



TEMA 23

**El acto administrativo: concepto,
producción, contenido, motivación y forma.
La eficacia del acto administrativo. Silencio
administrativo. Nulidad y anulabilidad**

SUMARIO (I)

1. El acto administrativo

A) Concepto

B) Producción

B.1. Órgano administrativo competente para dictar el acto

B.2. Acto administrativo y procedimiento

C) Contenido

C.1. Elementos reglados y elementos discrecionales en el contenido del acto

C.2. Requisitos de validez por razón del contenido

C.3. Determinaciones accesorias

C.4. Clases de actos por razón de su contenido

D) Motivación

D.1. Actos de obligada motivación

D.2. Requisitos de la motivación

E) Forma

E.1. Forma de manifestación externa

E.2. Estructura interna

SUMARIO (II)

2. La eficacia del acto administrativo

- A) Eficacia temporal
- B) Retroactividad de los actos administrativos
- C) Suspensión de los actos administrativos
- D) Notificación de los actos administrativos
 - D.1. Condiciones generales
 - D.2. Práctica de las notificaciones en papel
 - D.3. Práctica de las notificaciones electrónicas
 - D.4. Notificaciones infructuosas
- E) Publicación de los actos administrativos
- F) Ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos

SUMARIO (III)

3. Silencio administrativo

- A) La obligación de resolver y notificar en plazo
- B) La falta de resolución y notificación en plazo: clases, efectos y naturaleza del silencio administrativo
 - B.1. En procedimientos iniciados a solicitud del interesado
 - B.2. En procedimientos iniciados de oficio

4. Nulidad y anulabilidad

- A) Presunción de validez de los actos administrativos
- B) La invalidez de los actos administrativos
 - B.1. Actos nulos de pleno derecho: supuestos legales y regulación
 - B.2. Actos anulables: supuestos legales y regulación
 - B.3. Irregularidades no invalidantes

**Concepto de
acto
administrativo**

No existe un concepto legal de acto administrativo. **García de Enterría** lo define como 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**.

- **Declaración de la Administración**: las actuaciones de los particulares (solicitudes, alegaciones, recursos) **no son actos administrativos**.
- **Declaración unilateral**: se diferencia de contratos, pactos o convenios (bilaterales). Excepcionalmente, algunos actos unilaterales exigen **aceptación del destinatario** (p. ej., el nombramiento de un funcionario solo es eficaz desde la toma de posesión).
- Puede ser declaración de **voluntad, deseo, conocimiento o juicio**; lo característico es que **produce efectos jurídicos** (no es una simple actuación material).
- Surge del ejercicio de una **potestad administrativa** (**nunca reglamentaria**) atribuida por el ordenamiento jurídico, y está **sujeto al Derecho Administrativo**.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. PRODUCCIÓN

Órgano competente para dictar el acto

El acto ha de dictarlo la Administración competente y, dentro de ella, el **órgano con competencia atribuida**. La competencia es la **medida de la potestad** de cada órgano; si la norma no especifica el órgano, corresponde a los **órganos inferiores competentes por materia y territorio** o, de haber varios, al **superior jerárquico común** ([art. 8.3 LRJSP](#)).

Criterios de atribución: **material, territorial, temporal y jerárquico**. Su incumplimiento genera un **vicio de incompetencia** que puede afectar a la validez del acto (la incompetencia **jerárquica** admite **convalidación** por el superior — [art. 52.3 LPACAP](#)).

El titular ha de estar **legítimamente investido** y no incurrir en causa de **abstención** ni actuar con voluntad viciada; ello no siempre determina la invalidez, si el contenido no se ve alterado.

En órganos **colegiados**, se exigen requisitos específicos de **quórum, convocatoria, orden del día y adopción de acuerdos** ([art. 17 LRJSP](#)).

Clases de actos según el procedimiento

Por regla general los actos se producen conforme a un [procedimiento establecido](#), aunque cabe excepcionalmente actuar directamente sin procedimiento previo (p. ej., orden de desalojo urgente).

