. La alegación **no prospera por sí sola**: el art. 41.6 dispone

expresamente que la falta de aviso no impide que la notificación sea plenamente válida. La sociedad, como obligada, soportaba la carga de comparecer en la sede.

9. La notificación infructuosa: el anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» (art. 44)

Cuando la notificación personal resulta imposible, la ley articula un cauce subsidiario de conocimiento formal.

Artículo 44 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Notificación infructuosa

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

Tres son los presupuestos alternativos que abren esta vía: **interesados desconocidos**, **lugar de notificación ignorado** o **notificación intentada y no practicada**. Y una es la consecuencia: anuncio en el BOE, con carácter **obligatorio y excluyente** como diario oficial de referencia, cualquiera que sea la Administración actuante. La unificación en el BOE, introducida por la Ley 39/2015, es una de sus novedades más señaladas: antes, cada Administración publicaba en su propio boletín.

Artículo 46 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Indicación de notificaciones y publicaciones

Si el órgano competente apreciase que la **notificación por medio de anuncios** o la **publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos**, se **limitará a publicar** en el Diario oficial que corresponda una **somera indicación del contenido** del acto y del **lugar donde los interesados podrán comparecer**, en el **plazo que se establezca**, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y **constancia de tal conocimiento**.

Adicionalmente y de manera **facultativa**, las Administraciones podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que **no excluirán** la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial.

El art. 46 es la válvula de protección de la intimidad y del honor frente a la publicidad oficial. Cuando la publicación íntegra lesionaría derechos o intereses legítimos —piénsese en datos de salud, en la identificación de menores o en información con relevancia reputacional—, el órgano se limita a publicar una **somera indicación** del contenido y del lugar de comparecencia. El acto no se hurta al conocimiento del interesado, sino que se le traslada por comparecencia, dejando constancia de ella.

10. La publicación de los actos administrativos (art. 45)

La publicación no es solo el sucedáneo de una notificación fallida. En determinados supuestos es el cauce **ordinario y sustitutivo** de la notificación individual.

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 *cundo* 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.
4. *Sin perjuicio de* lo dispuesto en el **artículo 44**, la publicación de actos y comunicaciones que, por **disposición legal o reglamentaria** deba practicarse en **tablón de anuncios o edictos**, se entenderá **cumplida por su publicación en el Diario oficial** correspondiente.

El apartado 1 distingue dos regímenes:

- **Publicación potestativa o remitida:** cuando lo prevean las normas del procedimiento concreto o cuando lo aconsejen **razones de interés público** apreciadas por el órgano competente.
- **Publicación obligatoria con efectos de notificación** en dos supuestos:
 - **Pluralidad indeterminada de destinatarios**, o insuficiencia de la notificación a un solo interesado —caso en el que la publicación es **adicional**, no sustitutiva, de la notificación individual practicada—.
 - **Procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva** de cualquier tipo. Es la regla que rige los procesos selectivos de acceso a la función pública y las convocatorias de subvenciones. Con una exigencia capital: la **convocatoria debe indicar el medio** de las sucesivas publicaciones, y las realizadas en lugar distinto **carecen de validez**.

El apartado 2 remite al contenido del art. 40.2 —los cinco elementos— y al régimen de sanación del art. 40.3, y permite la técnica de publicación conjunta de aspectos comunes, individualizando solo lo específico. El apartado 3 fija el diario oficial competente por razón de la Administración de la que proceda el acto —a diferencia del art. 44, donde la publicación es siempre en el BOE—. Y el apartado 4 declara que la publicación en el diario oficial **absorbe** cualquier exigencia de tablón de anuncios o de edictos impuesta por norma legal o reglamentaria.

MATIZ

TEMA 7

Epígrafe 2 — Ejecutoriedad y ejecución forzosa

Si la eficacia responde a la pregunta «¿desde cuándo vincula el acto?», la ejecutoriedad responde a otra bien distinta: «¿quién y cómo lo impone si el obligado no cumple?». En los ordenamientos de Derecho privado la respuesta es siempre la misma: el acreedor acude al juez y obtiene un título ejecutivo. En Derecho administrativo, en cambio, rige el privilegio de **autotutela**, que permite a la Administración declarar el Derecho en el caso concreto (**autotutela declarativa**) y llevarlo a efecto por sí misma, sin auxilio judicial previo (**autotutela ejecutiva**).

Ese privilegio no es una concesión gratuita. Se justifica en la necesidad de que la Administración sirva con eficacia los intereses generales (art. 103.1 CE) y se compensa con dos contrapesos: la sujeción plena a la ley y al Derecho y el control judicial pleno del art. 106.1 CE. El Capítulo VII del Título IV LPAC —artículos 97 a 105, bajo la rúbrica «Ejecución»— es la traducción normativa de ese equilibrio.

1. Ejecutividad y ejecutoriedad: dos conceptos que la Ley separa

La LPAC utiliza dos rúbricas casi idénticas en dos preceptos muy distantes entre sí, y la distinción entre ambas es clásica.

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 productor de efectos** por sí mismo, sin necesidad de refrendo judicial. Vincula tanto al destinatario como a la propia Administración y es consecuencia directa de la presunción de validez del art. 39.1. El art. 38 se ubica, por eso, en el Capítulo de la eficacia.

Artículo 98 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Ejecutoriedad

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán **inmediatamente ejecutivos**, *salvo que*:
 - a) Se produzca la **suspensión de la ejecución** del acto.
 - b) Se trate de una **resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora** contra la que **quepa algún recurso en vía administrativa**, incluido el **potestativo de reposición**.
 - c) Una **disposición establezca lo contrario**.
 - d) Se necesite **aprobación o autorización superior**.
2. *Cuando* de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una **obligación de pago** derivada de una **sanción pecuniaria, multa** o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la **Hacienda pública**, éste se efectuará **preferentemente**, *salvo que* se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los **medios electrónicos** siguientes:
 - a) **Tarjeta de crédito y débito**.
 - b) **Transferencia bancaria**.
 - c) **Domiciliación bancaria**.
 - d) Cualesquiera otros que se **autoricen por el órgano competente** en materia de Hacienda Pública.

La **ejecutoriedad** es la cualidad que habilita a la Administración a **llevar materialmente a efecto** el acto, incluso contra la voluntad del obligado y sin esperar a su firmeza. La regla es la ejecutoriedad inmediata, con **cuatro excepciones tasadas**:

Excepción	Alcance
-----------	---------

a) Suspensión de la ejecución	Acordada en vía administrativa (art. 117 LPAC) o judicial (medidas cautelares de la LJCA)
b) Resolución sancionadora recurrible en vía administrativa	Incluido el recurso potestativo de reposición . La sanción no es ejecutiva hasta agotar la vía administrativa
c) Disposición que establezca lo contrario	Norma sectorial que difiera la ejecutoriedad
d) Aprobación o autorización superior	Coincide con el supuesto de eficacia demorada del art. 39.2

La letra b) es la más relevante y conecta con el art. 90.3 LPAC, que precisa que la resolución sancionadora será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa. Es una garantía específica del Derecho administrativo sancionador, derivada de la presunción de inocencia del art. 24.2 CE.

El apartado 2, incorporado por la Ley 39/2015, es una regla de recaudación electrónica: las obligaciones de pago nacidas de sanciones pecuniarias, multas o cualesquiera derechos a favor de la Hacienda pública se abonarán **preferentemente** por tarjeta, transferencia, domiciliación u otros medios electrónicos autorizados, salvo justificación de imposibilidad.

