

## LECCIÓN 8

### LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (I): CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS<sup>1</sup>

Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

#### Sumario:

- 8.1. *Concepto de acto administrativo.*
- 8.2. *Clases de actos administrativos.*
- 8.3. *Los elementos y características de los actos administrativos.*

#### 8.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO<sup>2</sup>.

§ 155. El acto administrativo es el objeto de estudio de un tema clásico en los estudios, manuales y tratados de Derecho Administrativo. En torno a ese tópico se han llenado páginas y páginas que han centrado la **atención de la doctrina**, a veces tal vez en exceso, sin que ello signifique que no merezca desde luego un lugar destacado en el estudio del Derecho Administrativo. Sin negar, por tanto, la importancia del tema es muy posible que la razón real de esa atención se haya debido a **una peculiar perspectiva** en el estudio del Derecho Administrativo; a una peculiar forma de aproximarse a él. Una forma de aproximarse en la que prima la posición del particular, preocupado por defender sus intereses frente a una Administración que puede ponerle trabas y dificultades –en ejercicio de potestades públicas en defensa, en principio, del interés general– a sus deseos de hacer cosas que redunden en su particular interés.

En esa perspectiva defensiva de los intereses particulares el acto administrativo viene a ser la decantación o el precipitado de todo el Derecho Administrativo. Se trata de identificar el elemento de este Derecho que parece erigirse en la puerta de entrada

---

<sup>1</sup> Última actualización en octubre de 2015.

<sup>2</sup> En el momento actual sigue vigente la Ley 30/1992 sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común pues la derogación de dicha ley por la primera de las dos nuevas leyes que la han sustituido (Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector público) solo producirá ese efecto al año de su publicación – es decir el 2 de octubre de 2016. Por ello no procede en este momento referirse a una norma que todavía no ha entrado en vigor. Por otra parte aunque la sistemática cambia al igual que la unidad del texto – dos normas legales donde antes sólo había una- así como también la numeración de los artículos no existen, en general, diferencias relevantes de fondo en cuanto a la regulación del procedimiento y de la materia de que aquí se trata (sobre los actos administrativos) que permitan afirmar que hay un cambio de modelo. Las referencias a la jurisprudencia y a la doctrina que se hacen a lo largo del texto se refieren, como es lógico, a la Ley vigente lo que aconseja hablar sólo de la Ley 30/1992.

para que los particulares **ataquen ante el Poder Judicial** las decisiones administrativas sujetas al Derecho Administrativo que creen que pueden contrariar sus derechos e intereses. El Derecho Administrativo merece tal nombre en cuanto la Administración queda obligada por el mismo y, por eso mismo, los tribunales pueden dictar sentencias declarando la nulidad o anulación de un acto y, en ocasiones, condenando a la Administración a hacer o dejar de hacer algo (pagar o indemnizar, restablecer una situación alterada, etc.). El acto administrativo se ha tendido a ver así como la quintaesencia o hipóstasis del Derecho administrativo; la prueba definitiva de su existencia, valor y eficacia porque a través de su control se manifiesta su auténtica realidad que conduce a declaración sobre validez y eficacia de los actos.

Durante mucho tiempo el acceso al **control judicial de la Administración** se ha construido alrededor del acto administrativo que se constituía así en el punto de partida para llevar a la Administración ante los Tribunales impugnando un acto administrativo concreto. Si eso era así se comprende la importancia que se ha dado al concepto de acto administrativo. Por otra parte cuando no había acto que impugnar porque la Administración no hacía nada sino que callaba ante las peticiones de los ciudadanos o dejaba de hacer lo que estaba obligada a hacer, el Derecho encontró la fórmula ficticia de presuponer que el silencio o la inacción, en determinadas condiciones, equivalía a un acto denegatorio (o a veces a un acto aprobatorio). En todo caso tenía que darse un acto real o presupuesto para acceder al control judicial. Eso hacía que pareciera que todo empezaba por un acto. Que el acto era la puerta de entrada para conocer cómo era y como se manifestaba la sujeción a Derecho de la Administración. Y ciertamente el acto administrativo tiene una gran **importancia teórica y práctica**. Teórica porque, al fin y al cabo, va a permitir a través de su impugnación ante los tribunales hacer realidad el principio de legalidad de la Administración. Ésta es una persona sometida a la Ley y al Derecho y, por tanto, todos sus actos deben ser expresión de tal sometimiento y es justo que los tribunales tengan la última palabra sobre ese ajuste a Derecho que es una manifestación, en definitiva, del Estado de Derecho.

Importancia práctica porque, en efecto, para todos y cada uno de los ciudadanos es de la mayor trascendencia identificar el acto administrativo<sup>3</sup> que les permite iniciar

---

<sup>3</sup> Vaya por delante que el acto sea real o presunto, no agota las posibilidades de actuación o no actuación de la Administración. En una buena parte de los casos actúa emitiendo actos, pero en otras ocasiones se limita a no actuar (inactividad administrativa) o a desarrollar una actuación material sin declarar nada. Pero esa inactividad administrativa o esa actuación material determina por sí misma toda una serie de consecuencias sin necesidad de que se formalice ni esa inactividad, ni esa actuación material

una acción ante los Tribunales para pedir el control contencioso-administrativo del acto que les afecta, por más que en ocasiones el acto sea un “no acto” o una abstención de hacer lo que la Administración debe hacer.

Ahora bien, todas esas razones pueden hacer perder de vista que no se ha hecho la Administración con la finalidad fundamental y primera de que los Tribunales la controlen, aunque deben hacerlo desde luego, sino con la finalidad de que **desarrolle funciones públicas y preste servicios** –en un sentido amplio– en beneficio de la comunidad. La Administración se ha puesto en pie para garantizar la seguridad pública, el acceso a la educación, a la sanidad, a los servicios públicos de la más variada índole, para garantizar el medio ambiente y un uso racional del territorio, para asegurar la protección del consumidor, etc. También para garantizar el correcto funcionamiento del mercado, de la competencia y de la economía.

Claro que todo eso lo debe hacer con base en la Ley y respetándola; pero no se le encargan todas esas tareas con la finalidad fundamental y primera de que respete la Ley –que desde luego ha de respetar–, sino con la finalidad primaria y básica de **prestar funciones y servicios** a la comunidad, dentro de la Ley, que redunden en una mejora de las condiciones de vida de la misma. Ésta es una perspectiva que no debe perderse de vista, ni siquiera cuando se estudia el control judicial de la Administración, ni la teoría del acto administrativo.

§ 156. El estudio del acto administrativo **no agota** ni mucho menos el Derecho Administrativo, aunque constituye un capítulo fundamental, en el que se condensan buena parte de las técnicas de control del actuar administrativo.

Debe advertirse que hasta fechas relativamente recientes –hasta la aprobación de la [Ley 29/1998 de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso-administrativa \(LJCA\)](#)– el **acto administrativo** acaparaba, junto con las disposiciones de carácter general y los hechos materiales generadores de responsabilidad patrimonial, el presupuesto único del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>4</sup>. Hoy el campo es más amplio y el objeto del control jurisdiccional se configura por referencia a la “**actuación**” de las

---

en un acto propiamente dicho. Entre otras la consecuencia de generar derechos o intereses que se pueden defender ante los tribunales.