- [Actos definitivos o resoluciones](#): ponen fin al procedimiento decidiendo todas las cuestiones planteadas ([art. 88.1 LPACAP](#)).
- [Actos de trámite](#): instrumentales dentro del procedimiento; en principio [inimpugnables de forma autónoma](#), salvo que decidan el fondo, impidan continuar, produzcan indefensión o perjuicio irreparable ([art. 112.1 LPACAP](#)).
- [Actos firmes](#): no susceptibles ya de recurso (por transcurso de plazos o confirmación judicial firme); si se dicta uno idéntico, es un [acto confirmatorio](#), no recurrible ([art. 28 LJCA](#)).

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. ACTOS QUE AGOTAN LA VÍA ADMINISTRATIVA

Vía administrativa y clases de destinatarios

Actos que **agotan la vía administrativa**: recurribles directamente ante lo contencioso-administrativo (cabe, potestativamente, recurso de reposición, [art. 123 LPACAP](#)). Entre otros ([art. 114.1 LPACAP](#)): los que resuelven **recursos de alzada**, los de **órganos sin superior jerárquico**, los **acuerdos o convenios finalizadores**, los de **responsabilidad patrimonial**.

Actos que **no agotan la vía administrativa**: exigen obligatoriamente **recurso de alzada** previo ante el superior jerárquico ([art. 121.1 LPACAP](#)).

Distinción entre **actos singulares** (destinatario concreto) y **actos plúrimos o generales** (destinatario plural o indeterminado), relevante para su régimen de notificación y publicación.

Art. 34 LPACAP*Producción y
contenido*

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

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONTENIDO

Elementos reglados y discrecionales

El contenido del acto se ajustará al ordenamiento y será **determinado y adecuado a los fines** ([art. 34.2 LPACAP](#)).

Según el tipo de potestad ejercida, el contenido incluirá elementos **reglados** o **discrecionales**. **Ningún acto es totalmente discrecional**: siempre son **reglados** el **presupuesto de hecho**, la **competencia del órgano** y el **fin** perseguido.

Cuando el contenido deriva de una potestad discrecional, se exige **motivación** para evitar la **arbitrariedad**, proscrita por el [art. 9.3 CE](#).

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONTENIDO

Requisitos de validez por razón del contenido

El contenido debe ajustarse al ordenamiento jurídico ([art. 34.2 LPACAP](#)) y ser **adecuado a los fines** para los que se atribuyó la potestad. Si se dicta con una finalidad distinta se incurre en **desviación de poder**, causa de **anulabilidad** ([art. 48.1 LPACAP](#)).

El contenido ha de ser también **determinado** ([art. 34.2 LPACAP](#)) y **posible** [[art. 47.1.c\) LPACAP](#)]: un acto sancionador que no precise la infracción es indeterminado; declarar BIC una obra ya destruida es un acto de contenido imposible.

Determinaciones accesorias

El acto puede incluir determinaciones accesorias: **condición, término y modo**, solo cuando lo prevea la norma reguladora de la potestad y en sus términos.

Cuando la norma es genérica, la Administración puede imponerlas implícitamente; su conformidad a Derecho dependerá de su **coherencia con la finalidad** perseguida por la norma (p. ej., condicionar una licencia de edificación a acabar un proyecto de urbanización sí es admisible; condicionarla a contratar con una empresa concreta, no).

Clases de actos por razón de su contenido

- **Actos favorables**: amplían la esfera jurídica del destinatario (autorizaciones, concesiones, dispensas, ayudas, subvenciones).
- **Actos de gravamen o desfavorables**: limitan o reducen derechos, intereses o situaciones jurídicas (sanciones, expropiaciones, órdenes).

La distinción es clave para la **obligación de motivar** (los desfavorables siempre requieren motivación) y para el régimen de **revisión de oficio o revocación** por la propia Administración.