MATIZ

Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa son tres escalones sucesivos. La **ejecutividad** (art. 38) es la obligatoriedad del acto. La **ejecutoriedad** (art. 98) es la potestad de imponerlo materialmente sin acudir al juez. La **ejecución forzosa** (arts. 99 a 104) es el ejercicio efectivo de esa potestad cuando el obligado no cumple voluntariamente. Todo acto ejecutorio es ejecutivo, pero no todo acto ejecutivo llega a ejecutarse forzosamente: la inmensa mayoría se cumplen sin coacción.

2. El título de la ejecución y la interdicción de la vía de hecho

Antes de regular los medios coactivos, la ley impone un requisito previo de la máxima importancia garantista.

Artículo 97 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Título

1. Las Administraciones Públicas **no iniciarán ninguna actuación material de ejecución** de resoluciones **que limite derechos de los particulares** *sin que* **previamente** haya sido adoptada la **resolución que le sirva de fundamento jurídico**.
2. El **órgano que ordene** un acto de ejecución material de resoluciones estará **obligado a notificar** al particular interesado la **resolución que autorice** la actuación administrativa.

El precepto contiene dos exigencias acumulativas: **acto previo** que sirva de fundamento jurídico y **notificación** de ese acto al particular. La actuación material que prescinde de cualquiera de ellas constituye lo que doctrina y jurisprudencia denominan **vía de hecho**: una actuación administrativa desprovista de cobertura jurídica que degrada a la Administración a la condición de mero agente material.

MATIZ

La vía de hecho carece de acto que la ampare; por eso no se combate pidiendo su anulación, sino su cesación. Por eso no se combate pidiendo su anulación —no hay nada que anular—, sino su **cesación** y la reposición de las cosas a su estado anterior, con la eventual indemnización de daños. Dos son las modalidades clásicas: la actuación material **sin acto previo alguno** y la que, existiendo acto, se aparta manifiestamente de él o de la competencia del órgano. El art. 97.1 LPAC restringe la exigencia a las actuaciones «que limite derechos de los particulares», que son precisamente las que reclaman cobertura.

3. La ejecución forzosa: presupuestos y límites

Artículo 99 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Ejecución forzosa

Las Administraciones Públicas, a través de sus **órganos competentes** en cada caso, podrán proceder, **previo apercibimiento**, a la **ejecución forzosa** de los actos administrativos, *salvo* en los supuestos en que se **suspenda la ejecución** de acuerdo con la Ley, *o cuando* la **Constitución** o la **Ley** exijan la **intervención de un órgano judicial**.

Cuatro elementos se desprenden del precepto:

- **Órgano competente en cada caso.** No cualquier órgano de la Administración: el que tenga atribuida la competencia ejecutiva.
- **Apercibimiento previo.** Requisito formal inexcusable. La ejecución forzosa debe ir precedida de una advertencia que permita al obligado el cumplimiento voluntario. Su omisión constituye un defecto de forma que, cuando priva al interesado de esa última oportunidad, causa indefensión y determina la anulabilidad conforme al art. 48.2.
- **Salvedad de la suspensión.** Acordada la suspensión, decae el presupuesto de la ejecución.
- **Salvedad de la reserva judicial.** Cuando la Constitución o la ley exigen la intervención de un órgano judicial, la Administración no puede sustituirla. Los ejemplos canónicos son la **entrada en domicilio** (art. 18.2 CE) y la protección del **secreto de las comunicaciones** (art. 18.3 CE).

4. Los medios de ejecución forzosa (art. 100)

Artículo 100 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Medios de ejecución forzosa

1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, **respetando siempre el principio de proporcionalidad**, por los siguientes medios:

a) **Apremio sobre el patrimonio.**

b) **Ejecución subsidiaria.**

c) **Multa coercitiva.**

d) **Compulsión sobre las personas.**

2. Si fueran **varios los medios** de ejecución admisibles se elegirá el **menos restrictivo de la libertad individual**.

3. Si fuese necesario **entrar en el domicilio** del afectado o en los restantes lugares que requieran la **autorización de su titular**, las Administraciones Públicas deberán obtener el **consentimiento del mismo** o, *en su defecto*, la **oportuna autorización judicial**.

La lista es **tasada y cerrada**: fuera de esos cuatro medios no hay ejecución forzosa administrativa posible. Y está gobernada por tres reglas:

- **Proporcionalidad** como principio rector expreso, aplicable a la elección del medio y a su intensidad.
- **Elección del medio menos restrictivo de la libertad individual** cuando concurren varios admisibles. Es una regla de preferencia jerárquica, no de libre opción.
- **Inviolabilidad del domicilio**: si la ejecución exige entrar en el domicilio del afectado o en lugares que requieran autorización de su titular, hace falta **consentimiento o autorización judicial**. La competencia para otorgarla corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 8.6 LJCA); en el ámbito tributario, el art. 113 LGT regula específicamente la autorización judicial de entrada en el domicilio constitucionalmente protegido.

5. Los cuatro medios, uno a uno

Artículo 101 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Apremio sobre el patrimonio

1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse **cantidad líquida** se seguirá el **procedimiento** previsto en las normas reguladoras del **procedimiento de apremio**.
2. *En cualquier caso no podrá imponerse* a los administrados una **obligación pecuniaria** que no estuviese establecida con arreglo a una **norma de rango legal**.

El apremio sobre el patrimonio es el medio propio de las **obligaciones pecuniarias líquidas**. La LPAC no lo regula: se remite en bloque a las normas reguladoras del procedimiento de apremio, que en el ámbito de los ingresos de Derecho público son los arts. 163 y siguientes de la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación. Su apartado 2 incorpora una **reserva de ley** de alcance general: ninguna obligación pecuniaria puede imponerse sin cobertura en norma de rango legal, en coherencia con el art. 31.3 CE.

Artículo 102 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Ejecución subsidiaria

1. Habrá lugar a la **ejecución subsidiaria** *cuando* se trate de actos que **por no ser personalísimos** puedan ser realizados por **sujeto distinto del obligado**.
2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, **por sí o a través de las personas que determinen**, a costa del obligado.
3. El importe de los **gastos, daños y perjuicios** se exigirá conforme a lo dispuesto en el **artículo anterior**.
4. Dicho importe podrá **liquidarse de forma provisional** y realizarse **antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva**.

La ejecución subsidiaria opera sobre **obligaciones de hacer no personalísimas**, esto es, fungibles. La Administración las cumple por sí o mediante tercero y repercute el coste al

obligado, que se exige por la vía de apremio del art. 101. La posibilidad de **liquidación provisional anticipada** del apartado 4 es una cautela financiera notable: la Administración puede cobrar antes de ejecutar, a reserva de la liquidación definitiva.

Artículo 103 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Multa coercitiva

1. *Cuando* así lo **autoricen las Leyes**, y en la **forma y cuantía** que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer **multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo** que sean **suficientes para cumplir lo ordenado**, en los siguientes supuestos:
 - a) **Actos personalísimos** en que **no proceda la compulsión directa** sobre la persona del obligado.
 - b) **Actos** en que, **procediendo la compulsión**, la Administración **no la estimara conveniente**.
 - c) **Actos** cuya ejecución pueda el obligado **encargar a otra persona**.
2. La **multa coercitiva** es **independiente de las sanciones** que puedan imponerse con tal carácter y **compatible con ellas**.

La multa coercitiva es el medio conceptualmente más delicado, porque se parece a una sanción sin serlo. Su finalidad no es **castigar** una conducta pasada, sino **vencer la resistencia** del obligado y forzar el cumplimiento futuro. De ahí sus dos rasgos: la **reiteración por lapsos de tiempo** suficientes —no es una multa única, sino una sucesión de multas hasta que se cumpla— y la **compatibilidad con las sanciones** que procedan por la misma conducta, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, precisamente porque su naturaleza no es sancionadora.