<sup>4</sup> El artículo 1º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 disponía lo siguiente: «1. La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley».

**Administraciones públicas** («Los jueces y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de las delegación», [artículo 1.1 LJCA](#)) lo que hace que no sea necesario encontrar un acto, en sentido estricto, o “provocarlo” para sostener pretensiones frente a la Administración. La simple inactividad de la Administración – que no puede confundirse con el silencio– puede así permitir el acceso a los Tribunales sin que exista un acto administrativo previo.

En todo caso, como se ha advertido, la reflexión sobre el acto administrativo pretende también otros objetivos. La Administración Pública realiza múltiples actos, pero no todos están sujetos al Derecho Administrativo, sino que pueden estar sujetos al Derecho privado o laboral. Ello determina la necesidad de distinguir, por una parte, de entre todos los actos de la Administración, aquellos que, por no ser actos administrativos, no están sujetos a control por la jurisdicción contencioso-administrativa, sino por otras jurisdicciones. Por otra parte, la necesidad de distinguir, de entre los actos administrativos, aquellos que son susceptibles de impugnación de los que no lo son (los actos de trámite como luego veremos con más detalle o los actos materiales de la Administración o de sus servidores –la información suministrada en una oficina de información al público o la impartición de una clase en un centro público, por ejemplo– que no son actos administrativos propiamente).

Finalmente, la doctrina ha concentrado en el acto administrativo sus esfuerzos para encontrar en él la prueba de la peculiaridad del Derecho Administrativo. Es como si cada acto administrativo pudiéramos encontrar el ADN genético del Derecho Administrativo; la secuencia que explica su peculiaridad. En esta perspectiva el acto administrativo –con su rasgo de unilateralidad y su capacidad para la declaración o modificación de relaciones jurídicas– contendría todos los elementos que singularizan el Derecho Administrativo.

El esfuerzo doctrinal acerca del acto administrativo se puede explicar así desde todas estas perspectivas, sin que, en todo caso, deba perderse la perspectiva global del Derecho Administrativo en su conjunto.

De todos modos no está demás subrayar que las Administraciones Públicas no se limitan a la producción de actos administrativo, por lo que, sin perjuicio de analizarlas más adelante, deba recordarse ahora que existen otras manifestaciones de la actividad

administrativa que deben ser tenidas en cuenta, para distinguirlas de los actos, teniendo así presentes la totalidad de instrumentos que emplea la Administración en el ejercicio de sus funciones como son los reglamentos, los contratos, su actuación material o su inactividad, además de los actos. En esas actuaciones materiales se incluyen por supuesto prestaciones o actividades: un cirujano en un hospital público desarrolla una actuación material imputable a la Administración; lo mismo ocurre con el profesor en un centro público de enseñanza<sup>5</sup>.

Los **reglamentos o disposiciones de carácter general** son normas, lo cual determina que sigan un régimen jurídico específico y distinto de los actos tanto en su adopción —distinto del procedimiento administrativo común— como por lo que respecta a su validez y a su impugnación que los separa de los actos administrativos. En primer lugar se hace necesario ahora recordar que los reglamentos son normas jurídicas dictadas por el Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración), de rango inferior a la Ley controlables por los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Si bien resulta claro el concepto de reglamento como categoría, no siempre es fácil distinguirlo de los actos administrativos; en particular, de aquellos que tienen algunas características similares a las disposiciones<sup>6</sup>. En todo caso debe recordarse, para distinguir unos de otros, la tesis ordinamentalista sentada por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA quien señala que el reglamento forma parte del ordenamiento y lo innova (crean o modifican normas de carácter general que tienen la pretensión de regular conductas futuras) sin que se agote el reglamento o disposición general con su aplicación en un caso concreto, pues su función es que se siga aplicando en cuantas situaciones futuras iguales se sigan presentando. Sin embargo, el acto concreto que se dicta en aplicación de un reglamento es algo “ordenado” u obligado por el reglamento mismo; es decir, los actos se producen aplicando al caso las previsiones general del ordenamiento jurídico; el acto se dicta así para un caso concreto y se contrae, limita y consume en ese precisa aplicación.

---

<sup>5</sup> Cuando explica una clase de Derecho no está dictando actos administrativos. Esta desarrollando una actividad material por cuenta de la Administración que consiste en enseñar.

<sup>6</sup> Como es el caso de los llamados actos administrativos generales que tienen unos destinatarios indeterminados y que pueden prescribir una serie de actuaciones o establecen unos criterios a seguir, características que se atribuyen, por lo general, a las normas. Es el caso, por ejemplo, de las convocatorias de oposiciones, de becas, de ayudas o procesos competitivos en general que no se dirigen a destinatarios concretos y establece los parámetros en que se van a desarrollar ciertas actuaciones con vista a la adjudicación de las plaza, la beca o la ayuda y, sin embargo, no son normas sino actos administrativos generales.

En cuanto a su régimen jurídico, los reglamentos lo tienen distinto en función de su origen estatal, autonómico y local; por el contrario los actos cuentan con un marco común establecido en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. En cuanto a las diferencias entre uno y otro régimen –el de los actos y el de los reglamentos– se aprecia por lo que respecta a la eficacia (en el caso de los reglamentos está supeditada a su publicación en el boletín oficial correspondiente, mientras que en los actos se supedita a la notificación –y supletoriamente a la publicación de dicha notificación–), su derogabilidad (en el caso de los reglamentos es discrecional, y se refiere a la pérdida de vigencia para el futuro, mientras que en el caso de los actos no son susceptibles de derogación sino que procede su revocación que está limitada a supuestos muy concretos y restringidos –actos de gravamen–, sin perjuicio de que los demás actos declarativos de derecho– puedan ser revisados por motivos de legalidad como se verá más adelante), su validez (en el caso de los reglamentos la regla general cuando son contrarios al ordenamiento es la nulidad, como sanción más grave a la misma; mientras que en el caso de los actos rige la regla de la anulabilidad, aplicándose la nulidad a supuestos concretos) y su impugnación (los reglamentos no son recurribles en vía administrativa, mientras que los actos están sujetos a recursos administrativos (recurso de alzada, de reposición, etc.).

**Los contratos, convenios, acuerdos** y demás se distinguen de los actos administrativos ya que requiere para su perfección la concurrencia de las voluntades de las partes a diferencia de los actos que son una expresión unilateral de la Administración de la que se derivan consecuencias jurídicas inmediatas sin que requiera mediación de voluntad del sujetos destinatario por tratarse de un poder público investido del privilegio de la autotutela (art. 57 LRJPAC)<sup>7</sup>. Los contratos suscritos por las Administraciones presentan una tipología muy variada<sup>8</sup> –que se estudiarán en otra asignatura– pero, ninguno de ellos, aparecen de forma espontánea sino como consecuencia de un procedimiento previo que conduce a su firma: en el caso de los contratos del sector público tras la preparación del contrato y la selección de los

---

<sup>7</sup> Debe tenerse en cuenta que determinados actos pueden incorporar condiciones que requieran la aceptación del destinatario (como es el caso de la toma de posesión como funcionario público), aunque el acto sigue dictándose de forma unilateral. Por otra parte, el acto puede ser fruto de la terminación convencional del procedimiento (art. 88 LRJPAC) lo cual tampoco compromete su naturaleza unilateral.