Art. 35 LPACAP**Motivación**

Motivación, con sucinta **referencia de hechos y fundamentos** de derecho:

- a) Los actos que **limiten derechos subjetivos o intereses legítimos**.
- b) Los actos que **resuelvan procedimientos de revisión de oficio** de disposiciones o actos administrativos, **recursos administrativos** y **procedimientos de arbitraje** y los que declaren su **inadmisión**.
- c) Los actos que se **separen del criterio seguido en actuaciones precedentes** o del **dictamen de órganos consultivos**.
- d) Los acuerdos de **suspensión de actos**, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de **medidas provisionales** previstas en el art. 56.
- e) Los acuerdos de **aplicación de la tramitación de urgencia**, de **ampliación de plazos** y de realización de actuaciones complementarias.
- f) Los actos que **rechacen pruebas** propuestas por los interesados.
- g) Los actos que acuerden **la terminación del procedimiento por** la **imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas**, así como los que acuerden el **desistimiento por la AAPP** en procedimientos iniciados **de oficio**.
- h) Las **propuestas de resolución** en los procedimientos **de carácter sancionador**, así como los actos que resuelvan procedimientos de **carácter sancionador** o de **responsabilidad patrimonial**.
- i) Los actos que se dicten en el ejercicio de **potestades discrecionales**, así como los que deban serlo en virtud de **disposición legal o reglamentaria expresa**.

	REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Art. 35 LPACAP Motivación	2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.
	REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Art. 36 LPACAP Forma	- Por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia. - Órganos administrativos cuando ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. - Una serie de actos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. FORMA

Estructura interna y actos verbales o presuntos

La ley no impone una estructura obligatoria (rige el **principio de libertad de forma**), aunque todo acto debe incorporar la **decisión adoptada**, el **órgano que la dicta** y la **fecha**. Al notificarlo o publicarlo, la ley exige constancia del **texto íntegro** y de los **recursos pertinentes**. Cabe la constancia escrita de **actos dictados verbalmente** (firmada por quien los recibe), salvo cuando por su inmediatez no la requieran (p. ej., una señal de un policía de tráfico). Los **actos presuntos**, derivados del **silencio administrativo**, **no tienen forma escrita** al derivarse de la **inactividad de la Administración**.

Art. 39 LPACAP**Efectos**

- Se presumirán **válidos** y producirán efectos **desde la fecha** en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.
- La **eficacia** quedará **demorada** cuando así lo exija el **contenido del acto** o este **supeditada a su notificación, publicación o aprobación** superior.
- **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 **no lesionen derechos o intereses legítimos** de otras personas
- Normas y actos dictados por los **órganos de las AAPP 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.
- Cuando **una AAPP** tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que **necesariamente** tenga **por base otro** dictado **por AAPP distinta** y aquélla entienda que **es ilegal**, podrá **requerir a** ésta previamente para que **anule o revise el acto** ([art. 44 LJCA](#)), y, de **rechazar el requerimiento**, podrá **interponer recurso C-A**. En estos casos, **quedará suspendido** el procedimiento para dictar resolución.

	EFICACIA DE LOS ACTOS
<u>Art. 37 LPACAP</u> <i>Inderogabilidad singular</i>	- Las resoluciones de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque procedan de un órgano de igual o superior jerarquía. -Son nulas las resoluciones que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el <u>art. 47 LPACAP</u>.
	EFICACIA DE LOS ACTOS
<u>Art. 38 LPACAP</u> <i>Ejecutividad</i>	- Actos de Derecho Administrativo, con arreglo a lo dispuesto en esta ley.

Suspensión de los actos administrativos

La **Administración** puede **suspender provisionalmente** la **eficacia de un acto** (p. ej., una concesión de aguas en sequía extraordinaria) o, sobre todo, al plantearse un **recurso administrativo o judicial** contra él, o en un procedimiento de **revisión de oficio**.