Exige **habilitación legal específica**: solo procede «cuando así lo autoricen las Leyes» y «en la forma y cuantía que éstas determinen». No basta con el art. 103 LPAC: hace falta una ley sectorial que la prevea y cuantifique. Y procede en tres supuestos: actos personalísimos

sin compulsión posible (a), actos con compulsión posible pero inconveniente (b) y actos cuya ejecución el obligado pueda encargar a otro (c).

Artículo 104 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Compulsión sobre las personas

1. Los actos administrativos que impongan una **obligación personalísima de no hacer o soportar** podrán ser ejecutados por **compulsión directa sobre las personas** en los casos en que la **ley expresamente lo autorice**, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.
2. Si, tratándose de **obligaciones personalísimas de hacer**, no se realizase la prestación, el **obligado deberá resarcir los daños y perjuicios**, a cuya liquidación y cobro se procederá **en vía administrativa**.

Es el medio más intenso y, por ello, el más estrictamente acotado. Solo cabe frente a obligaciones **personalísimas de no hacer o soportar** —nunca de hacer—, exige **ley que expresamente lo autorice** y opera con el doble límite de la **dignidad de la persona** (art. 10.1 CE) y de los **derechos reconocidos en la Constitución**. Cuando la obligación personalísima es **de hacer**, el apartado 2 sustituye la coacción por una **obligación de resarcimiento** de daños y perjuicios, liquidable y cobrable en vía administrativa: no cabe forzar físicamente a nadie a hacer algo.

Medio	Objeto	¿Exige ley habilitante específica?	Artículo
Apremio sobre el patrimonio	Cantidad líquida debida	No, pero la obligación pecuniaria exige rango legal (101.2)	101
Ejecución subsidiaria	Actos no personalísimos de hacer	No	102
Multa coercitiva	Los tres supuestos del 103.1	Sí : ley que la autorice y fije forma y cuantía	103
Compulsión sobre las personas	Obligaciones personalísimas de no hacer o soportar	Sí : ley que expresamente lo autorice	104

MATIZ

La multa coercitiva no es una sanción. El art. 103.2 LPAC lo declara expresamente al afirmar que es «independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas». La consecuencia práctica es doble: primera, no le son aplicables los principios de la potestad sancionadora de los arts. 25 y siguientes de la Ley 40/2015 (tipicidad, culpabilidad, prescripción de infracciones y sanciones); segunda, su acumulación con una sanción por los mismos hechos **no infringe** el principio *non bis in idem*, porque los fundamentos son distintos —represivo en la sanción, conminatorio en la multa coercitiva—. Lo que sí exige, y con rigor, es **cobertura legal expresa** que fije forma y cuantía.

EJEMPLO

④ **Una multa coercitiva frente a una orden de ejecución incumplida.** La Administración competente ordena al propietario de un inmueble catalogado que ejecute determinadas **obras de conservación** en el plazo de dos meses. Transcurrido el plazo, el propietario no ha hecho nada.

Paso 1 — Título y apercibimiento. Existe una resolución previa que sirve de fundamento y ha sido notificada (art. 97). Antes de ejecutar forzosamente, la Administración **apercibe** al obligado (art. 99).

Paso 2 — Elección del medio. La obligación es **de hacer y no personalísima**: cualquier constructor puede ejecutarla. Concurren, por tanto, dos medios admisibles:

- **Ejecución subsidiaria** (art. 102): la Administración contrata la obra y repercute el coste, con posible liquidación provisional anticipada (102.4).
- **Multa coercitiva** (art. 103.1.c): procede porque se trata de un acto «cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona».

La Administración opta por la multa coercitiva, previamente autorizada —en su forma y cuantía— por la **ley sectorial** aplicable, que es la que debe habilitarla (art. 103.1).

Paso 3 — Reiteración. Se impone una multa de **600 euros**, reiterada por **lapsos de un mes**, plazo suficiente para cumplir lo ordenado. Tras cuatro reiteraciones sin cumplimiento, el importe acumulado asciende a **2.400 euros**, exigibles por apremio (art. 101).

Paso 4 — Concurrencia con la sanción. Con independencia de lo anterior, el incumplimiento constituye una infracción tipificada, por la que se impone una **sanción de 3.000 euros**. La acumulación es **lícita**: el art. 103.2 declara la multa coercitiva independiente de las sanciones y compatible con ellas.

Paso 5 — Si hubiera que entrar en el inmueble. Si para ejecutar subsidiariamente fuese necesario acceder al domicilio del afectado, la Administración necesitaría su **consentimiento o autorización judicial** (art. 100.3 LPAC y art. 8.6 LJCA). Sin una u otra, la entrada sería **vía de hecho**.

6. La prohibición de acciones posesorias (art. 105)

Artículo 105 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Prohibición de acciones posesorias

No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los **órganos administrativos** realizadas en **materia de su competencia** y **de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido**.

El precepto cierra el sistema de autotutela impidiendo que el particular paralice la ejecución administrativa mediante interdictos civiles. Pero lo hace bajo **dos requisitos acumulativos**: que la actuación se realice en **materia de la competencia** del órgano y **conforme al procedimiento legalmente establecido**. Basta con que falle uno de los dos —incompetencia o desconocimiento del procedimiento— para que la actuación deje de estar protegida y la acción posesoria resulte admisible. La regla es, así, el reverso exacto de

la interdicción de la vía de hecho: la autotutela ampara a la Administración cuando actúa dentro del Derecho, no cuando se sale de él.

7. La cesación de la eficacia: la suspensión de la ejecución del acto (art. 117)

La eficacia del acto no es perpetua: cesa. Unas veces de modo **definitivo** —por cumplimiento, por anulación en vía de recurso o de oficio, por revocación, por caducidad o por desaparición del supuesto de hecho— y otras de modo **temporal**. La forma paradigmática de cesación temporal es la **suspensión**, que congela la ejecutoriedad (arts. 38 y 98) sin extinguir el acto sin extinguir el acto: éste subsiste, válido y perfeccionado, pero deja de poder imponerse mientras dura la medida. La suspensión es, por eso, la excepción que ya anunciaba el art. 98.1.a) a la regla de la ejecutoriedad inmediata.

La regla de partida, sin embargo, es la contraria: recurrir no paraliza.

Artículo 117 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Suspensión de la ejecución

1. La interposición de cualquier recurso, *excepto* en los casos en que una disposición establezca lo contrario, **no suspenderá la ejecución del acto impugnado**.
2. *No obstante* lo dispuesto en el apartado anterior, el **órgano a quien compete resolver el recurso**, previa **ponderación**, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al **interés público o a terceros** la suspensión y el ocasionado al **recurrente** como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, **de oficio o a solicitud del recurrente**, la ejecución del acto impugnado *cuando* concurran alguna de las siguientes circunstancias:
 - a) Que la ejecución pudiera causar **perjuicios de imposible o difícil reparación**.
 - b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las **causas de nulidad de pleno derecho** previstas en el **artículo 47.1** de esta Ley.

3. La ejecución del acto impugnado **se entenderá suspendida** si transcurrido **un mes** desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso **no ha dictado y notificado resolución expresa** al respecto. [...]

Deja que los subepígrafes en negrita presenten las reglas sin anunciar antes el recuento: elimina la frase-cabecera y empieza directo por «La regla general (ap. 1): no suspensión...».

La regla general (ap. 1): no suspensión. Interponer un recurso administrativo no detiene, por sí solo, la ejecución del acto. Es la consecuencia lógica de la presunción de validez (art. 39.1) y de la ejecutividad (art. 38): el acto se cumple *mientras* no se anule, no *hasta* que se confirme. La única salvedad es que una disposición establezca lo contrario, como ocurre con la resolución sancionadora, que no es ejecutiva hasta agotar la vía administrativa (art. 98.1.b y art. 90.3).