<sup>8</sup> Los contratos de las Administraciones no se agotan en los previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (contratación de bienes, servicios, etc.) sino que también la Administración contrata a parte de sus empleados públicos (personal laboral) y suscribe convenios, acuerdos y pactos tanto con otras Administraciones como con los particulares.

contratistas que concluye con la adjudicación del contrato a través de un acto administrativo (son los llamados actos separables); en el caso de un contrato laboral de un trabajador tras la convocatoria y la realización de las correspondientes pruebas de selección que concluyen con la adjudicación de las plaza a través de un acto administrativo. En un caso o en otro, la ejecución de los contratos puede requerir la adopción de actos de la Administración pública (por ejemplo, el rechazo a una revisión del precios solicitada por el contratista o de un aumento de salario del trabajador), que serán actos administrativos sometidos al Derecho Administrativo en el caso de contratos públicos, o bien actos de la Administración sujetos a otras ramas del ordenamiento cuando se trate de contratos privados o contrato de trabajo. En todo caso lo importante es identificar que existe otras actuaciones de la Administración como son los contratos, que no son los actos y sin embargo, se encuentran irremediamente vinculados a éstos.

Además de los reglamentos, de los actos y de los contratos las Administraciones Públicas llevan a cabo manifestaciones no formalizadas como ocurre con la **vía de hecho** cuando una Administración actúa sin título jurídico alguno y llevan a cabo una actuación material —por ejemplo, el derribo de un edificio sin que medie declaración de ruina ni se intime al propietario a que proceda al derribo— que afecta a derechos o intereses de terceros, en cuyo caso hay una actuación de la administración aunque no haya sido articulada a través de acto administrativo. La ausencia de un acto no es óbice para que se pueda impugnar dicha actuación administrativa ejercida por la vía de hecho.

Por otra parte, en la llamada **inactividad administrativa**, la Administración puede no actuar cuando tiene obligación de hacerlo por tratarse de un deber legalmente establecido (por ejemplo, el tratamiento educativo adecuado a un niño con autismo) o de una actuación propia (por ejemplo, no hace efectiva una beca previamente adjudicada), lo cual si bien no constituye en realidad una actuación sino que se trata de la desatención de una obligación por parte de la Administración. La simple inactividad de la Administración —que no puede confundirse con el silencio<sup>9</sup>— puede así permitir el acceso a los Tribunales sin que exista un acto administrativo previo.

---

<sup>9</sup> En estos casos existen dos alternativas para obtener la tutela judicial. Por una parte se puede requerir el cumplimiento de la obligación y en el caso de que la Administración no cumpla con la misma en plazo de tres meses (independientemente de que responda o no) se puede interponer un recurso contencioso-administrativo (art. 29 LJCA). Por otra parte se puede plantear el requerimiento como una solicitud que en el caso de ser desestimada de forma expresa o por silencio, abriría igualmente la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo.



§ 157. Una vez analizadas las distintas categorías de actuaciones de las Administraciones Públicas, debe procederse al análisis de los actos administrativos en particular. Con respecto a éstos debe advertirse que, en cuanto actos de la Administración, que los actos administrativos son aquellos que adopta en cumplimiento de unas funciones públicas y en ejercicio de una potestad administrativa ya que existen otros actos de las Administraciones **que no están sujetos al Derecho Administrativo**, sino que pueden estar sujetos al Derecho Privado o la Derecho Laboral<sup>10</sup>. Ello determina la necesidad de distinguir, por una parte, de entre todos los actos de la Administración, aquellos que, por no ser actos administrativos, no están sujetos a control por la jurisdicción contencioso-administrativa, sino por otras jurisdicciones. En todo caso debe notarse que el concepto de acto administrativo, con independencia de su contenido, se reserva para aquellos que se dictan en ejercicio de una potestad administrativa. Con ello se quiere subrayar que los actos de la Administración en que actúa sujeta a Derecho privado o laboral no son actos administrativos, aunque sean actos de la Administración.

Por otra parte, la necesidad de distinguir, de entre los actos administrativos aquellos que son **susceptibles de impugnación de los que no lo son** (los actos de trámite como luego veremos con más detalle o los actos materiales de la Administración o de sus servidores –la retirada de un vehículo mal aparcado, una operación en un hospital público o la impartición de una clase en un centro público, por ejemplo– que no son actuaciones de la Administraciones reguladas por el Derecho Administrativo pero no son actos administrativos propiamente ya que no son una declaración formal de voluntad, conocimiento, deseo o juicio sino simple actuaciones materiales que pueden estar vinculadas con éstas).

§ 158. Hechas todas esas distinciones es posible ahora plantear un **concepto de acto administrativo** y, a tal efecto, debe tenerse en cuenta que no existe una definición

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, cuando el Ayuntamiento de Getafe como arrendatario de un local reclama al propietario unas obras de mantenimiento del mismo (lo cual sería un acto adoptado en el marco de la normativa sobre arrendamientos urbanos). O cuando despide a un trabajador en régimen laboral contratado como empleado público, o cuando decide la reestructuración de una empresa pública de su propiedad. En todos estos casos, esos actos son de una Administración y si bien para su adopción han tenido que cumplir con una normativa administrativa, una vez emitidos se rigen por la normativa civil (arrendamiento urbanos), laboral (Estatuto de los Trabajadores) o mercantil (Código de Comercio) y su impugnación se somete a otros órdenes distintos del contencioso-administrativo.



legal del mismo a pesar de que el Título V de la LRJPAC se dedique a los actos administrativos y disponga los elementos generales de su régimen jurídico. Por eso resulta conveniente encontrar una definición al hilo de la cual podamos ver los problemas que encierra el objeto definido: el acto administrativo. Una de las más conocidas es la del profesor italiano Guido ZANOBINI en su «Curso de Derecho Administrativo» que lo define como: «*cualquier declaración de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa (distinta de la potestad reglamentaria)*».

§ 159. La primera cuestión a destacar consiste en la precisión de que acto administrativo no sólo es aquel que contiene una **declaración de voluntad** («se impone una sanción de tantos euros», «se acuerda sacar a concurso la construcción de una escuela», «se acuerda convocar oposiciones a tal cuerpo de la Administración», «se acuerda prorrogar el plazo para acogerse a los beneficios de tal o cual norma o convocatoria», etc.), sino que también pueden considerarse actos administrativos aquellos que contengan una manifestación de juicio, deseo o conocimiento (un informe técnico, un certificado de calificaciones).