La regla general es la **no suspensión** del acto impugnado ([art. 117.1 LPACAP](#)). El órgano que resuelve el recurso, ponderando el **perjuicio al interés público** frente al del recurrente, **podrá suspenderlo**, de oficio o a instancia de parte, si ([art. 117.2 LPACAP](#)):

- a) La ejecución pudiera causar **perjuicios de imposible o difícil reparación**;
- b) La impugnación se funda en alguna causa de **nulidad de pleno derecho** ([art. 47.1 LPACAP](#)).

La **suspensión** se entiende producida **automáticamente** si transcurre **un mes** desde la solicitud **sin resolución expresa** ([art. 117.3 LPACAP](#)).

Art. 40 LPACAP**Notificación**

¿Qué actos deben notificarse?: las resoluciones y actos de trámite que afecten a los intereses y derechos de interesados.

¿Quién debe notificar?: el órgano que dictó el acto.

Plazo: 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.

Contenido: texto íntegro; fecha en que se dictó; órgano y firmante; si pone fin o no a la vía administrativa; recursos, ante quién y plazos.

- Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos, 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
- A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación.
- Cuando tenga por interesado a más de un interesado, las AAPP podrán adoptar medidas necesarias para la protección datos personales.

Art. 41 LPACAP**Condiciones
generales para
la práctica de
las
notificaciones**

- Preferentemente por **medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado **resulte obligado a recibirlas por esta vía**.
- No obstante, las AAPP podrán practicar las notificaciones por **medios no electrónicos**:
 - 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 AAPP notificante.
- Notificaciones **válidas** cualquiera que deje constancia de la recepción, envío o puesta a disposición, la fecha, y el contenido, identidad fidedigna del remitente.
- **Reglamentariamente**, las AAPP podrán establecer la obligación de practicar **electrónicamente** las notificaciones para determinados procedimientos y para **ciertos colectivos de personas físicas con acceso de medios electrónicos**.
- Dirección de **correo electrónico** que servirá para el envío **de los avisos regulados** en este artículo, **pero no** para la práctica de **notificaciones**.
NO por medios electrónicos:
 - 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**.

Art. 41 LPACAP**Condiciones
generales para
la práctica de
las
notificaciones**

- Procedimientos iniciados **a solicitud del interesado, medio señalado** al efecto por aquel. Será **electrónica** en los casos en los que exista **obligación** de relacionarse de esta forma.
- Si **no fuera posible** por **medio electrónico**, se practicará en **cualquier lugar adecuado**, y por **cualquier medio que permita tener constancia de la recepción** por el interesado o su representante, la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.
- Procedimientos iniciados **de oficio**, a los solos efectos de su iniciación, las AAPP 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.
- **Rechazo**: se hará constar en expediente, circunstancias de intento de notificación y medio, dando efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.
- Con **independencia** de que la notificación **se realice en papel o por medios electrónicos**, las AAPP enviarán un **aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico** del interesado que este haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la AAPP 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**.
- En caso de notificación por **distintos cauces**, se tomará como **fecha** la de **aquella** que se hubiera **producido en primer lugar**.

Art. 42 LPACAP**Práctica de las notificaciones en papel**

- Las notificaciones que se practiquen **en papel** deberán ser **puestas a disposición** del interesado en la **sede electrónica** de la AAPP u Organismo actuante para que **pueda acceder al contenido** de las mismas de forma voluntaria.
- La notificación se practique **en el domicilio del interesado, de no hallarse** presente este en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona **mayor de 14 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 intento la notificación**, intento que se repetirá por **una sola vez** y en **una hora distinta** dentro de los **3 días siguientes** . En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las **15 horas**, el **segundo intento** deberá realizarse **después de las 15 horas** y viceversa, dejando en todo **caso al menos** un **margen de diferencia** de **3 horas** entre ambos intentos de notificación.
- Si el **segundo intento también resultara infructuoso**, art. 44 de esta ley.
- Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, posibilidad de que **el resto de notificaciones** se puedan realizar a través de **medios electrónicos**.