La suspensión potestativa (ap. 2): sus dos clases. El órgano competente para resolver el recurso puede acordar la suspensión, de oficio o a instancia del recurrente, pero **no libremente**: debe realizar una **ponderación razonada** entre el perjuicio al interés público o a terceros y el que sufriría el recurrente con la ejecución inmediata. Es la traslación al procedimiento administrativo del clásico *periculum in mora*. Y solo cabe cuando concorra una de dos circunstancias tasadas: que la ejecución cause **perjuicios de imposible o difícil reparación** (letra a) o que el recurso invoque una **causa de nulidad de pleno derecho** del art. 47.1 (letra b). Esta segunda es la que aproxima el Derecho administrativo español al *fumus boni iuris* —la apariencia de buen derecho— acuñado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la mera invocación seria de un vicio radical justifica, por sí, ponderar la suspensión.

La suspensión automática por silencio (ap. 3). Si transcurre **un mes** desde que la solicitud de suspensión entró en el registro electrónico sin que el órgano dicte y notifique resolución expresa, la ejecución **se entiende suspendida** por ministerio de la ley. Es un silencio de sentido estimatorio específico, que desplaza la regla general del art. 21.4, párrafo segundo.

MATIZ

La suspensión administrativa del art. 117 y la **suspensión judicial** de la LJCA son medidas distintas pero comunicadas. El art. 117.4 permite adoptar las **medidas cautelares** necesarias y, cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios, condicionar sus efectos a la prestación de **caución o garantía** suficiente. Además, la suspensión **se prolonga tras agotarse la vía administrativa** si el interesado lo pidió, existe medida cautelar y sus efectos se extienden a lo contencioso: se evita así el vacío entre una vía y otra. Ya en sede judicial, el art. 130 LJCA reproduce el mismo criterio —la medida cautelar procede cuando la ejecución pudiera hacer perder al recurso su finalidad legítima, previa ponderación de los intereses en conflicto—, de modo que ambos planos comparten la misma lógica del *periculum in mora*.

RECUERDA

Recurrir **no suspende** (art. 117.1). La suspensión es potestativa y exige ponderación más una de dos causas: **perjuicio de imposible o difícil reparación** (a) o **causa de nulidad del art. 47.1 (b)**. Y hay una vía automática: **silencio de un mes** desde la solicitud (art. 117.3). Si el acto afecta a una **pluralidad indeterminada** de personas, la suspensión debe publicarse en el mismo diario oficial en que se insertó el acto (art. 117.5).

EJEMPLO

⑤ **La suspensión ganada por el transcurso del mes.** Una Delegación de la AEAT dicta el **3 de marzo de 2026** una liquidación que el obligado recurre en reposición, solicitando a la vez la **suspensión** de su ejecución por entender que le causaría un perjuicio de difícil reparación (art. 117.2.a). La solicitud tiene entrada en el registro electrónico el **5 de marzo**.

- Mientras el órgano no resuelva, la regla del art. 117.1 mantiene el acto **ejecutivo**: en principio, la deuda podría entrar en apremio.
- Pero el órgano **no dicta ni notifica** resolución expresa sobre la suspensión. Transcurrido **un mes** —el **6 de abril de 2026**— la ejecución **se entiende suspendida** de pleno derecho (art. 117.3), sin necesidad de acto expreso.
- Si el acto hubiera afectado a una pluralidad indeterminada de interesados —por ejemplo, la impugnación de unas bases con destinatarios abiertos—, la suspensión tendría que **publicarse** en el diario oficial donde se insertó el acto (art. 117.5).

TEMA 7

Epígrafe 3 — Validez e invalidez: nulidad y anulabilidad

El Capítulo III del Título III de la LPAC —artículos 47 a 52— responde a la pregunta de qué ocurre cuando el acto administrativo no se ajusta al ordenamiento. El sistema español descansa sobre una tensión entre dos principios constitucionales de igual rango. La **legalidad** (arts. 9.1 y 103.1 CE) reclama que todo acto contrario a Derecho sea depurado. La **seguridad jurídica** (art. 9.3 CE) reclama que las situaciones consolidadas no queden indefinidamente expuestas a revisión.

La ley resuelve esa tensión graduando la reacción del ordenamiento en **tres niveles**:

Grado	Supuestos	Régimen
Nulidad de pleno derecho	Los tasados en el art. 47	Vicio radical, apreciable de oficio, sin plazo, no convalidable, efectos <i>ex tunc</i>
Anulabilidad	Cualquier infracción del ordenamiento (art. 48.1)	Vicio subsanable, sujeto a plazos de impugnación, convalidable, efectos <i>ex nunc</i>
Irregularidad no invalidante	Defectos de forma y de plazo sin trascendencia (arts. 48.2 y 48.3)	El acto conserva plena validez

1. Nulidad de pleno derecho (art. 47)

La nulidad de pleno derecho es la **excepción**, reservada a los vicios más graves. Su lista es **tasada** y de **interpretación restrictiva**, como ha reiterado el Tribunal Supremo: la nulidad radical no se presume ni se extiende por analogía a supuestos no contemplados, precisamente porque su régimen —imprescriptibilidad, apreciación de oficio, imposibilidad de convalidación— quiebra la seguridad jurídica.

Artículo 47 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Nulidad de pleno derecho

1. Los actos de las Administraciones Públicas son **nulos de pleno derecho** en los casos siguientes:
 - a) Los que **lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional**.
 - b) Los dictados por **órgano manifiestamente incompetente** por razón de la **materia** o del **territorio**.
 - c) Los que tengan un **contenido imposible**.
 - d) Los que sean **constitutivos de infracción penal** o se dicten **como consecuencia de ésta**.
 - e) Los dictados **prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido** o de las **normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados**.
 - f) Los **actos expresos o presuntos** contrarios al ordenamiento jurídico por los que se **adquieren facultades o derechos** *cuando* se **carezca de los requisitos esenciales** para su adquisición.
 - g) **Cualquier otro** que se establezca expresamente en una **disposición con rango de Ley**.
2. *También* serán **nulas de pleno derecho** las **disposiciones administrativas** que **vulneren la Constitución**, las **leyes** u otras **disposiciones administrativas de rango superior**, las que regulen **materias reservadas a la Ley**, y las que establezcan la **retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales**.

Cada letra del catálogo tiene contornos precisos:

a) **Lesión de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional**. El ámbito es el de los arts. 14 a 29 CE, más la objeción de conciencia del art. 30.2 CE. No cualquier

derecho constitucional: solo los amparables. Los supuestos más frecuentes en la práctica administrativa son la vulneración del art. 14 (igualdad), del art. 24 (tutela judicial efectiva, en su proyección de indefensión y de garantías del procedimiento sancionador) y del art. 18 (intimidad e inviolabilidad del domicilio). Además, la lesión ha de ser **del contenido esencial** del derecho, no de cualquier desarrollo legal accesorio.

b) Órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Tres precisiones. Primera: la incompetencia debe ser **manifiesta**, es decir, ostensible, clara y evidente, sin necesidad de esfuerzo interpretativo. Segunda: solo cuenta la incompetencia **material** o **territorial**, la incompetencia **jerárquica** no genera nulidad, sino anulabilidad, y es precisamente la que puede convalidarse por el órgano superior en los términos del art. 52.3. Tercera: la ratio del precepto es que el órgano actuante haya invadido un ámbito competencial radicalmente ajeno.

c) Contenido imposible. Imposibilidad **material u originaria**, no jurídica ni sobrevenida.

