Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 435-458
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L17
© Xabier Arzoz Santisteban
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 17

ACTES ADMINISTRATIUS

Xabier Arzoz Santisteban
Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED)

SUMARI: 1. APROXIMACIÓ A L'ACTE ADMINISTRATIU.—2. FUNCIÓ: 2.1. Funció clarificadora i estabilitzadora; 2.2. Funció configuradora.—3. EL CONCEPTE D'ACTE ADMINISTRATIU: 3.1. Concepte ampli i concepte estricte; 3.2. El concepte legal.—4. L'ANATOMIA DE L'ACTE ADMINISTRATIU: 4.1. Elements subjectius; 4.2. Elements objectius; 4.3. Elements formals.—5. LA DINÀMICA DE L'ACTE ADMINISTRATIU: 5.1. Notificació; 5.2. Eficàcia; 5.3. Validesa; 5.4. Fermesa; 5.5. Execució.—6. BIBLIOGRAFIA: 6.1. Bibliografia citada; 6.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. APROXIMACIÓ A L'ACTE ADMINISTRATIU

1. Els particulars cada dia entren en contacte amb un amplíssim elenc d'actes administratius. Els actes administratius tant reconeixen i amplien drets com en limiten o deneguen, revoquen decisions favorables prèvies o reconeixen drets a empreses competidores o a propietaris limítrofs. Una part d'aquests actes administratius es produeixen **a sol·licitud** dels interessats (certificats de naixement,

d'empadronament, d'estudis o d'estar al corrent de les obligacions amb la Seguretat Social; llicències per edificar, ampliar una instal·lació o obrir un local d'hostaleria o espectacles; títols oficials d'ensenyaments universitaris i no universitaris; col·legiació en determinades professions; llicències de caça i pesca, llicències esportives, llicència d'armes; permisos de residència i treball per a estrangers), i una altra part sense cap sol·licitud, sinó **d'ofici** (sancions administratives, liquidacions tributàries, actes expropiatoris, convocatòries de subvencions i de procediments selectius d'empleats públics, aprovació d'un projecte de carreteres).

2. Hi ha activitats que, per la naturalesa que tenen, estan farcides d'actes administratius d'**ordenació i control**, perquè generen risc per a tercers, com és la circulació de vehicles de motor (senyals de circulació, permisos de conducció i circulació, llicències de transport interurbà de persones, llicències de transport de mercaderies, autoritzacions especials per circular en dates amb restriccions, inspecció tècnica de vehicles, targetes d'aparcament per a residents, etc.), o perquè afecten béns de domini públic, com les vies públiques, les platges, les aigües subterrànies i l'espai radioelèctric. Tots els supòsits esmentats entre parèntesis en aquest apartat i en l'anterior constitueixen exemples d'actes administratius que s'estudien detingudament més endavant (*infra* § 22.56-68 i § 30.43-55).

3. L'acte administratiu és, per tant, **omnipresent** en la vida diària de les persones en el mateix grau que ho és l'Administració pública i el dret administratiu, que, segons la famosa asserció, ens acompanya des del bressol fins a la sepultura (i aquesta afirmació encara s'oblida de les persones jurídiques, tan sotmeses avui al dret administratiu com ho estan els individus). Literalment, "per a gairebé tot" es necessita algun tipus de llicència o autorització de l'Administració, fins i tot encara que no sembli que es perjudiquen els drets i interessos de tercers. Així, per exemple, en un terreny rústic el propietari necessita autorització no només per edificar-hi, sinó també per perforar amb la finalitat d'extreure aigua o esbrinar si hi ha hidrocarburs al subsol, per extreure àrids, plantar vinyes, sembrar roselles o fer una excavació o prospecció arqueològica; també per fer obres interiors en un immoble declarat monument d'interès cultural, o per exportar un quadre declarat d'interès cultural. Darrere de la imposició d'aquestes autoritzacions hi ha interessos generals que requereixen tutela.