La precisión tiene su importancia puesto que alguna doctrina ha tendido a considerar que sólo es acto administrativo el que contenga una declaración de voluntad susceptible de constituir, modificar o extinguir una relación jurídica o imponer o exonerar de obligaciones al destinatario del acto. Ello obedecía al prejuicio de transponer al acto administrativo (importándolo en buena medida de la categoría privada del negocio jurídico) una de las características del régimen jurídico de la Administración singularizado en su capacidad unilateral de imponer a los ciudadanos obligaciones o reconocerles derechos, sin contar necesariamente con su aquiescencia previa. Frente a los particulares –que sólo pueden realizar unilateralmente actos de disposición en relación con su persona o su patrimonio<sup>11</sup>, pues para todo lo demás necesitan el acuerdo o contrato con los demás– la Administración tendría esa capacidad unilateral de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas que afectan o vinculan a terceros o imponerles obligaciones o atribuirles derechos sin contar necesariamente con los mismos. Desde ahí se pretendería que en todo acto de la Administración debería

---

<sup>11</sup> Dejando aparte los supuestos de tutela y limitación de la capacidad de las personas o los supuestos de las personas físicas que como órganos de las persona jurídicas expresan la voluntad de las mismas.

estar presente esa característica peculiar de la Administración y de su régimen jurídico; pero no necesariamente todos los actos de la Administración responden a las mismas necesidades y objetivos.

Las decisiones de crear o extinguir o modificar o crear derechos u obligaciones representan, desde luego, el más alto grado de ejercicio de un poder e implican el ejercicio de una facultad de la voluntad. Frente a ello las declaraciones de juicio (en un dictamen del Consejo de Estado la declaración de que un proyecto de Real Decreto se considera oportuno y ajustado a Derecho), deseo (la recomendación de un Rector acerca de la forma de presentar solicitudes o la aprobación de un modelo de instancia que deberían seguir todos los que quieran relacionarse con una Administración<sup>12</sup>) o conocimiento (un certificado de notas) representan un grado menor de creatividad y no implican un ejercicio de la voluntad, sino el ejercicio de una facultad del conocimiento —más o menos complejo según se emita un juicio o se certifique un hecho— o en ocasiones un ejercicio de una voluntad que no llega a imponer una obligación, como actos de deseo. Pero tan necesarias son las declaraciones de voluntad como las de juicio, deseo o conocimiento en la vida diaria de la Administración. En muchos casos todas ellas pueden llegar a tener consecuencias jurídicas (baste pensar en las consecuencias de una consulta a la Administración tributaria, que el contribuyente sigue a la hora de pagar sus impuestos y que luego se encuentra con que le dicen que no es correcta).

Esa superioridad de los actos de voluntad —que imponen algo a otros o crean una relación jurídica— frente a los de juicio o conocimiento ha hecho que a veces se haya considerado que el concepto de acto administrativo debía reservarse sólo a aquellos supuestos en que el acto implica una manifestación de voluntad; con ello se aplicaba, además, a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo la doctrina del negocio jurídico del Derecho Privado.

Esa reducción del concepto de acto administrativo a los actos que son manifestación de voluntad es lo que la definición antes transcrita trata de evitar extendiendo el concepto de acto administrativo también a aquellos actos de la Administración que implican un juicio, un deseo o un simple conocimiento o constatación de algo (una certificación por ejemplo). Todos ellos pueden acabar teniendo consecuencias jurídicas (por ejemplo, una certificación errónea o, lo que sería peor, falsa) que determinan la posibilidad de que sean atacadas y que hacen necesario

---

<sup>12</sup> Recomendación que algún efecto tiene si alguien la sigue al pie de la letra y luego el rectorado pretende no reconocerle efecto alguno por considerar que no se ajustaba a la Ley.

regular, incluso, quién está apoderado por el ordenamiento para emitir ese acto de aparente pura constatación o las posibles responsabilidades que se derivan de un incorrecto ejercicio de la facultad certificante.

§ 160. Un segundo elemento de esta definición se refiere a que los actos administrativos son dictados **por las Administraciones públicas**, cuestión a la que se ha hecho referencia con anterioridad. Debe tenerse en cuenta que esta identificación de los actos administrativos con los actos de las Administraciones parte de una visión clásica de la actuación administrativa que coincide con lo que se ha conocido en España como teoría estatutaria conforme a la que se identifica al Derecho administrativo a partir de un planteamiento subjetivo. Eso no quita que hoy día no pueda perderse de vista el fenómeno de supuestos en que lo que ocurre, cada vez más, es que, sujetos privados actúan en régimen de Derecho Administrativo. Así ocurre esencialmente en el ámbito de la contratación pública en la que se ha tenido que utilizar el concepto amplio de sector público para distinguir dentro de éste a unos poderes adjudicadores que abarca no sólo a Administraciones públicas sino también a otros sujetos que no lo son y que, sin embargo, se someten a las normas públicas sobre contratación<sup>13</sup>. También ocurre en casi todos los casos en que tiene lugar la llamado ejercicio de funciones públicas por sujetos privados<sup>14</sup>. El resultado es que podemos encontrarnos con actuaciones de sujetos que no son Administración Pública que se asimilan a los actos administrativos en tanto se someten a la normativa administrativa y se revisan por la jurisdicción contencioso-administrativa.

## 8.2. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

---

<sup>13</sup> Por ejemplo la adjudicación de contrato de suministro de energía eléctrica por la empresa pública Metro de Madrid, S.A. no constituye en puridad un acto administrativo ya que está dictado por una sociedad mercantil. Sin embargo, sus actuaciones se asimilan a los actos administrativos en tanto se someten al Derecho administrativo como actos separables y se revisan en sede contencioso-administrativa (art. 20 TRLCSP).

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el caso de la Inspección Técnica de Vehículo que llevan a cabo empresas privadas que con concesionarias del ejercicio de dichas funciones que tienen unos efectos autorizatorios. Vid. Alfredo GALÁN GALÁN; Cayetano PRIETO ROMERO (dirs): *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras con la Administración*, Ayuntamiento de Madrid, 2010.

§ 161. Son **miles** los actos administrativos que producen cada día las Administraciones públicas, cada uno con sus características peculiares y cada uno versando sobre una materia diferente. Cada acto es singular porque o se refiere a sujetos distintos, o tiene objetos diferentes o se dicta en circunstancias distintas. Ello hace conveniente tratar de **clasificar** los actos administrativos de forma que se pongan de manifiesto los elementos que pueden tener en común algunos de ellos y de esa forma podremos comprender mejor las características de los mismos.

No obstante toda clasificación entraña un cierto elemento de convencionalismo: clasificamos una realidad, magmática y compleja; y lo hacemos de acuerdo, siempre, con algunos criterios preestablecidos que responden en muchos casos a cuestiones previas que nosotros queremos descubrir en ese piélago de actos.

Queremos saber si son recurribles, por ejemplo, y, entonces ordenamos esos actos en función, precisamente de su recurribilidad; o queremos saber si son actos que se dirigen a una sola persona o a un conjunto indeterminado de personas y, entonces los ordenamos, por categorías que nos respondan a esa cuestión.