El acto que ordena algo físicamente irrealizable —demoler un edificio inexistente, nombrar funcionario a una persona fallecida— carece de objeto. La imposibilidad **jurídica** no encaja aquí: se reconduce a otras causas de nulidad o a la anulabilidad.

d) Actos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta.

Dos supuestos distintos: el acto que en sí mismo es delito (prevaricación administrativa) y el acto que es **consecuencia** de un delito (el dictado mediante cohecho o falsedad documental). Exige, ordinariamente, sentencia penal firme que declare el hecho delictivo.

e) Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

El adverbio doble —«total y absolutamente»— marca el listón. La jurisprudencia lo entiende cumplido cuando se ha omitido **todo** procedimiento, cuando se ha seguido uno **radicalmente distinto** del legalmente previsto o cuando se han omitido trámites **esenciales** de tal entidad que equivalen a la ausencia de procedimiento. La omisión de un trámite aislado —incluso la audiencia— se reconduce, en principio, a la anulabilidad del art. 48.2. La letra e) añade un segundo inciso autónomo: la infracción de las **reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados** (convocatoria, quórum, mayorías), reguladas en los arts. 15 a 18 de la Ley 40/2015.

f) Actos expresos o presuntos por los que se adquieren facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales. Es la causa concebida para atajar los efectos

perversos del **silencio positivo**. El art. 24.1 LPAC establece la regla del silencio estimatorio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, pero el art. 47.1.f impide que por esa vía se adquieran derechos cuando falten los requisitos **esenciales** —no cualesquiera— para su adquisición. Nótese que la letra alcanza tanto a los actos **presuntos** como a los **expresos**.

g) **Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley**. Cláusula de apertura que exige **rango legal**: ningún reglamento puede crear causas de nulidad de pleno derecho. Ejemplo señalado dentro de la propia LPAC es el art. 37.2, que declara nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria.

El **apartado 2** traslada la nulidad al plano normativo, con **tres supuestos** referidos a las **disposiciones administrativas** —reglamentos—: vulneración de la Constitución, de las leyes o de otras disposiciones de rango superior; regulación de materias **reservadas a la Ley**, y establecimiento de **retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales**, en directa conexión con el art. 9.3 CE. En materia reglamentaria no existe la categoría de la anulabilidad: **todo reglamento ilegal es nulo de pleno derecho**.

MATIZ

La **incompetencia jerárquica no es causa de nulidad**. El art. 47.1.b solo menciona la incompetencia por razón de la **materia** y del **territorio**, y además exige que sea **manifiesta**. La incompetencia jerárquica —el órgano inferior que resuelve lo que correspondía al superior dentro de la misma línea— determina **anulabilidad** y es, precisamente, la que el art. 52.3 permite **convalidar** por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado. La coherencia del sistema es plena: si fuera nulidad, no sería convalidable.

2. Anulabilidad (art. 48)

La anulabilidad es la **regla general** de la invalidez administrativa: todo lo que infringe el ordenamiento y no está en la lista tasada del art. 47 es anulable.

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**.

El apartado 1 emplea una **cláusula abierta** —«cualquier infracción del ordenamiento jurídico»— y menciona expresamente la **desviación de poder**, definida en el art. 70.2 LJCA como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Es un vicio del elemento teleológico del acto: la Administración es competente, sigue el procedimiento y dicta un acto formalmente impecable, pero persigue una finalidad espuria. Su prueba es notoriamente difícil, porque exige acreditar la intención desviada mediante indicios.

Los apartados 2 y 3 delimitan por abajo el terreno de la anulabilidad, introduciendo la categoría de la **irregularidad no invalidante**.

El defecto de forma (ap. 2). Por regla general, **no invalida**. Solo lo hace en dos supuestos **alternativos** —basta uno—: que el acto **carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin**, o que el defecto **dé lugar a indefensión** de los interesados. La segunda es la que da juego en la práctica y conecta con el art. 24.1 CE, con una exigencia jurisprudencial constante: la indefensión ha de ser **material y efectiva**, no meramente formal. Quien alega el defecto debe acreditar que se le privó realmente de la posibilidad de alegar o probar algo relevante, y no basta con constatar la omisión del trámite.

La actuación extemporánea (ap. 3). El incumplimiento de un plazo por la Administración solo invalida **cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo**, es decir, cuando el plazo sea **esencial** o de caducidad. La regla general es la contraria: los plazos administrativos son ordenatorios y su incumplimiento genera, en su caso, otras

consecuencias —caducidad del procedimiento, silencio, responsabilidad disciplinaria—, pero no la anulabilidad del acto. Es la razón por la que el incumplimiento del plazo de diez días para cursar la notificación (art. 40.2) no vicia el acto.

3. Cuadro comparativo: nulidad frente a anulabilidad

Aspecto	Nulidad de pleno derecho (art. 47)	Anulabilidad (art. 48)
Tipificación	Tasada: catálogo cerrado de siete causas más las de rango legal	Abierta: cualquier infracción del ordenamiento
Interés protegido	Interés general y orden público administrativo	Interés del particular afectado
Apreciación de oficio	Sí	No, salvo por los cauces de revisión
Plazo para reaccionar	Sin plazo: revisión de oficio «en cualquier momento» (art. 106.1)	Recursos en plazo; lesividad en cuatro años (art. 107.2)
Efectos temporales	Ex tunc: desde el origen	Ex nunc: desde la declaración
Convalidación	No cabe	Sí (art. 52)
Cauce típico de depuración	Revisión de oficio del art. 106	Recursos administrativos o declaración de lesividad (art. 107) si el acto es favorable
Reglamentos	Única categoría posible (art. 47.2)	No existe reglamento «anulable»

4. Las técnicas de conservación del acto viciado (arts. 49 a 52)

Declarada la invalidez, el ordenamiento no arrasa con todo lo actuado. Los arts. 49 a 52 recogen cuatro técnicas dirigidas a **limitar la propagación del vicio** y a **preservar** lo que sea rescatable, en aplicación de los principios de eficacia (art. 103.1 CE), economía procedimental y conservación de los actos jurídicos.

Artículo 49 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos

1. La **nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos** en el procedimiento **que sean independientes del primero**.
2. La nulidad o anulabilidad **en parte** del acto administrativo **no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado**.

El art. 49 formula el principio de **no transmisibilidad o incomunicación del vicio**, en dos dimensiones:

- **Dimensión horizontal** (ap. 1): el vicio de un acto **no contamina** los actos sucesivos del procedimiento **independientes** de él. Solo se propaga a los que traen causa del viciado.
- **Dimensión vertical o interna** (ap. 2): la invalidez **parcial** de un acto no arrastra las partes independientes. Con una excepción: cuando la parte viciada sea de tal importancia que **sin ella el acto no se habría dictado**, en cuyo caso el vicio absorbe todo el acto. Es la traslación administrativa de la doctrina civil sobre la nulidad parcial.

Artículo 50 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Conversión de actos viciados

Los actos **nulos o anulables** que, *sin embargo*, contengan los **elementos constitutivos de otro distinto** producirán los **efectos de éste**.

La **conversión** transforma el acto inválido en otro distinto y válido cuyos elementos constitutivos concurren en él. Es la única de las cuatro técnicas que opera **también sobre actos nulos**, y no solo sobre los anulables: la ley lo dice expresamente. Su presupuesto es que el acto viciado contenga, en sí mismo, todos los elementos de la figura a la que se convierte. No es una potestad de recalificación libre: si faltan esos elementos, no hay conversión posible.

Artículo 51 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Conservación de actos y trámites

El órgano que **declare la nulidad o anule las actuaciones** dispondrá **siempre la conservación** de aquellos actos y trámites cuyo **contenido se hubiera mantenido igual** de no haberse cometido la infracción.

