EJ. 5 · TEMA 31

El acto administrativo: concepto, clases y elementos

Su motivación y notificación. Eficacia y validez de los actos administrativos. Revisión, anulación y revocación.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 31 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS
03 LA MOTIVACIÓN Y LA NOTIFICACIÓN
04 LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO
05 LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO
06 REVISIÓN, ANULACIÓN Y REVOCACIÓN
07 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

El acto administrativo es la forma más característica de actuación de la Administración: la decisión con la que resuelve un caso concreto, como conceder una licencia o imponer una sanción.

La **Ley 39/2015** (LPAC) regula las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos, incluidos los actos y su revisión en vía administrativa. La **Ley 40/2015** (LRJSP) regula la organización y el funcionamiento interno del sector público. Ambas sustituyeron a la Ley 30/1992, entraron en vigor con carácter general el 2 de octubre de 2016 y hacen de la Administración electrónica la forma ordinaria de actuar. Su desarrollo principal es el **Real Decreto 203/2021**.

02 EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS

2.1 Concepto

Las Leyes 39/2015 y 40/2015 no definen el acto administrativo, por lo que su concepto es doctrinal: la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. De ahí sus rasgos:

- Es una declaración, no una actuación puramente material como la retirada de un vehículo por la grúa, que no es acto aunque debe apoyarse en uno.
- Procede de una Administración pública en ejercicio de una potestad administrativa atribuida por el ordenamiento.
- Se distingue del reglamento: el acto aplica el ordenamiento a un caso y se agota con su cumplimiento, mientras que el reglamento innova el ordenamiento y permanece.

2.2 Clases de actos administrativos

Los criterios son muchos. Los más útiles son los que tienen consecuencias jurídicas distintas:

- **Reglados y discrecionales.** En el reglado la norma fija todos sus elementos. En el discrecional permite elegir entre varias soluciones igualmente válidas. La discrecionalidad no es arbitrariedad: los tribunales controlan los elementos reglados (competencia, procedimiento, fin), los hechos determinantes y los principios generales, y los actos discrecionales deben motivarse siempre (art. 35.1.i LPAC).
- **Favorables y de gravamen.** Los favorables amplían la esfera jurídica del destinatario, como una subvención. Los de gravamen la restringen, como una sanción. La distinción es decisiva para su revocación y su retroactividad.
- **Resolutorios y de trámite.** Los de trámite, como regla general, no se recurren por separado. Solo son recurribles los de trámite cualificados, que deciden directa o indirectamente el fondo, impiden continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable (art. 112.1 LPAC).
- **Expresos y presuntos.** El silencio positivo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. El negativo no es un acto, sino una ficción que solo permite interponer el recurso que proceda (art. 24.2 LPAC).
- **Que agotan o no la vía administrativa**, y **constitutivos y declarativos**, según creen una situación jurídica nueva o reconozcan una preexistente.
- **Firmes y no firmes.** Es firme el acto que ya no puede recurrirse por haber transcurrido los plazos o haberse agotado los recursos.
- **Singulares, plurales y generales**, según se dirijan a una persona, a varias determinadas o a una pluralidad indeterminada.

2.3 Elementos del acto administrativo

El **art. 34 LPAC** dispone que los actos se producirán por el órgano competente, ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido, y que su contenido se ajustará al ordenamiento y será determinado y adecuado a los fines de aquellos. La doctrina distingue cinco elementos:

- **Subjetivo.** El órgano debe ser competente, con titular legalmente investido que actúe con imparcialidad. La competencia es irrenunciable, salvo delegación, avocación o encomienda de gestión (art. 8 LRJSP). La imparcialidad se garantiza con la abstención y la recusación (arts. 23 y 24 LRJSP). Debe abstenerse quien tenga interés personal en el asunto, parentesco con un interesado dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, amistad íntima o enemistad manifiesta con él. La actuación de quien debió abstenerse no implica necesariamente la invalidez del acto, pero sí genera responsabilidad.
- **Objetivo.** Es el contenido, lo que decide: debe ser lícito, determinado y posible, y ajustarse a los hechos.
- **Causal.** Es el presupuesto de hecho que justifica el acto. Si los hechos no existen o están mal apreciados, el acto es

inválido aunque el órgano tenga la potestad.

- **Teleológico.** Es el fin: satisfacer el interés público concreto para el que se atribuye la potestad (art. 103.1 CE). Ejercerla para otro fin es desviación de poder (art. 70.2 LJCA), que determina la anulabilidad.
- **Formal.** Comprende el procedimiento y la forma de exteriorización. Los actos se producen por escrito a través de medios electrónicos, salvo que su naturaleza exija otra forma (art. 36.1 LPAC). Se admite la actuación administrativa automatizada, en la que el acto lo produce un sistema informático sin intervención directa de un empleado público, siempre que se haya establecido previamente el órgano responsable a efectos de impugnación (art. 41 LRJSP).