Como se comprende los criterios de clasificación pueden ser innumerables, bastándonos por ahora, con tener en cuenta los más relevantes sin perjuicio de ampliar la cuestión en los manuales de referencia.

§ 162. Clases de actos atendiendo **a su posición** en el procedimiento, a su recurribilidad y a su posición en la vía administrativa.

a) En atención a la **posición en el procedimiento** los actos pueden clasificarse en actos de trámite y actos definitivos.

Los definitivos son los que ponen fin al procedimiento de que se trate y, por eso mismo, son recurribles —sea en vía administrativa o judicial—, en tanto que los actos de trámite son todos aquellos que se producen en el seno de un procedimiento y que conducen al acto definitivo (el acuerdo de iniciar el expediente, el acto que abre el trámite de audiencia, el acto por el que se admite una prueba propuesta, o por el que se pide un informe a otro órgano administrativo). Los actos de trámite no son recurribles, normalmente, ni en vía administrativa ni judicial pero pueden serlo si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos ([artículo 107 LRJPAC](#) y art. 25 LJCA) en cuyo caso sí serían recurribles.

b) En atención a la posición del acto en relación a los **recursos utilizables** pueden clasificarse en actos que ponen fin o no a la vía administrativa.

Ponen fin a la vía administrativa los actos administrativos cuando no cabe recurso en dicha vía, no quedando otra alternativa que acudir al recurso contencioso-administrativo ante los Jueces y Tribunales de este orden jurisdiccional.

El artículo 109 LRJPAC establece con carácter general qué actos ponen fin a la vía administrativa<sup>15</sup>, a lo que se añaden los casos así señalados por la normativa sectorial<sup>16</sup>. Debe advertirse que la resolución del recurso de alzada es de las que pone fin a la vía administrativa. Por otra parte, contra los actos que ponen fin a la vía administrativa cabe siempre, de forma facultativa o no obligatoria, la interposición del llamado recurso de reposición ([artículo 116 LRJPAC](#)), salvo en el caso de la resolución del recurso de alzada ([art. 115.3 LRJPAC](#)) que pone fin a la vía administrativa pero no es susceptible del recurso de reposición.

c) En atención a su **recurribilidad** puede hablarse de actos firmes o no firmes.

Cuando el interesado ha dejado pasar los plazos de recurso ocurre que un acto que inicialmente era recurrible se transforma en un acto firme a consecuencia de la propia conducta del interesado de no recurrirlo, por lo que ya no podrá interponer con éxito el recurso, pues será considerado extemporáneo o fuera de plazo.

El acto firme lo puede ser también en virtud del consentimiento, es decir, no solo por haber dejado pasar el plazo, sino por haber aceptado de modo expreso el acto que podía recurrir. El acto firme determina que si después se vuelve a reproducir idéntica solicitud a la primeramente denegada y no recurrida, la segunda resolución se considera confirmatoria de la primera que devino firme, lo que determina que se acabe considerando que la segunda resolución es puramente confirmatoria –cuando es idéntica– de la primera por lo que no podrá recurrirse con éxito ([art. 28 LJCA](#)).

---

<sup>15</sup> Ponen fin a la vía administrativa (art. 107 LRJPAC)

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

<sup>16</sup> Véase también la [disposición adicional décimo quinta de la LOFAGE](#).

§ 163. En atención a la **forma de manifestarse**, los actos pueden clasificarse en actos expresos, presuntos o tácitos.

Actos expresos son aquellos que se dictan y notifican a los interesados resolviendo expresamente y poniendo fin al procedimiento. Frente a ello el acto presunto es el que, en virtud del silencio administrativo, la Ley presume que tienen un significado por el mero transcurso de los plazos; significado que puede equivaler a una resolución positiva o negativa.

Los actos tácitos son aquellos que, sin que exista resolución sobre la cuestión planteada en el seno de un procedimiento o incluso en defecto de todo procedimiento, puede entenderse que se han producido por actos posteriores, anteriores o coetáneos de la Administración de los que puede deducirse la existencia implícita de una resolución<sup>17</sup>.

En un caso tal como el propuesto en la nota a pie podría llegar a invocarse que de forma tácita puede suponerse que se le ha concedido la licencia de apertura, pues de los actos posteriores puede desprenderse inequívoca e implícitamente que la Administración reconocía el lícito funcionamiento del local.

Debe notarse que, con la nueva regulación del silencio positivo, que permite al particular no sólo suponer que se ha accedido a lo solicitado, sino que además vincula a la Administración (que no puede dictar después un acto contrario al sentido del silencio) una parte de la doctrina considera que ese silencio positivo tiene el carácter no ya de una presunción que admite resolución expresa contraria, sino un acto propiamente dicho, ya se considere acto tácito ya se considere presunción iuris et de iure. Parecería que más bien debe sostenerse que el silencio positivo aunque no deja de ser una presunción legal, ya no es una presunción provisional –hasta que la Administración dicte resolución expresa– sino una presunción definitiva que la propia Ley blindada de forma que no sea posible a la Administración cambiar por sí misma y directamente el sentido de la presunción legal en trance de dictar la resolución expresa posterior al silencio.

§ 164. En atención al **destinatario** de los actos estos podrían ser clasificados en actos singulares o generales. En los actos singulares el acto se dirige a una persona o a

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, si un local para el que no se ha pedido licencia de apertura, ha sido objeto reiterado de actos distintos de la Administración que, sin otorgar la licencia de apertura, ponen de manifiesto la admisión por la Administración de su funcionamiento: así, por ejemplo, mediante sucesivos requerimientos para que en un plazo determinado acredite que cuenta con los extintores de incendios que exige la ordenanza o para que pague la tasa por recogida de basuras o para que adopte medidas para reducir ruidos, etc.).

varias —incluso a muchas— pero todas ellas identificadas. En los actos generales o plúrimos se dirigen a una pluralidad indeterminada de sujetos. La trascendencia de la distinción se refleja en el régimen de comunicación de los actos: notificación personal o publicación en Diarios oficiales o, en su caso, periódicos de amplia circulación ([art. 59.6 LRJPAC](#)).

Actos constitutivos  
declarativos.

§ 165. Por su contenido pueden ser **constitutivos o declarativos**, según creen, modifiquen o extingan una situación jurídica (concesión de una beca) o se limiten a declarar o constatar un hecho (una certificación o la inscripción en el padrón). Pueden ser también favorables o de gravamen según otorguen alguna ventaja o amplíen la esfera de los derechos de los interesados o por el contrario la restrinjan o limiten.

Actos reglados y  
discrecionales.

§ 166. Por su contenido y por su **relación con la potestad** en virtud de la cual se dictan los actos podrían clasificarse en reglados o discrecionales, según la potestad que les sirve de fundamento sea una potestad reglada o discrecional.

Actos administrativos  
y actos políticos.