Art. 43 LPACAP
***Práctica de las
notificaciones a
través de
medios
electrónicos***

- Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante **comparecencia** en la **sede electrónica** de la AAPP u Organismo actuante, a través de la **dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas**, según disponga cada AAPP 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.
- 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 **10 días naturales** desde la puesta a disposición de la notificación **sin que se acceda a su contenido**.
- **Cumplida la obligación** ([art. 40.4 LPACAP](#), texto íntegro e intento) con la **puesta a disposición** de la notificación en la **sede electrónica** actuante o en la **dirección electrónica habilitada única**.
- Los interesados podrán **acceder** a las notificaciones desde el **Punto de Acceso General electrónico** de la AAPP, que funcionará como un **portal de acceso**.

Art. 44 LPACAP
Notificación infructuosa

- Cuando los interesados sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación: por medio de un **anuncio publicado** en el **BOE**.
- Con **carácter facultativo**, las AAPP podrán publicar un anuncio en el **BO** de la **CCAA** 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 AAPP **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 **BOE**.

EFICACIA DE LOS ACTOS	
Art. 45 LPACAP Publicación	- Serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas de procedimiento o razones de interés público apreciadas por el órgano competente. - En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación: - Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas, Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. - 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. - 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 DO correspondiente.
EFICACIA DE LOS ACTOS	
Art. 46 LPACAP Indicación de y notificaciones publicaciones	Si la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el DO que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca. Adicionalmente y de manera facultativa, las AAPP 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 DO.

La autotutela ejecutiva

Los actos administrativos son ejecutivos con arreglo a la ley ([art. 38 LPACAP](#)): la Administración **no necesita acudir a los tribunales** para ejecutar sus propios actos. Es la llamada **potestad de autotutela ejecutiva**.

Los actos son **inmediatamente ejecutivos**, salvo ([art. 98.1 LPACAP](#)):

- a) Que se acuerde la **suspensión de su ejecución**;
- b) Que se trate de una **resolución sancionadora recurrible** en vía administrativa ordinaria;
- c) Que una **disposición** establezca lo **contrario**;
- d) Que se necesite **aprobación o autorización superior**.

Las **deudas** pecuniarias a favor de la Hacienda Pública se pagarán preferentemente por **medios electrónicos** ([art. 98.2 LPACAP](#)).

2. LA EFICACIA. EJECUCIÓN FORZOSA

Medios de ejecución forzosa (I): apremio y ejecución subsidiaria

La Administración puede proceder, **previo apercibimiento**, a la **ejecución forzosa**, respetando el **principio de proporcionalidad** ([art. 100 LPACAP](#)), salvo suspensión o cuando la CE o la ley exijan intervención judicial.

- **Apremio sobre el patrimonio**: para satisfacer cantidades **líquidas**, según el procedimiento de apremio ([art. 101 LPACAP](#)); nunca sin norma con rango de ley.
- **Ejecución subsidiaria**: para actos **no personalísimos** que puedan realizar **terceros** por cuenta del obligado, quien debe costearla ([art. 102 LPACAP](#)).

Medios de ejecución forzosa (II): multa coercitiva y compulsión

- **Multa coercitiva**: cuando la ley lo autorice, reiterada por **lapsos de tiempo**, para actos **personalísimos** sin compulsión directa, cuando esta no se estime conveniente, o cuando el obligado pueda encargar la ejecución a terceros ([art. 103 LPACAP](#)); es **compatible con las sanciones**.
- **Compulsión sobre las personas**: para obligaciones **personalísimas de no hacer o soportar**, solo si la ley lo autoriza expresamente y respetando la dignidad y los derechos constitucionales ([art. 104 LPACAP](#)).

Rige el principio *favor libertatis*: de haber varios medios admisibles, se elige el **menos restrictivo** de la libertad individual ([art. 100.2 LPACAP](#)). Para entrar en un **domicilio** se requiere **consentimiento** o **autorización judicial** ([art. 100.3 LPACAP](#)).