03 LA MOTIVACIÓN Y LA NOTIFICACIÓN

3.1 La motivación

Motivación. Es la expresión de las razones de hecho y de derecho que justifican el acto. Permite al interesado conocer el porqué y defenderse, y a los tribunales controlar la decisión. La ley exige una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (art. 35.1 LPAC): no extensa, sino suficiente.

Deben motivarse, entre otros (art. 35.1), los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, los que resuelvan revisiones de oficio y recursos administrativos, los que se separen del criterio de actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos, los sancionadores y los dictados en ejercicio de potestades discrecionales.

En los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva, la motivación se ajusta a las bases de la convocatoria, pero deben quedar acreditados en el expediente los fundamentos de la resolución (art. 35.2). La falta de motivación suele determinar la anulabilidad cuando provoca indefensión.

3.2 La notificación

Notificación. Es la comunicación formal del acto a los interesados cuyos derechos o intereses afecta. De ella dependen que el acto produzca efectos frente al interesado y que empiecen a correr los plazos para recurrirlo.

- Debe cursarse en **diez días** desde que se dicta el acto y contener el texto íntegro, si pone fin o no a la vía administrativa, los recursos que proceden, el órgano ante el que presentarlos y el plazo (art. 40.2).
- La notificación defectuosa con texto íntegro surte efecto desde que el interesado realiza actuaciones que suponen conocer su contenido o interpone el recurso procedente (art. 40.3).
- Para cumplir el plazo máximo del procedimiento basta la notificación con texto íntegro o el intento debidamente acreditado (art. 40.4).

Notificación electrónica. Es preferente y obligatoria para quienes están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración (art. 41), entre otros las personas jurídicas, los profesionales de colegiación obligatoria y los empleados públicos en los trámites por razón de su condición (art. 14.2). Se practica por comparecencia en la sede electrónica, por la Dirección Electrónica Habilitada única o por ambos sistemas. Se entiende practicada al acceder el interesado al contenido y rechazada tras **diez días naturales** sin acceder (art. 43). La falta del aviso al correo o dispositivo no invalida la notificación.

Notificación en papel. Se hace en el domicilio y puede recogerla cualquier persona mayor de catorce años que se identifique. Si nadie se hace cargo, se repite el intento una sola vez en los tres días siguientes, en franja horaria distinta (art. 42). Si los interesados son desconocidos, se ignora el lugar o los intentos fracasan, se notifica por anuncio en el Boletín Oficial del Estado a través del Tablón Edictal Único (art. 44).

Publicación. Sustituye a la notificación cuando el acto se dirige a una pluralidad indeterminada de personas o forma parte de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva (art. 45).

04 LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

4.1 Presunción de validez, ejecutividad y retroactividad

Los actos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que se disponga otra cosa (art. 39.1 LPAC). Es la autotutela declarativa: obligan sin que un juez los confirme y quien los considere ilegales debe impugnarlos. Son ejecutivos (art. 38) y la interposición de un recurso no suspende, por regla general, su ejecución (art. 117).

La eficacia queda demorada cuando lo exige el contenido del acto o está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior (art. 39.2). La retroactividad es excepcional: solo cabe cuando el acto sustituye a otro anulado o produce efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho existieran ya en la fecha a que se retrotrae y no se lesionen derechos de terceros (art. 39.3). Los actos de gravamen no pueden ser retroactivos.

4.2 La ejecución forzosa

Si el destinatario no cumple voluntariamente, la Administración puede ejecutar el acto por sí misma, sin acudir al juez: es la autotutela ejecutiva. Exige resolución previa que le sirva de fundamento (art. 97), apercibimiento al interesado (art. 99) y proporcionalidad, con el medio menos restrictivo de la libertad individual (art. 100.2). Los medios son cuatro (arts. 100 a 104):

- **Apremio sobre el patrimonio**, cuando el acto obliga a pagar una cantidad líquida, con embargo y, en su caso, enajenación de bienes.
- **Ejecución subsidiaria**, cuando obliga a un hacer que puede realizar otra persona: la Administración lo ejecuta por sí o por un tercero, a costa del obligado.
- **Multa coercitiva**, reiterada por lapsos de tiempo suficientes para cumplir lo ordenado, cuando una ley la autorice. No es una sanción, sino un medio de presión, y es compatible con las sanciones.
- **Compulsión sobre las personas**, cuando una ley la autorice, para obligaciones personalísimas de no hacer o soportar. Si la obligación personalísima es de hacer y no se cumple, se resuelve en indemnización de daños y perjuicios.

05 LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5.1 Nulidad de pleno derecho

Cuando el acto no reúne todos sus elementos conforme al ordenamiento hay dos grados de invalidez. La **nulidad de pleno**

derecho es el más grave y se reserva para los supuestos tasados del **art. 47.1 LPAC**:

- Los que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- Los de contenido imposible.
- Los constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ella.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- Los actos expresos o presuntos por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- Cualquier otro que establezca expresamente una norma con rango de ley.