§ 167. Por **su naturaleza** se distingue entre los actos administrativos y los llamados actos políticos (ahora denominados actos de Gobierno). En realidad el acto político no es un acto administrativo y, por tanto, no está sujeto al régimen de recursos administrativos y al control judicial, sin perjuicio de lo que luego se dirá cuando se trata de actos que “cualquiera que sea su naturaleza” afecten a la protección jurisdiccional de derechos fundamentales, los elementos reglados las indemnizaciones procedentes (artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Se trata en ambos casos actos procedentes del Gobierno —Consejo de Ministros, Consejos de Gobierno autonómicos— que se distinguen por la especial naturaleza dual—es Gobierno pero también Administración—. Como se recordará el Gobierno adopta decisiones administrativas perfectamente controlables por los órganos de jurisdiccionales en términos de legalidad (por ejemplo, un real decreto por el que se deniega una concentración de empresas de acuerdo con la Ley de Defensa de la Competencia o autorización de la misma con condiciones). Pero aparte de ese tipo de resoluciones puede adoptar otras que tienen naturaleza política cuando ejerce funciones constitucionales, es decir, previstas en la propia Constitución<sup>18</sup>. Si bien en esos casos en que el Gobierno no actuaba sujeto a Derecho

---

<sup>18</sup> Por ejemplo enviar a las Cortes una determinada información que se le ha pedido por la oposición o sin que se le haya pedido. Presentar un determinado proyecto de Ley o retirar un proyecto sobre el que no



Administrativo quedaban tradicionalmente excluidos por completo del control jurisdiccional en la medida que se consideraban actos de dirección política —actos políticos fruto de la decisión discrecional del Gobierno sin que se admitiese ninguna interferencia del Poder Judicial— con la entrada en vigor de la Constitución desaparece el acto político como categoría de actos administrativos eximidos del control judicial y pasan a ser considerados actos de Gobierno que si bien siguen ajenos a la jurisdicción contencioso-administrativa, se admite que ésta pueda conocer de algunos aspectos jurídicamente asequibles en los términos que prevé el [artículo 2 a\) de la LJCA](#)<sup>19</sup>. El acto de Gobierno es un acto político que, en cuanto no sujeto al derecho administrativo, no es controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa salvo en esos concretos y limitados aspectos. El acto político existe, pero no como una categoría del acto administrativo, sino como otra cosa y con otra naturaleza.

El hecho de que el acto político lo dicte el mismo Consejo de Ministros que puede dictar otros muchos actos administrativos perfectamente controlables por los Tribunales, no impide que se deba advertir sobre las diferencias entre ambos tipos de actos.

§ 168. Finalmente, por razón de la **forma en que se dictan** puede distinguirse entre actos unilaterales o consensuales.

---

haya recaído decisión final u oponerse a enmiendas o proposiciones de Ley contrarias a una Ley de delegación —[artículo 84 de la Constitución](#). También se ha considerado como tal el indulto como consecuencia de la prerrogativa real de gracia.

<sup>19</sup> En concreto, los aspectos controlables por la jurisdicción contencioso-administrativo son: a) los elementos reglados (por ejemplo, el Gobierno puede presentar o retirar un proyecto de Ley pero en todo caso tienen que cumplir los requisitos establecidos para ello); b) protección de Derechos Fundamentales; c) determinación de indemnizaciones; d) principios y valores constitucionales (esta última es de creación jurisprudencia). Así, por ejemplo, con respecto a un indulto, se reconoce su carácter ajeno al de acto administrativo y se delimita el alcance del control jurisdiccional (del Auto 17485/2006, de 19 de diciembre): «*Ha de precisarse en relación con lo antes expuesto que ese reducido ámbito de control jurisdiccional sobre las resoluciones relativas al indulto ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de esta Sala, recogidos, entre otras, en Sentencias de 11 de diciembre de 2.002, 27 de mayo de 2.003, 18 de julio de 2.003, 3 de junio de 2.004, 16 de marzo de 2.005, 21 de febrero de 2.005 y 11 de enero de 2.006, en las cuales se ha reafirmado la naturaleza jurídica del indulto como un acto distinto y diferente del auténtico acto administrativo, susceptible de control jurisdiccional exclusivamente en lo que se refiere a los elementos reglados del mismo, habiendo insistido esta jurisprudencia en la innecesariedad del requisito de motivación propio sólo de los actos administrativos, así como de la inaplicación a dichos actos de indulto de las normas reguladoras de los auténticos actos administrativos contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dado que, exclusivamente, son aplicables las normas sobre competencia y procedimiento establecido en la Ley reguladora del mismo de 1.870 que, por otro lado, no exige entre los informes el del Consejo de Estado al que en uno de los apartados de su tercero otrosí del escrito de demanda se refiere el recurrente, quien no cuestiona la existencia de los informes, por otro lado, preceptivos y no vinculantes previstos en la legislación específica de indulto*».

El acto unilateral es el tradicional acto administrativo que se dicta unilateralmente por la Administración sin el previo consentimiento de los ciudadanos –lo que no quita que puedan haber contactos para conocer el alcance de lo que piden y conciliarlo con los intereses públicos, pero el acto se dicta con plena libertad del órgano sin haber contraído obligación alguna–.

Por el contrario el acto consensual es una novedad de la LRJPAC que se introduce en el [artículo 88](#) –aunque había algunos antecedentes si bien limitados, como es el caso de la determinación del justo precio por mutuo acuerdo en la ley de Expropiación forzosa–.

En el mismo se introducen algunos límites evidentes como el de que los actos consensuales no pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico ni pueden versar sobre materias no susceptibles de transacción, ni supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos.

El acto consensual puede ser, él mismo, finalizador del procedimiento o insertarse en el mismo con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que le ponga fin.

En todo caso al acto consensual se llega libremente por la Administración que no está obligada a consensuar –aunque pueda parecerle conveniente hacerlo en algunos casos– y que mantiene su capacidad para adoptar unilateralmente una resolución si no se encuentra una de mutuo acuerdo que le parezca ajustada a Derecho o a los intereses generales.

### **8.3. LOS ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

§ 169. El examen del acto administrativo se facilita si se distinguen en el mismo sus elementos subjetivos, objetivos y formales. Podría también prescindirse en este momento de los elementos subjetivos en la medida en que los mismos vienen determinados por el ordenamiento (órgano competente, potestad que ejercita, etc.) y, por tanto, pueden ser reconducidos sin dificultad a los elementos objetivos del acto administrativo. Mantendremos sin embargo la distinción tradicional –elementos subjetivos, objetivos y formales– para visualizar mejor todos estos elementos.

§ 170. Los **elementos subjetivos** de los actos administrativos, tienen que ver, desde el punto de vista del titular de la potestad de dictarlos, con el órgano que lo dicta, con su competencia y con las potestades en virtud de las cuales dicta el acto.

Desde el punto de vista del destinatario del acto se trata de ver si el mismo es el interesado que ha iniciado el procedimiento, si están todos los interesados, etc.

Los aspectos subjetivos más relevantes tienen que ver con las cuestiones relativas a la competencia del órgano que lo dicta; también a los supuestos en que el acto se dicta por delegación, avocación, suplencia o sustitución.