4. Des de les primeres elaboracions del concepte d'acte administratiu en l'Estat liberal vuitcentista, la **importància estructuradora i racionalitzadora** de la teoria de l'acte administratiu no ha disminuït en els ordenaments de règim administratiu. Se'l continua considerant "la institució més original i característica del dret administratiu, on el dret privat no juga cap paper" (BOCANEGRA SIERRA, 2012: 776). En l'ordenament jurídic espanyol la noció d'acte administratiu ha estat, fins i tot, confirmada constitucionalment [art. 105 *b*) de la Constitució espanyola, CE]. La **vigència** de la categoria s'ha confirmat no només en els àmbits tradicionals de la disciplina de l'urbanisme, el trànsit i l'activitat econòmica i en els procediments massius del dret tributari i social, sinó també en els camps moderns del dret ambiental i la regulació econòmica. Els presagis de pèrdua del seu paper central no s'han confirmat. Continua sent una categoria central, no tan sols en termes quantitatius, de l'actuació administrativa configuradora d'acord amb la legislació sectorial. Malgrat la proliferació de formes informals o no imperatives d'activitat (acords, relacions públiques, informació al públic, recomanacions, advertiments), l'actuació mitjançant actes administratius continua sent insubstituïble: a causa de la celeritat, la regularitat, l'efectivitat i la seguretat jurídica que proporcionen. I, tot i que en determinats contextos s'utilitzin instruments d'actuació més flexibles o menys coercitius, sempre queden com a últim recurs per imposar normes de conducta.

2. FUNCIÓ

5. L'acte administratiu ocupa una posició central en el sistema de formes jurídiques d'actuació administrativa, no només pel protagonisme pràctic indiscutible i el menor desenvolupament dogmàtic d'altres formes jurídiques. També, per les funcions específiques que compleix: la clarificació i l'estabilització de les relacions jurídiques entre l'Administració i el ciutadà, i la configuració del contingut d'aquestes relacions.

2.1. Funció clarificadora i estabilitzadora

6. L'acte administratiu **aplica l'ordenament jurídic en el cas concret**, amb la qual cosa defineix amb efectes jurídics vinculants i amb vocació d'estabilitat el contingut i l'abast d'una relació jurídica concreta que vincula el ciutadà amb l'Administració. En aquesta mesura, l'acte administratiu actualitza el principi d'**Estat de dret** (*supra* § 4.9) en cada sector concret en el qual actua l'Administració: en aplicar lleis prèvies i reglaments a casos concrets, cada acte administratiu reafirma el principi de legalitat i genera seguretat jurídica en els destinataris. Així, l'atorgament d'una llicència municipal d'obres no només reafirma la vigència normativa de les lleis i els plans urbanístics aplicables al cas, sinó que també defineix de manera estable la situació jurídica del titular de la llicència.

7. La funció clarificadora i estabilitzadora és **imprescindible en el tràfic jurídic** i, com a institució, comporta avantatges tant per a l'Administració com per al particular. El benefici per al particular és evident en els casos en els quals l'Administració li reconeix un dret o atorga un avantatge que abans no tenia reconegut, perquè aquesta Administració no pot (o, si més no, no pot fàcilment) deslligar-se amb posterioritat d'aquest reconeixement o atorgament, fins i tot encara que constitueixi una infracció de l'ordenament jurídic (la regla general és, com veurem, l'anul·labilitat, que només pot instar-se en un termini de temps breu: *infra* § 17.75). Per tant, el particular pot iniciar la seva activitat i fer les inversions que estimi necessàries, sense por que l'òrgan competent canviï de criteri posteriorment. L'efecte clarificador i estabilitzador es produeix també en els supòsits en els quals l'Administració adopta un acte desfavorable per al particular, perquè aquest efecte és diferenciable del contingut desavantatjós de l'acte. Encara que el contingut de l'acte en si sigui desfavorable, no deixa de produir un efecte limitador, derivat de la consumació de l'exercici de la potestat administrativa de què es tracti: en general, per exercir de nou la mateixa potestat administrativa serà necessari que es doni un nou supòsit de fet o l'exercici previ de la potestat de revisió d'ofici de l'acte ja dictat (*infra* § 33.24-31).

2.2. Funció configuradora

8. L'acte administratiu no es limita a aportar seguretat als particulars i al tràfic jurídic. Dins dels límits que li imposa la llei, l'acte administratiu compleix també una funció **configuradora de la realitat jurídica i social**. La funció configuradora de l'acte administratiu es potencia en virtut de la Constitució espanyola i la consagració que fa dels continguts següents: la clàusula de l'**Estat social** (art. 1.1 CE) (*supra* § 4.37), els valors de justícia i igualtat (art. 1.1 i 9.2 CE), un ampli catàleg de drets i deures dels ciutadans (art. 14-38 CE) i un extens elenc de principis rectors de la

política social i econòmica (art. 39-52 CE), i de l'economia i la hisenda (art. 128-136 CE). La realització de l'Estat social requereix operacions jurídiques i materials complexes: una part d'aquestes operacions, les que incideixen directament sobre els ciutadans, es canalitzen mitjançant la categoria de l'acte administratiu. Així, per exemple, una subvenció afavoridora de l'ocupació femenina configura la realitat jurídica i social d'acord amb la Constitució: contribueix que la igualtat laboral de les dones sigui real i efectiva, com disposen els articles 9.2 i 14 CE.