La **conservación** es un mandato **imperativo**, no una facultad: la ley emplea el adverbio «**siempre**». El órgano que declara la nulidad o anula las actuaciones **debe** disponer la conservación de los actos y trámites que habrían tenido idéntico contenido de no haberse cometido la infracción. El criterio es hipotético-comparativo: se indaga qué habría ocurrido sin el vicio, y todo lo que hubiera sido igual se salva. Es la técnica que hace posible la **retroacción de actuaciones** al momento inmediatamente anterior al vicio, sin necesidad de repetir todo el procedimiento desde el inicio.

Artículo 52 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Convalidación

1. La Administración podrá **convalidar los actos anulables, subsanando los vicios** de que adolezcan.
2. El **acto de convalidación** producirá **efecto desde su fecha**, *salvo* lo dispuesto en el **artículo 39.3** para la **retroactividad** de los actos administrativos.
3. Si el vicio consistiera en **incompetencia no determinante de nulidad**, la convalidación podrá realizarse por el **órgano competente** *cuando* sea **superior jerárquico** del que dictó el acto viciado.
4. Si el vicio consistiese en la **falta de alguna autorización**, podrá ser **convalidado** el acto mediante el **otorgamiento de la misma** por el **órgano competente**.

La **convalidación** es la técnica de saneamiento por excelencia y su régimen encierra cuatro reglas:

1. **Solo actos anulables.** El apartado 1 es taxativo. Los actos **nulos de pleno derecho no son convalidables**: el transcurso del tiempo y la actuación administrativa posterior no sanan un vicio radical.
2. **Eficacia desde la fecha del acto de convalidación** (*ex nunc*), con la salvedad de la retroactividad del art. 39.3, que permite retrotraerla en los términos ya estudiados.
3. **Convalidación de la incompetencia no determinante de nulidad** (ap. 3), es decir, la **jerárquica**. La realiza el órgano competente **cuando sea superior jerárquico** del que dictó el acto. Si el órgano competente no es superior jerárquico —por ejemplo, otro de distinta línea o de otra Administración—, no cabe convalidar por esta vía.
4. **Convalidación por otorgamiento de la autorización faltante** (ap. 4), cuando el vicio consistía precisamente en su ausencia.

Técnica	Artículo	¿Alcanza a los actos nulos?	Efecto
No transmisibilidad	49	Sí	El vicio no contamina lo independiente
Conversión	50	Sí, expresamente	El acto viciado produce los efectos de otro distinto
Conservación	51	Sí	Se salvan los actos y trámites de contenido idéntico. Mandato imperativo
Convalidación	52	No: solo anulables	El acto se sana subsanando el vicio

5. La inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 37)

Cierra el estudio de la validez un precepto ubicado, por razones sistemáticas, al inicio del Capítulo de la eficacia, pero cuyo contenido es de puro régimen de invalidez.

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*

aquellas 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**.

El principio de inderogabilidad singular expresa una idea capital del Estado de Derecho: la Administración queda vinculada por sus propias normas y **no puede dispensarse de ellas caso por caso**. El reglamento se impone al acto singular aunque quien dicta este último sea de jerarquía igual o superior a quien dictó aquel. La razón no es de jerarquía normativa entre el acto y el reglamento —que también—, sino de **igualdad** (art. 14 CE) y de **interdicción de la arbitrariedad** (art. 9.3 CE): permitir excepciones singulares abriría la puerta al favoritismo.

El apartado 2 es la clave de conexión con el art. 47: declara **nulas** —nulidad de pleno derecho— las resoluciones que vulneren una disposición reglamentaria. Constituye, por tanto, uno de los supuestos de la cláusula abierta del art. 47.1.g, establecido en la propia LPAC.

MATIZ

El art. 37.2 introduce una **asimetría** respecto del régimen general: la infracción de una **ley** por un acto administrativo determina, en principio, **anulabilidad** (art. 48.1), mientras que la infracción de un **reglamento** por una resolución de carácter particular determina **nulidad de pleno derecho** (art. 37.2). No es una incoherencia del legislador: lo que el art. 37 castiga con la máxima severidad no es la ilegalidad genérica, sino la **dispensa singular** del propio ordenamiento reglamentario de la Administración, que es la forma más directa de arbitrariedad administrativa.

TEMA 7

Epígrafe 4 — La revisión de oficio

El Título V de la LPAC —artículos 106 a 126— se titula «De la revisión de los actos en vía administrativa» y articula los mecanismos que permiten depurar los actos administrativos **sin acudir a los Tribunales**. Se divide en dos Capítulos con lógicas opuestas: el Capítulo I (arts. 106 a 111) regula la **revisión de oficio**, donde la iniciativa depuradora corresponde a la propia Administración; el Capítulo II (arts. 112 a 126) regula los **recursos administrativos**, donde la iniciativa es del ciudadano.

La revisión de oficio es, de las dos, la más excepcional, porque en ella la Administración actúa como **juez de sus propios actos**, revocando decisiones que ella misma adoptó y que pueden haber generado situaciones consolidadas. Precisamente por eso el legislador la somete a garantías reforzadas: dictamen favorable del órgano consultivo, plazos de caducidad y límites de equidad y buena fe: dictamen **favorable** del órgano consultivo, plazos de caducidad, límites de equidad y buena fe y —cuando el acto es favorable y solo anulable— la necesidad de acudir al juez.

1. El sistema: cuatro cauces según el tipo de acto

Antes de entrar en el detalle hay que fijar el mapa, porque el error más frecuente del opositor consiste en aplicar el cauce equivocado.

Tipo de acto	Cauce	Plazo	¿Dictamen?	¿Quién anula?
Acto nulo de pleno derecho (art. 47.1)	Revisión de oficio (art. 106.1)	En cualquier momento	Sí , favorable	La propia Administración
Disposición nula (art. 47.2)	Revisión de oficio (art. 106.2)	En cualquier momento, solo de oficio	Sí , favorable	La propia Administración
Acto favorable anulable (art. 48)	Declaración de lesividad (art. 107) + recurso contencioso	Cuatro años desde que se dictó	No	El juez contencioso-administrativo

Acto de gravamen o desfavorable	Revocación (art. 109.1)	Mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción	No	La propia Administración
Error material, de hecho o aritmético	Rectificación (art. 109.2)	En cualquier momento	No	La propia Administración

2. La revisión de oficio de disposiciones y actos nulos (art. 106)

Artículo 106 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Revisión de disposiciones y actos nulos

1. Las Administraciones Públicas, **en cualquier momento**, por **iniciativa propia** o a **solicitud de interesado**, y previo **dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma**, si lo hubiere, **declararán de oficio la nulidad** de los actos administrativos que hayan **puesto fin a la vía administrativa** o que **no hayan sido recurridos en plazo**, en los supuestos previstos en el **artículo 47.1**.
2. *Asimismo*, **en cualquier momento**, las Administraciones Públicas **de oficio**, y previo **dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma** si lo hubiere, podrán **declarar la nulidad de las disposiciones administrativas** en los supuestos previstos en el **artículo 47.2**.
3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar **motivadamente la inadmisión a trámite** de las solicitudes formuladas por los interesados, **sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma**, *cuando* las mismas **no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1** o **carezcan manifiestamente de fundamento**, así como en el supuesto

de que se hubieran **desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales**.

4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la **misma resolución**, las **indemnizaciones** que proceda reconocer a los interesados, *si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de* que, tratándose de una **disposición**, **subsistan los actos firmes** dictados en aplicación de la misma.
5. *Cuando* el procedimiento se hubiera **iniciado de oficio**, el transcurso del plazo de **seis meses** desde su inicio sin dictarse resolución producirá la **caducidad** del mismo. *Si* el procedimiento se hubiera **iniciado a solicitud de interesado**, se podrá entender la misma **desestimada por silencio administrativo**.