Desde el punto de vista de la competencia hay que verificar si el órgano que dicta el acto tiene la competencia en todas sus manifestaciones: competencia jerárquica, material y territorial, con efectos diferentes, como se verá en la lección siguiente, en los casos de que el órgano carezca de la competencia necesaria.

En los supuestos en que exista delegación, avocación, suplencia o sustitución será necesario comprobar si se dan los requisitos necesarios para el ejercicio de la competencia en todas esas situaciones.

La descomposición del acto en sus elementos subjetivos nos ayuda así a profundizar en su conformidad con el ordenamiento jurídico.

§ 171. Entre los **elementos objetivos** del acto administrativo, el más relevante radica en el contenido del acto. Aquí podrían considerarse los distintos elementos objetivos en atención a los criterios a que antes se ha hecho referencia al tratar de las clases de acto en relación al contenido del acto (favorables, de gravamen, definitivo, de trámite, declarativo, constitutivo, etc.).

Pero si atendemos al fondo de la cuestión que se resuelve en el acto, su contenido nos lleva a analizar, en primer lugar, si el mismo se ajusta al ordenamiento desde el punto de vista de la decisión que se adopta.

Particular importancia tiene, al examinar el contenido del acto administrativo, la distinción entre lo que puede ser el contenido principal del acto y las cláusulas o determinaciones accesorias que en el mismo pueden contenerse. Así, en la licencia de apertura de un restaurante puede otorgarse la licencia, pero puede decirse, además, que la apertura queda condicionada a la donación de una cantidad para la construcción de un polideportivo municipal (cláusula ilegal) o a la adopción de medidas complementarias contra incendios (conforme a las Ordenanzas municipales contra incendios).

El contenido principal consiste en el otorgamiento de la licencia de apertura, pero pueden aparecer las más diversas cláusulas accesorias que pueden suscitar el problema de su legalidad. Asimismo, en el caso de que sean ilegales, se suscita la cuestión de cómo afecta esta eventual invalidez de las cláusulas accesorias, al acto principal mismo. Es decir si puede entenderse que la concesión se ha hecho condicionada a cumplir otras cláusulas y que, de haber sabido la Administración que esas cláusulas accesorias eran ilegales, entonces no se habría accedido al contenido principal del acto. Sobre ello se volverá en la lección siguiente al hablar de los vicios de los actos administrativos y del principio de conservación de actos y trámites.

Elementos formales.

§ 172. Dentro de los **elementos formales** de los actos administrativos podemos tomar en cuenta las cuestiones de procedimiento (¿se ha seguido el procedimiento establecido?, ¿se ha dado audiencia al interesado?), las cuestiones de tiempo (¿se ha dictado el acto en plazo?, ¿la resolución es conforme con el sentido del silencio positivo producido antes?) las cuestiones relativas al modo de producción del acto (por escrito, verbalmente pero recogido después por escrito, etc.).

Entre los elementos formales se encuentra la **congruencia**, a la que se hizo referencia anteriormente y que obliga a decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo (art. 89 LRJPAC). Todas estas cuestiones han de haber sido sometidas a las partes y por ello se exige que en el caso de las cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados sea antes necesario ponerlo de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba (art. 89.2 LRJPAC). Por otra parte existen límites a este deber de congruencia ya que no cabe la denominada *reformatio in peius*, esto es, en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución no puede agravar su situación inicial, sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede (art. 89.2 LRJPAC)<sup>20</sup>.

También entre las cuestiones formales –aunque tienen también una dimensión sustancial– está la relativa a la **motivación** expresa del acto que la LRJPAC exige en su [artículo 54](#). La motivación es un requisito imprescindible en todo acto administrativo en

---

<sup>20</sup> Por lo tanto, no cabe que, con ocasión de un expediente sancionador incoado contra una empresa por unos vertidos de aguas sin depurar se acabe sancionando también por unas emisiones de humos que no habían sido declarados. Esto no significa que la eventual infracción quedase impune sino que es necesario la apertura de un procedimiento sancionador específico.

la medida en que supone la exteriorización de las razones que sirven de justificación o fundamento a la concreta solución jurídica adoptada por la Administración. La motivación se justifica desde la perspectiva de la defensa del administrado ya que es la explicitación o exteriorización de las razones de la decisión administrativa la que le permita articular los concretos medios y argumentos defensivos que a su derecho interese y, además, permite que los Tribunales puedan efectuar el oportuno control jurisdiccional. La motivación forma parte, además, objetivamente del deber de transparencia y objetividad, pues una Administración que no motiva ni es transparente ni permite saber si ha actuado con objetividad defendiendo los intereses generales<sup>21</sup>.

El requisito de la motivación no exige una argumentación extensa sino que, por contra, basta con una justificación razonable y suficiente que contenga los presupuestos de hecho y los fundamentos de Derecho que justifican la concreta solución adoptada. No se exige la motivación formal y explícita de todos los actos administrativos — aunque todos deben responder a un motivo, cuya ausencia material o real podría determinar su invalidez — sino que se circunscribe a una serie de supuestos que afectan de forma particular los derechos e intereses de los ciudadanos:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.
- c) Los 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 los [artículos 72 y 136 LRJPAC](#).

---

<sup>21</sup> Todas estas características de la motivación han sido señaladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

«A) La motivación es esencial para exteriorizar el fundamento jurídico de la decisión y para permitir su control, pero no es necesario que sea exhaustiva mientras permita esas dos finalidades ( STC 150/1988).

B) La utilización de formularios o modelos es correcta si con esa respuesta genérica se da adecuada respuesta al problema planteado, permitiendo conocer las razones de la decisión ( STC 72/1990).

C) Cabe la motivación por remisión al expediente y a informes (SSTC 174/87,146/ 90 ) precisando el Tribunal Supremo que “ En el derecho positivo español la motivación puede recogerse en el propio acto, o puede encontrarse en los informes o dictámenes previos cuando el acto administrativo se produzca de conformidad con los mismos que queden incorporados a la resolución (STS del 14 de Septiembre del 2012,rec. 1359/2011).

D) Requerir la motivación del acto administrativo discrecional es, también, garantía de la interdicción de la arbitrariedad del poder público y su control no es tarea ajena a la función jurisdiccional (art. 106.1 CE). En definitiva, la Administración ha de estar en todo momento en condiciones de explicar que no ha ejercido de forma arbitraria sus facultades discrecionales, de modo más riguroso si su actuación afecta a los derechos fundamentales, libertades públicas y valores constitucionales (STC 163/2002)».

- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.
- f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

En cuanto al contenido de la motivación el artículo 54 LRJPAC se limita a señalar que debe serlo con “sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho”, lo cual ha sido interpretado por la jurisprudencia que exige que sea suficientemente indicativa como para conocer las razones de la decisión de la Administración<sup>22</sup>. La motivación puede efectuar *in aliunde*, es decir, consistir en informes o dictámenes emitidos en el curso de la instrucción de un procedimiento que se incorporan al texto de la resolución como tal (art. 89.5 LRJPAC)<sup>23</sup>.