9. La funció estabilitzadora de l'acte administratiu era suficient en l'Estat liberal. Amb el desenvolupament social i econòmic va emergir una preocupació creixent pel **benestar col·lectiu,** en les seves múltiples facetes. La Constitució es va deixar d'entendre només com a límit i va esdevenir un programa: l'ampliació del nombre dels qui gaudeixen de llibertat material i l'execució de les exigències de la Constitució com a programa es van convertir en funcions de l'Estat. Això va repercutir en l'acte administratiu com a categoria, que va haver d'assumir una funció addicional (i que és absolutament aliena a la que fa el poder judicial): no tan sols concretar els límits previstos en l'ordenament jurídic, sinó també **configurar** en positiu les relacions jurídiques amb la finalitat de crear un ordre social i econòmic més igualitari, accessible, sostenible, inclusiu i participatiu. També explica que l'estabilitat de l'acte administratiu ferm no tingui la mateixa intensitat que la de la sentència judicial ferma, ja que, a més de complir el principi de legalitat, aquest s'ha d'adaptar als diversos interessos generals reconeguts en l'ordenament jurídic.

10. Segons el que s'ha dit, encara que no desapareix del tot, la funció de l'Administració no s'exhaureix ja en una mera execució d'un programa normatiu definit i acabat. La llei es pot servir també de normes de programació condicional o finalista que consenteixen que l'Administració esculli entre diverses conseqüències jurídiques possibles i, d'aquesta manera, serveixi als interessos generals adaptant-se a una realitat canviant (*supra* § 5.11). La **flexibilitat** de l'acte administratiu com a categoria jurídica li permet servir d'instrument tant de les activitats "més clàssiques" de policia (ordenació i control), de foment, expropiatòria i sancionadora com de les activitats "més modernes" de regulació i de prestació i garantia.

11. Bona part de les regles que componen el seu règim jurídic de l'acte administratiu s'ocupen, en conseqüència, de concretar, garantir i modular la seva doble funció estabilitzadora i configuradora. De la primera funció (estabilitzadora), se n'ocupen primordialment les regles que s'inclouen en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (**LPAC)**: entre d'altres, l'exigència d'un contingut determinat, possible i adequat als seus fins; els requisits generals de forma i publicitat; el règim general de l'anul·labilitat (inclosos els terminis breus de recurs); la no impugnabilitat de l'acte confirmatori, i les condicions restrictives per a l'exercici de la revisió d'ofici. En canvi, les normes que determinen la funció configuradora de l'acte administratiu, dependents de l'àmbit material en el qual l'acte administratiu s'ha de dictar, es troben en el **dret administratiu especial**.

3. EL CONCEPTE D'ACTE ADMINISTRATIU

3.1. Concepte ampli i concepte estricte

12. En la doctrina espanyola s'han defensat diverses postures en relació amb el concepte d'acte administratiu, que són, en gran manera, coincidents amb —i, generalment, tributàries de— les concepcions prevalents a França, Itàlia i Alemanya. La *summa divisio* entre les postures doctrinals existents a Espanya s'ha de traçar entre, d'una banda, les que inclouen en el concepte d'acte administratiu exclusivament els actes que incorporen una **declaració de voluntat** dirigida a produir efectes jurídics externs (per exemple, una liquidació tributària) i, d'altra banda, les que també hi engloben altres tipus de declaració, com les de **judici, coneixement i desig** (p. ex. un informe, un certificat de notes o una recomanació). D'aquesta divisió, en la doctrina en resulten fonamentalment dues orientacions: un concepte ampli i un concepte reduït d'acte administratiu.