Los elementos esenciales del precepto son seis.

Ausencia de plazo. «En cualquier momento». Es la diferencia estructural con la lesividad y la consecuencia lógica del carácter radical de la nulidad: lo que es nulo no se sana por el transcurso del tiempo. El único freno temporal es el del art. 110, que se estudia más adelante.

Legitimación. Aquí el precepto introduce una **asimetría capital** entre actos y disposiciones. Para los **actos** nulos, la revisión puede iniciarse «por iniciativa propia **o a solicitud de interesado**» (ap. 1). Para las **disposiciones** nulas, el apartado 2 dice únicamente «de oficio»: el particular **no puede instar** la revisión de oficio de un reglamento por esta vía. Su instrumento es otro —la impugnación indirecta del reglamento con ocasión de la impugnación de sus actos de aplicación, art. 26 LJCA—.

Ámbito objetivo. El apartado 1 no alcanza a cualquier acto nulo, sino a los que hayan **puesto fin a la vía administrativa o no hayan sido recurridos en plazo**. La revisión de oficio no es una alternativa a los recursos ordinarios abiertos: opera cuando esos recursos ya no son posibles o cuando el acto agotó la vía.

El dictamen. Debe ser **previo y favorable** del **Consejo de Estado** o del **órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere**. Que sea favorable —y no meramente preceptivo— significa que un dictamen contrario **impide** a la Administración declarar la nulidad. Es la garantía más intensa del sistema y la razón de que la revisión de oficio sea un cauce estrecho.

La inadmisión sin dictamen (ap. 3). Válvula antifraude que evita que cualquier solicitud infundada obligue a activar el Consejo de Estado. Procede, **motivadamente**, en tres supuestos: que la solicitud no se base en alguna de las causas del art. 47.1; que carezca **manifiestamente** de fundamento; o que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes **sustancialmente iguales**.

Indemnizaciones y actos de aplicación (ap. 4). La misma resolución que declara la nulidad puede fijar las **indemnizaciones** procedentes si concurren los requisitos de los arts. 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015 —lesión efectiva, evaluable económicamente e individualizada, y antijuridicidad del daño—. Y una cautela decisiva en materia reglamentaria: anulada una disposición, **subsisten los actos firmes dictados en su aplicación**. La nulidad del reglamento no arrastra automáticamente a los actos que lo aplicaron y ya devinieron firmes.

Terminación (ap. 5). Régimen dual según el origen del procedimiento: iniciado **de oficio**, el transcurso de **seis meses** sin resolver produce la **caducidad**. Iniciado **a solicitud de interesado**, el silencio es **desestimatorio**, en coherencia con el art. 24.1 LPAC, que incluye la revisión de oficio iniciada a solicitud del interesado entre las materias de silencio negativo.

MATIZ

3. La declaración de lesividad de actos anulables (art. 107)

Cuando el acto que la Administración quiere eliminar es **anulable** —no nulo— y además es **favorable** para el interesado, la Administración pierde el privilegio de autotutela: no puede anularlo por sí misma. Debe declararlo lesivo e **impugnarlo ante el juez**, situándose en la posición procesal de demandante frente a su propio acto.

Artículo 107 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Declaración de lesividad de actos anulables

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**.

3. Transcurrido el plazo de **seis meses** desde la **iniciación del procedimiento** sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la **caducidad** del mismo.
4. Si el acto proviniera de la **Administración General del Estado** o de las **Comunidades Autónomas**, la declaración de lesividad se adoptará por el **órgano de cada Administración competente en la materia**.
5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la **Administración Local**, la declaración de lesividad se adoptará por el **Pleno de la Corporación** o, *en defecto de éste*, por el **órgano colegiado superior** de la entidad.

Las claves del régimen:

- **Presupuestos acumulativos:** acto **favorable** para el interesado y **anulable** conforme al art. 48. Si el acto es desfavorable, sobra la lesividad: basta la revocación del art. 109.1. Si el acto es nulo, sobra igualmente: procede el art. 106.

- **Plazo de cuatro años** desde que **se dictó el acto** —no desde su notificación—. Es un plazo de **caducidad** que extingue la potestad.
- **Audiencia previa** obligatoria de cuantos aparezcan como interesados, con remisión al art. 82 LPAC.
- **Irrecurribilidad** de la declaración. No es un acto que anule nada, sino un **presupuesto procesal** para demandar. Puede notificarse a los interesados «a los meros efectos informativos», pero no abre por sí misma vía impugnatoria autónoma. Su control se hace en el propio proceso contencioso, como presupuesto de admisibilidad de la acción.
- **Caducidad a los seis meses** desde la iniciación del procedimiento si no se ha declarado la lesividad.
- **Competencia**: en la AGE y en las Comunidades Autónomas, el órgano **competente en la materia**, en la Administración Local, el **Pleno de la Corporación** o, en su defecto, el órgano colegiado superior de la entidad.

Declarada la lesividad, la Administración dispone de **dos meses** para interponer el recurso contencioso-administrativo, contados desde el día siguiente a la fecha de la declaración (art. 46.5 LJCA). El proceso resultante es el llamado *proceso de lesividad*, en el que la Administración demanda la anulación de su propio acto y el beneficiario del acto comparece como demandado.

MATIZ

La declaración de lesividad **no anula nada**. Es únicamente el trámite administrativo que habilita a la Administración para demandar. Quien anula es el **órgano judicial**. De ahí que la declaración no sea recurrible: el interesado no sufre todavía ningún perjuicio jurídico definitivo y podrá defenderse plenamente en el proceso. Cuidado también con los **dos plazos** del art. 107, que se cuentan desde momentos distintos: **cuatro años** desde que **se dictó el acto** —límite máximo para poder declarar la lesividad— y **seis meses** desde la **iniciación del procedimiento** —caducidad del propio expediente de lesividad—.

EJEMPLO

⑦ **Una declaración de lesividad y sus dos relojes.** Una Administración dictó el **15 de septiembre de 2022** una resolución por la que reconocía a una entidad un beneficio económico. Años después detecta que la resolución infringió el ordenamiento: no concurría uno de los requisitos exigidos por la convocatoria, aunque no falta ninguno de los **esenciales** para la adquisición del derecho, de modo que el vicio **no** encaja en el art. 47.1.f. El acto es, por tanto, **anulable** (art. 48.1) y **favorable** al interesado.

Paso 1 — Cauce. No cabe revisión de oficio del art. 106 (el acto no es nulo). No cabe revocación del art. 109.1 (el acto no es de gravamen). Procede la **declaración de lesividad** del art. 107.

Paso 2 — Primer reloj: los cuatro años. El plazo se cuenta desde que **se dictó** el acto: 15 de septiembre de 2022. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurrido el **15 de septiembre de 2026**.

Paso 3 — Segundo reloj: los seis meses. La Administración inicia el procedimiento el **10 de marzo de 2026**. A partir de esa fecha corre el plazo de caducidad de **seis meses** del art. 107.3: si el **10 de septiembre de 2026** no se ha declarado la lesividad, el procedimiento **caduca**. Aquí está la trampa: caducado el expediente, solo quedarían cinco días para incoar uno nuevo y declarar la lesividad antes de que expire el plazo de cuatro años.

Paso 4 — Trámites. Antes de resolver debe darse **audiencia** a cuantos aparezcan como interesados (art. 107.2, con remisión al art. 82). El órgano competente es, tratándose de la AGE, el competente en la materia (art. 107.4).