La motivación está sujeta al régimen de los defectos de forma o errores no invalidantes, tal y como se regula en el artículo 63.2 LRJPAC, aunque la jurisprudencia ha afirmado que el papel de la motivación no puede ser explicado en términos de requisito exclusivamente formal, pues ocupa un papel intermedio entre los requisitos de fondo y de forma del acto, al responder, como discurso justificativo, a una finalidad que es ajena a la de los requisitos formales, pudiendo llegar a determinar la ausencia de motivación la nulidad absoluta cuando se trata de actos que afectan a los derechos fundamentales. En todo caso la anulación judicial de un acto por falta de motivación da,

---

<sup>22</sup> En la Sentencia de 30 de enero de 2001 (RJ 2001, 1147) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se declara que «el artículo 54.1 de la Ley 30/92 exige que los actos administrativos sean motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos los actos a que alude, consistiendo la motivación, como bien es sabido, en un razonamiento o en una explicación o en una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte y tras la inclusión de éstos en una norma jurídica, y no sólo es una "elemental cortesía", ni un simple requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que "justifican" el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contenciosa administrativa pueda controlar la actividad de la Administración y porque sólo expresándolos puede el interesado puede dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulta de dicha motivación que, si se omite, puede generar la correspondan según lo que resulta de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el artículo 24.1 de la Constitución (RCL 1978, 2836)». Y añade la sentencia que «la motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que puede ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve, criterio jurisprudencial que se reitera en las sentencias de esta Sala y Sección de 25 de mayo de 1998 ( RJ 1998, 4486) y 14 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 9793)».

<sup>23</sup> En la STS de 12 de julio de 2004, recurso núm. 88/2001) señala que «cuanto a la motivación de los actos administrativos, es doctrina consolidada tanto del Tribunal Constitucional (STC 51/86) como del Tribunal Supremo (STS 20-I-89) que la motivación puede hacerse de manera expresa y muy breve en el propio texto de las disposiciones o actos, así como la admisibilidad de la motivación "in aliunde", bastando para justificar la Orden Ministerial el que la Administración esté en condiciones, en el marco de la revisión jurisdiccional, de justificar los criterios utilizados para aumentar las plazas y variar la demarcación».



por lo general, como resultado la retroacción de las actuaciones para que la Administración incorpore la motivación ausente lo que conduce a la misma solución a menos que en el expediente existan actuaciones que puedan derivar a un resultado distinto<sup>24</sup>.

Por último, desde el **punto de vista formal**, la resolución debe explicitar el texto íntegro de la decisión (comprendido, en su caso, de la motivación) y expresar los recursos que contra ésta procedan, órgano administrativo o judicial ante el que deban deducirse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan formular cualquier otro que entiendan pertinente (art. 89.4 LRJPAC). Esto es el denominado “pie de recurso”, que en caso de omitirse o si estuviesen redactados de forma defectuosa no afectaría a la validez del acto (art. 63.2 LRJPAC) considerándose simple errores no invalidantes, pero que sí podrían considerarse como una notificación defectuosa por lo que no podrían

---

<sup>24</sup> STS de 31 de mayo de 2013 (rec. 3090/2011): « “CUARTO.- El Abogado del Estado, para el caso de que fuera confirmado el defecto de motivación analizado en el precedente motivo, formula un segundo motivo por infracción del artículo 54 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , así como de la jurisprudencia contenida en la Sentencia de 28 de diciembre de 2010 (RCA 491/2008 ) .

*Considera el recurrente que la única consecuencia que deriva de la anulación del acto administrativo por ser inmotivado consiste en la retroacción de las actuaciones del procedimiento a fin de que la Administración dicte otro acto debidamente motivado. Apoya esta tesis en el hecho de que en caso de falta de motivación no es posible averiguar si la decisión administrativa ha sido o no correcta, y en este caso, además, el pronunciamiento de la instancia sobre el fondo se basa en una pericial de parte aportada por primera vez en vía judicial.*

*Estos argumentos no pueden aceptarse.*

*En primer lugar, es cierto que mayoritariamente la jurisprudencia entiende adecuado acordar, en los casos de anulación del acto por deficiente motivación, la retroacción del procedimiento para que se dicte un nuevo acto administrativo con la justificación oportuna. Pero tal no es la única solución adoptada por esta Sala, que también admite la posibilidad de resolver el fondo del asunto cuando resulte de forma inequívoca la procedencia de la pretensión deducida por el recurrente. Así se desprende de las Sentencias de 5 de noviembre de 1999 (RC 6034/1995 ), 10 de octubre de 2000 (RC 3476/1993 ) y 6 de junio de 2003 (RC 7413/1998 ). Dado que en este caso la pretensión actora no se limita a obtener un acto administrativo motivado, sino al enjuiciamiento de la legalidad de la denegación de la solicitud evacuada en vía administrativa y al reconocimiento del derecho a la concesión de una prestación patrimonial por determinado concepto [para lo que sin duda se halla legitimada conforme a los artículos 31.2 y 71.1.a ) y b) de la Ley de la Jurisdicción ], el Tribunal debe pronunciarse sobre este último aspecto en garantía de «la plenitud material de la tutela judicial» a que se refiere la exposición de motivos de la citada Ley, siempre que, lógicamente, disponga los elementos de juicio necesarios para ello.*

*Por otro lado, la Sentencia recurrida no es ajena al efecto de la retroacción del procedimiento que postula el Abogado del Estado, pues acuerda que sea dictado otro acto concesional que corrija el defecto de falta de motivación. Ahora bien, en coherencia con el reconocimiento del derecho de la actora a recibir la subvención por las inversiones medioambientales, la Sala garantiza que la nueva resolución administrativa respete este pronunciamiento, determinando así en parte el contenido del futuro acto. Con ello no se suplanta la actividad técnica de la Administración, sino que se opera la consecuencia lógica de la ilegalidad del acto administrativo en un concreto extremo. El hecho de que dicha ilegalidad resulte de la prueba pericial practicada en la instancia no merma los derechos de la Administración, que bien pudo haber practicado en sede judicial, en defensa de sus intereses, la actividad probatoria encaminada a desvirtuar la pericia que ahora discute; su actitud pasiva en materia de prueba ha de repercutir necesariamente en perjuicio de su pretensión».*



considerar transcurridos los plazos de interposición de los recursos correspondientes (art. 58.2 LRJPAC)

Todo lo expuesto afecta principalmente a los actos administrativos adoptados por escrito que son la forma normal de producción de los mismos como dice al [artículo 55 LRJPAC](#). Ello no quita para que puedan producirse los actos de otra forma. Cuando se puedan producir de forma verbal la constancia escrita se efectuará por el titular del órgano inferior.

No pueden olvidarse, finalmente, los aspectos formales que tienen que ver con las previsiones contenidas en la [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#) que afecta muy sustancialmente a muchos de los cuestiones formales y procedimentales de los actos administrativos y su notificación.

#### **NORMATIVA DE REFERENCIA:**

- Constitución Española.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (no en vigor).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

#### **LECTURAS COMPLEMENTARIAS:**

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2011, Lección 13.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, 2ª ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 101-131.