13. El **concepte ampli** d'acte administratiu admet diversos tipus de declaracions: de voluntat, judici, coneixement i desig. No tan sols les resolucions que posen fi al procediment, sinó també les propostes, els informes, els dictàmens, els certificats, les recomanacions, etc., són actes administratius. Aquesta orientació doctrinal acull en la doctrina espanyola la definició d'acte administratiu que va elaborar el professor italià Guido ZANOBINI (1958: 243; "qualsevol declaració de voluntat, de desig, de coneixement, de judici, realitzada per un subjecte de l'Administració pública en l'exercici d'una potestat administrativa") i que va difondre amb èxit E. GARCÍA DE ENTERRÍA des del seu influent *Curso de derecho administrativo*, publicat el 1974 (GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ, 1974: 369), amb edicions que arriben fins avui. És la que segueix la doctrina majoritària i l'ha reivindicada recentment PAREJO ALFONSO (2015). Com també va fer García de Enterría, la majoria dels autors exclouen del concepte els actes que suposen exercici de la potestat reglamentària (*supra* § 16.40-49). En suma, la concepció àmplia exclou l'activitat normativa, contractual i material de l'Administració.

14. El **concepte estricte** és el de **decisió-resolució**. Aquesta postura doctrinal (secundada modernament, entre d'altres, per GALLEGO ANABITARTE, 1991: 314; BOCANEGRA SIERRA, 2012: 35; MUÑOZ MACHADO, 2017: 23) se centra en els actes que posen fi al procediment i creen o modifiquen drets o situacions jurídiques en benefici o perjudici d'altres subjectes. Malgrat que no sempre s'utilitzen aquests termes, aquest concepte requereix que l'acte produeixi efectes jurídics immediats vinculants, consistents a crear, modificar o extingir situacions jurídiques. Per a aquests autors, l'acte administratiu només pot consistir en una declaració de voluntat d'un òrgan administratiu. El concepte estricte exclou més actuacions administratives; per exemple, les propostes, informes, dictàmens, certificats, recomanacions.

15. En bona part, en l'opció entre un concepte ampli o estricte d'acte administratiu influeix el **règim processal**. Quan les lleis processals només preveuen la impugnació d'"actes administratius" i no consideren accions judicials per reaccionar enfront d'altres tipus d'actuacions administratives lesives (omissions, simples actuacions materials o el silenci administratiu), els tribunals i la doctrina acadèmica afavoreixen un concepte ampli d'acte administratiu, per garantir, així, **la tutela judicial efectiva** enfront de l'Administració. Així, per exemple, en la jurisprudència es va considerar que el simple impagament d'una pensió reconeguda prèviament per una resolució administrativa ferma —encara que mai pagada— era en si mateix un "acte administratiu tàcit" (STC 294/1994, FJ 4), perquè només d'aquesta manera era possible obtenir tutela judicial a l'empara de la Llei de 27 de desembre de 1956, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. En aquests casos, el concepte d'acte administratiu sofreix la pressió de les necessitats de tutela judicial i sol absorbir una varietat més àmplia d'actuacions administratives. Aquestes actuacions, alguns autors les denominen "actes administratius a efectes jurisdiccionals"

(BOCANEGRA SIERRA, 2012: 46-49). Això és el que, tradicionalment, ha succeït en el sistema administratiu espanyol i encara succeeix, en gran manera, malgrat que l'actual Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), preveu un ampli catàleg d'accions processals enfront de l'actuació administrativa (*infra* § 34.58-71).

16. La **coexistència** de concepcions àmplies i estrictes d'acte administratiu és una característica recurrent en les dogmàtiques dels ordenaments jurídics de règim administratiu. Aquest fenomen és darrere de les nocions doctrinals i/o jurisprudencials de la *décision exécutoire* francesa, el *provvedimento amministrativo* italià o la *Bescheid* austríaca. Aquesta coincidència suggereix que les concepcions àmplies i estrictes de l'acte administratiu són complementàries i no excloents, ja que responen a necessitats diferents. Fins i tot en la dogmàtica alemanya, que compta amb un concepte legal estricte d'acte administratiu, no per això es deixa de proposar una incorporació més intensa a la doctrina de les formes jurídiques d'actuació administrativa de "les altres declaracions administratives de voluntat i coneixement, les recomanacions i les meres manifestacions" (SCHMIDT-ASSMANN, 1993: 30). Això és senyal que un concepte estricte no exclou la necessitat de sistematitzar altres formes d'actuació administrativa que se solen incloure en les anomenades "concepcions àmplies". Aquesta sistematització és especialment necessària si aquestes altres formes jurídiques d'actuació administrativa responen a noves modalitats de realització de les funcions administratives i sobre les quals també es projecten les exigències de l'Estat de dret. En definitiva, l'esforç per configurar i depurar una noció estricta d'acte administratiu no és, en absolut, inútil, sinó tot el contrari, si se la concep com a complement i, fins i tot, com a concepte central d'una dogmàtica juridicoadministrativa, i no com a rival, d'una noció més àmplia. El que és important és que totes dues concepcions, tant l'àmplia com l'estricta, siguin per si mateixes **útils** i identifiquin des de l'abstracció els seus elements centrals (estructura de l'actuació, exigències juridicoprocedimentals, efectes, etc.), i garanteixin en tot això flexibilitat, perquè només així es poden adaptar a situacions reguladores complexes.