La obligación de resolver: plazo máximo y cómputo

La Administración está obligada a **dictar resolución expresa** en todos los procedimientos y a **notificarla** ([art. 21.1 LPACAP](#)).

El **plazo máximo de notificación** lo fija la norma reguladora, sin poder exceder de **seis meses** salvo norma con rango de ley o Derecho de la UE; en su defecto, **tres meses** (carácter supletorio) ([art. 21.2 LPACAP](#)).

Cómputo ([art. 21.3 LPACAP](#)): en procedimientos **de oficio**, desde el **acuerdo de iniciación**; en procedimientos **a solicitud del interesado**, desde su entrada en el **registro electrónico**.

En algunos casos (**prescripción, renuncia** del derecho, **caducidad** del procedimiento o **desistimiento** de la solicitud, así como la **desaparición sobrevenida del objeto**), la **resolución** consistirá en la **declaración de la circunstancia** que concurra, con indicación de los **hechos** y las **normas** aplicables. **Se exceptúan** de dictar resolución expresa los procedimientos terminados por **pacto o convenio**, y los de mero **ejercicio de derechos sujetos a declaración responsable o comunicación** ([art. 21.1 LPACAP](#)).

Suspensión del plazo máximo para resolver

El plazo máximo **puede suspenderse** ([art. 22.1 LPACAP](#)), entre otros supuestos, cuando: se requiera **subsanción** de deficiencias; deba obtenerse un pronunciamiento de un **órgano de la UE**; se soliciten **informes preceptivos** (máximo **tres meses**); deban practicarse **pruebas técnicas**; o se negocie un **pacto o convenio** que termine el procedimiento.

El plazo **se suspenderá necesariamente** ([art. 22.2 LPACAP](#)): cuando una Administración requiera a otra la **anulación de un acto ilegal** base del propio; cuando se acuerden **actuaciones complementarias**; o cuando se promueva **recusación** contra el instructor.

3. SILENCIO ADMINISTRATIVO

Ampliación de plazos y responsabilidad

Si el volumen de solicitudes puede incumplir el plazo, primero se [habilitarán medios personales y materiales \(art. 21.5 LPACAP\)](#). Agotados estos, cabe [ampliar motivadamente](#) el plazo máximo, sin poder superar el establecido para la tramitación ([como máximo, se duplica](#)); contra el acuerdo de ampliación [no cabe recurso \(art. 23 LPACAP\)](#).

El personal responsable de instruir y resolver responde directamente del cumplimiento de esta obligación; su incumplimiento genera [responsabilidad disciplinaria \(art. 21.6 LPACAP\)](#).

Procedimientos a solicitud del interesado: regla general y excepciones

Regla general: silencio positivo. Transcurrido el plazo máximo sin notificarse resolución expresa, se entiende **estimada** la solicitud ([art. 24.1 LPACAP](#)).

Excepciones: es **silencio negativo** cuando así lo disponga una **norma con rango de ley o de la UE**; en el **derecho de petición** ([art. 29 CE](#)); **cuando se transfieran facultades sobre el dominio o servicio público**; en **actividades** que puedan **dañar el medio ambiente**; en **responsabilidad patrimonial**; y en la **impugnación de actos y revisión de oficio** ([art. 24.1 LPACAP](#)).

3. SILENCIO ADMINISTRATIVO

Efectos del silencio y certificado acreditativo

La **estimación** por silencio (acto presunto) tiene la consideración de **acto administrativo finalizador**; la resolución expresa posterior **solo** puede ser **confirmatoria** ([art. 24.3.a\) LPACAP](#)). La **desestimación** por silencio solo permite **recurrir**; la resolución expresa posterior **no** está **vinculada al sentido del silencio** ([art. 24.3.b\) LPACAP](#)).

Los actos por silencio se pueden hacer valer ante cualquier persona; puede solicitarse un **certificado acreditativo**, que debe emitirse en **quince días**, aunque no es imprescindible para que el silencio surta efectos ([art. 24.4 LPACAP](#)).