La nulidad es imprescriptible, pues puede hacerse valer en cualquier momento, no puede convalidarse y sus efectos se retrotraen al momento en que se dictó el acto.

5.2 Anulabilidad e irregularidades no invalidantes

La **anulabilidad** es la regla general: son anulables los actos que incurren en cualquier infracción del ordenamiento, incluida la desviación de poder (art. 48.1). Dos matices:

- El defecto de forma solo determina la anulabilidad cuando el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o da lugar a indefensión (art. 48.2). En otro caso es una irregularidad no invalidante.
- La actuación fuera de plazo solo implica anulabilidad cuando lo impone la naturaleza del término o plazo (art. 48.3).

El acto anulable solo puede impugnarse dentro de los plazos de los recursos. Si no se recurre, deviene firme y el vicio queda sanado, salvo que la Administración acuda a la declaración de lesividad. También puede convalidarse subsanando sus vicios (art. 52).

5.3 El principio de conservación de los actos

La ley procura salvar la actuación administrativa con varias técnicas:

- **Transmisibilidad limitada.** La invalidez de un acto no afecta a los sucesivos independientes del primero, ni la de una parte a las demás partes independientes (art. 49).
- **Conversión.** El acto nulo o anulable que contenga los elementos de otro distinto produce los efectos de este (art. 50).
- **Conservación.** Al declarar la invalidez se conservan los actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual sin la infracción (art. 51).
- **Convalidación** de los actos anulables, con efectos desde su fecha (art. 52).

06 REVISIÓN, ANULACIÓN Y REVOCACIÓN

6.1 La revisión de oficio de los actos nulos

La Administración puede declarar la nulidad de los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o no hayan sido recurridos en plazo, cuando incurran en alguna causa del art. 47.1 (art. 106.1 LPAC). Sus notas son:

- Puede iniciarse en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado.
- Exige **dictamen favorable del Consejo de Estado** u órgano consultivo autonómico equivalente. Si es desfavorable, no puede declararse la nulidad.
- Pueden inadmitirse motivadamente, sin dictamen, las solicitudes que no se basen en causas de nulidad o carezcan manifiestamente de fundamento (art. 106.3).
- Si se inició de oficio y transcurren **seis meses** sin resolución, caduca. Si se inició a solicitud del interesado, se entiende desestimada por silencio (art. 106.5).

6.2 La declaración de lesividad de los actos anulables

La Administración no puede anular por sí misma un acto favorable que sea solo anulable. Debe declararlo lesivo para el interés público y después impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que es quien lo anula (art. 107 LPAC). La declaración debe adoptarse en **cuatro años** desde que se dictó el acto, previa audiencia de los interesados, y el procedimiento caduca si no se resuelve en seis meses. No es recurrible por sí misma y la Administración tiene después **dos meses** para interponer el recurso contencioso (art. 46.5 LJCA).

6.3 La revocación y la rectificación de errores

Revocación. Permite dejar sin efecto los actos de gravamen o desfavorables, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, siempre que no constituya una dispensa o exención no permitida por las leyes ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico (art. 109.1 LPAC). Los actos favorables solo pueden dejarse sin efecto por revisión de oficio o lesividad, en garantía de la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Rectificación. La Administración puede rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos de sus actos (art. 109.2). Solo cabe si el error es evidente y su corrección no altera el sentido del acto.

6.4 Límites y cuadro de síntesis

Estas facultades no pueden ejercerse 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 (art. 110). Iniciado un procedimiento de revisión, puede suspenderse la ejecución del acto cuando pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación (art. 108).

- **Revisión de oficio (art. 106).** Actos nulos de pleno derecho, firmes o que agotan la vía. En cualquier momento. Exige dictamen favorable del Consejo de Estado.
- **Lesividad (art. 107).** Actos favorables y anulables. Cuatro años desde que se dictó. Audiencia y posterior recurso contencioso.
- **Revocación (art. 109.1).** Actos de gravamen o desfavorables. Mientras no prescriba. No ser dispensa ni contraria a la igualdad o al interés público.
- **Rectificación (art. 109.2).** Errores materiales, de hecho o aritméticos. En cualquier momento. Error evidente que no altera el sentido del acto.

07 CONCLUSIÓN

El acto administrativo es la decisión con la que la Administración aplica el ordenamiento a un caso concreto. Para ser válido debe proceder de un órgano competente e imparcial, tener un contenido lícito y posible, apoyarse en hechos reales, perseguir el fin previsto y respetar el procedimiento y la forma. Motivación y notificación permiten al ciudadano conocer la decisión y defenderse.

Los actos gozan de presunción de validez y son ejecutivos. La invalidez distingue la nulidad de pleno derecho, para los vicios más graves, de la anulabilidad, regla general. La Administración declara la nulidad de los nulos con dictamen favorable del Consejo de Estado, debe acudir al juez para anular los favorables anulables y solo puede revocar libremente los de gravamen.