Paso 5 — Efectos y proceso. Declarada la lesividad el **1 de septiembre de 2026**, el acto **sigue siendo válido y eficaz**: la declaración no lo anula. La Administración dispone de **dos meses** desde el día siguiente para interponer recurso contencioso-administrativo (art. 46.5 LJCA). La entidad beneficiaria no puede recurrir la declaración —no es susceptible de recurso (art. 107.2)—, pero se defenderá como demandada en el proceso.

4. La suspensión del acto durante la revisión (art. 108)

Artículo 108 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Suspensión

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para **declarar la nulidad o lesividad**, podrá **suspender la ejecución del acto**, *cuando* ésta pudiera causar **perjuicios de imposible o difícil reparación**.

Es una medida cautelar de configuración estricta. Solo cabe una vez **iniciado** el procedimiento, solo respecto de los cauces de los arts. 106 y 107 —no de la revocación ni de la rectificación—, solo la puede acordar el **órgano competente para declarar la nulidad o la lesividad** y solo por la causa tasada de los **perjuicios de imposible o difícil reparación**, criterio idéntico al que rige la suspensión en vía de recurso (art. 117.2 LPAC) y las medidas cautelares contencioso-administrativas.

5. Revocación de actos de gravamen y rectificación de errores (art. 109)

Artículo 109 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Revocación de actos y rectificación de errores

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**.
2. Las Administraciones Públicas podrán, *asimismo*, **rectificar en cualquier momento**, de **oficio o a instancia de los interesados**, los **errores materiales, de hecho o aritméticos** existentes en sus actos.

La revocación (ap. 1) es la operación inversa de la lesividad. Si esta sirve para eliminar actos **favorables** anulables y exige acudir al juez, la revocación sirve para eliminar actos **de gravamen o desfavorables** y la Administración puede hacerlo **por sí misma**, sin dictamen ni proceso. La razón es sencilla: el particular no pierde nada; al contrario, se le libera de una carga.

No es, sin embargo, una potestad libre. La ley le impone **un plazo y cuatro límites**:

- **Plazo**: mientras no haya transcurrido el **plazo de prescripción** del derecho o de la acción de que se trate.
- **Límite 1**: que la revocación no constituya **dispensa o exención no permitida por las leyes**. Es la proyección del principio de inderogabilidad singular del art. 37.
- **Límite 2**: que no sea contraria al **principio de igualdad** (art. 14 CE).
- **Límite 3**: que no sea contraria al **interés público**.
- **Límite 4**: que no sea contraria al **ordenamiento jurídico**.

La revocación **no exige que el acto sea inválido**. Puede revocarse un acto de gravamen perfectamente legal por razones de oportunidad, siempre dentro de esos límites.

La rectificación de errores (ap. 2) opera **en cualquier momento**, de oficio o a instancia de parte, y sobre una categoría muy delimitada: los **errores materiales, de hecho o aritméticos**. La jurisprudencia exige que el error sea **evidente, manifiesto e indiscutible**, apreciable por sí mismo sin necesidad de acudir a interpretaciones jurídicas ni a valoraciones, y que su corrección **no altere el contenido sustancial** del acto.

MATIZ

La **rectificación del art. 109.2** no es una vía encubierta de revisión. Un error de **Derecho** —una calificación jurídica equivocada, una interpretación incorrecta del precepto aplicable, un error en la subsunción de los hechos en las categorías legales, la aplicación de una norma derogada— **no es** un error material, de hecho ni aritmético. Corregirlo exige el cauce que corresponda: revisión de oficio (art. 106) si el vicio determina nulidad, declaración de lesividad (art. 107) si el acto es favorable y anulable, revocación (art. 109.1) si es de gravamen, o los recursos administrativos si aún están en plazo. La frontera es la que separa lo que se ve de lo que se razona: si para advertir el error hay que argumentar jurídicamente, no es error material.

6. Los límites de la revisión (art. 110)

Artículo 110 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Límites de la revisión

Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, **no podrán ser ejercidas cuando** por **prescripción de acciones**, por el **tiempo transcurrido** o por **otras circunstancias**, su ejercicio resulte **contrario a la equidad**, a la **buena fe**, al **derecho de los particulares** o a las **leyes**.

Es el precepto que impide que la revisión de oficio se convierta en una potestad ilimitada. Su estructura merece atención porque suele leerse mal.

El artículo distingue **causas** y **parámetros**. Las **causas** que activan el límite son tres: la **prescripción de acciones**, el **tiempo transcurrido** y **otras circunstancias** —cláusula abierta que permite ponderar la totalidad del supuesto—. Los **parámetros** con los que se mide si el ejercicio resulta improcedente son cuatro: la **equidad**, la **buena fe**, el **derecho de los particulares** y las **leyes**.

Su función es la de contrapeso de la imprescriptibilidad del art. 106.1. La revisión de actos nulos puede instarse «en cualquier momento», sí, pero el art. 110 permite al órgano

competente —y al juez que después controle su decisión— rechazar la revisión cuando, atendidas todas las circunstancias, destruir una situación consolidada durante años resultaría contrario a la equidad o a la buena fe. Es la vía por la que la **seguridad jurídica** y la **confianza legítima** —principio recogido en el art. 3.1.e de la Ley 40/2015— penetran en un régimen que, de otro modo, sería absoluto.

Nótese, por último, su ámbito: «las facultades de revisión establecidas en **este Capítulo**». Alcanza, por tanto, a **todos** los cauces del Capítulo I —revisión de actos nulos, revisión de disposiciones, lesividad, revocación y rectificación—, no solo al art. 106.

RECUERDA

7. La competencia para la revisión de oficio en la Administración General del Estado (art. 111)

Artículo 111 de la Ley 39/2015 (LPAC) · Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado

En el ámbito estatal, serán **competentes** para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos **nulos y anulables**:

a) El **Consejo de Ministros**, respecto de **sus propios actos y disposiciones** y de los actos y disposiciones dictados por los **Ministros**.

b) En la **Administración General del Estado**:

1.º Los **Ministros**, respecto de los actos y disposiciones de los **Secretarios de Estado** y de los dictados por **órganos directivos de su Departamento** no dependientes de una Secretaría de Estado.

2.º Los **Secretarios de Estado**, respecto de los actos y disposiciones dictados por los **órganos directivos de ellos dependientes**.

c) En los **Organismos públicos y entidades de derecho público** vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1.º Los **órganos a los que estén adscritos** los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el **máximo órgano rector** de éstos.

2.º Los **máximos órganos rectores** de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los **órganos de ellos dependientes**.

El criterio que gobierna todo el precepto es el de **superioridad jerárquica**: revisa el órgano inmediatamente superior a aquel que dictó el acto o la disposición, con la particularidad de que el **Consejo de Ministros** revisa tanto sus propios actos y disposiciones como los de los Ministros —única hipótesis de autorrevisión expresa—.

Acto o disposición dictado por	Revisa
Consejo de Ministros	Consejo de Ministros
Ministros	Consejo de Ministros
Secretarios de Estado	Ministros
Órganos directivos del Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado	Ministros
Órganos directivos dependientes de una Secretaría de Estado	Secretarios de Estado
Máximo órgano rector de un organismo público o entidad de derecho público	Órgano de adscripción
Órganos dependientes del máximo órgano rector	Máximo órgano rector

Por último, la rúbrica: el art. 111 se refiere a la revisión de oficio de disposiciones y actos **nulos y anulables**. Comprende, por tanto, tanto la competencia para declarar la nulidad del art. 106 como la competencia para declarar la lesividad del art. 107 en el ámbito estatal, complementando la remisión genérica del art. 107.4 al «órgano de cada Administración competente en la materia».

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

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