3. SILENCIO ADMINISTRATIVO

Procedimientos iniciados de oficio

Si de un [procedimiento de oficio](#) pudiera derivarse el [reconocimiento de derechos](#), el vencimiento del plazo sin resolución produce [silencio negativo](#) [[art. 25.1.a\) LPACAP](#)].

Si la Administración ejercita potestades [sancionadoras o de gravamen](#), se produce la **caducidad**: [se archivan las actuaciones](#), sin que ello prescriba las acciones (aunque el procedimiento caducado [no interrumpe la prescripción](#) [[arts. 25.1.b\) y 95 LPACAP](#)].

Presunción de validez de los actos administrativos

Los **actos** administrativos **se presumen válidos** ([art. 39.1 LPACAP](#)), como manifestación de la **potestad de autotutela declarativa**. Es una presunción *iuris tantum* (admite prueba en contrario), que se destruye mediante recurso o revisión de oficio.

Los actos de un órgano deben ser **observados por el resto de órganos administrativos**, aunque no dependan jerárquicamente entre sí ni pertenezcan a la misma AAPP ([art. 39.4 LPACAP](#)). Si una Administración estima **ilegal** un **acto ajeno** del que depende el suyo, debe **requerir su anulación** antes de acudir a la vía contencioso-administrativa ([art. 39.5 LPACAP](#)).

Art. 47 LPACAP**Nulidad de pleno derecho****- NULOS DE PLENO DERECHO:**

- a) Los actos que **lesionen los derechos y libertades** susceptibles de **amparo constitucional** (arts. 14-30 CE).
- b) Los dictados por **órgano manifiestamente incompetente** por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un **contenido imposible** (desde el punto de vista físico o material).
- 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 otra causa** que se establezca expresamente en una **disposición de rango legal** (normas que vulneran CE, leyes ni ninguna norma superior).
- Art. 47.2 LPACAP: también las disposiciones administrativas que **vulneren la CE, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior**, las que establezcan **retroactividad no favorable o restrictiva** de derechos individuales.

Efectos jurídicos:

- **Ineficacia inmediata.**
- Puede declararse **de oficio en cualquier momento e instarla cualquier persona.**
- **No puede ser “sanado” o corregido** por la AAPP.

NULIDAD Y ANULABILIDAD

Art. 48 LPACAP **Anulabilidad**

- **Cualquier infracción** del ordenamiento jurídico, **incluida** la **desviación de poder**.
- El **defecto de forma** solo determinara la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales **indispensables** para alcanzar su fin o de lugar a la **indefensión** de los interesados.
- La realización de actuaciones administrativas **fuera del tiempo** establecido para ellas solo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza **del término** o plazo.

EFICACIA DE LOS ACTOS

Art. 49 LPACAP **Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos**

- **No** implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.
- **No** implicará la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia.

	NULIDAD Y ANULABILIDAD
Art. 50 LPACAP Conversión de actos viciados	Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de este.
	NULIDAD Y ANULABILIDAD
Art. 51 LPACAP 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 .
	NULIDAD Y ANULABILIDAD
Art. 52 LPACAP Convalidación	1. La AAPP 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 art. 39.3 LPACAP 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.

Irregularidades no invalidantes

Hay infracciones del ordenamiento que **no invalidan el acto**:

- Los **defectos de forma, salvo** que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para su **fin o** cause **indefensión** ([art. 48.2 LPACAP](#)).
- La realización **fuera de plazo, salvo** que la naturaleza del término o plazo implique su **anulabilidad** ([art. 48.3 LPACAP](#)).

Son manifestaciones del **principio de conservación de los actos administrativos**: la invalidez de un acto **no arrastra** a los **actos independientes** del procedimiento ([art. 49 LPACAP](#)), y se conservan los **trámites cuyo contenido no se vería alterado** de no haberse cometido la infracción ([art. 51 LPACAP](#)).