17. Una **nota comuna** i transversal de les diverses postures doctrinals, si més no en els treballs moderns, és la caracterització de l'acte administratiu per un element juridicoformal. L'acte administratiu és concebut com l'acte dictat en exercici d'una potestat, una funció administrativa o un poder públic. En centrar-se en aquest element juridicoformal, la identitat de l'autor perd importància en relació amb la definició de l'acte: la condició d'autor de l'acte deriva de la titularitat i l'**exercici d'una potestat o poder públic**. Per això, tot i que les definicions habitualment es refereixen com a autor de l'acte administratiu a l'Administració en abstracte o als seus òrgans, ho fan amb vocació descriptiva i no prescriptiva, perquè la doctrina espanyola considera que no tan sols els òrgans de les diverses administracions públiques, sinó també altres òrgans públics que no són Administració pública (com el Govern i els ministres, quan exerceixen potestats administratives, i el Consell General del Poder Judicial o el Tribunal de Comptes, quan adjudiquen un contracte o nomenen un funcionari) i certs subjectes privats, en tant exerceixen per delegació o concessió una funció administrativa (per exemple, una entitat privada que col·labora en la gestió de subvencions públiques d'acord amb els art. 12 i 15 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, LGS; una empresa privada que fa la inspecció tècnica de vehicles; una universitat privada que expedeix títols acadèmics oficials), poden fer actuacions que s'han d'englobar en el concepte d'acte administratiu (*supra* § 2.32-34). En suma, tant la concepció àmplia com l'estricta no posen objeccions a incloure en el concepte els actes materialment administratius produïts pels particulars i per òrgans públics diferents de l'Administració.

3.2. El concepte legal

18. El legislador espanyol segueix un enfocament pragmàtic similar al d'altres ordenaments europeus. El concepte d'"acte administratiu" (terme que sol denotar la concepció àmplia) i el de "resolució" (terme que sol denotar la concepció estricta) s'utilitzen diferenciadament, sense confondre's, en la Llei 39/2015 (malgrat que en alguns aspectes i disposicions encara es podria aconseguir més precisió). D'això, se'n desprèn que les **resolucions** constitueixen una espècie dins de la categoria general d'**acte administratiu** i que totes dues nocions tenen el seu lloc en l'ordenament jurídic espanyol.

19. En efecte, els articles 34-35 i 45 LPAC regulen els requisits de producció, motivació i publicació dels actes administratius en conjunt; els articles 36 i 40 LPAC regulen els requisits de forma i notificació, diferenciant entre actes administratius i resolucions; l'article 37 LPAC estableix la inderogabilitat singular de les disposicions de caràcter general o disposicions reglamentàries exclusivament per les "resolucions administratives de caràcter particular" (apartat 1) o les "resolucions administratives" (apartat 2); els articles 38 i 39 LPAC proclamen la presumpció de validesa i l'executivitat, respectivament, dels "actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu"; l'article 40 LPAC regula la notificació tant per a resolucions com per a actes administratius (apartat 1 a 4), i la necessitat de protecció de les dades personals tant en resolucions com en actes administratius que tinguin més d'un interessat (apartat 5); els articles 47-52 LPAC regulen la nul·litat i l'anul·labilitat dels actes administratius en general, així com la seva extensió, conversió, conservació i convalidació; l'article 70 LPAC, l'expedient administratiu com a antecedent i fonamentació de la resolució; l'article 84, la resolució com a forma de terminació del procediment; els articles 88-91 LPAC, el contingut de la resolució, la proposta de resolució i les especialitats de la resolució en determinats procediments; l'article 97, la resolució com a títol d'execució; els articles 98-99 LPAC, l'executorietat i l'execució forçosa dels actes administratius; l'article 104 LPAC, la compulsió sobre les persones com a mitjà d'execució dels actes administratius; els articles 106-107 LPAC, la revisió d'ofici dels actes nuls i la declaració de lesivitat dels actes anul·lables; l'article 112 LPAC, la possibilitat d'interposar el recurs administratiu enfront de les resolucions i els actes de tràmit; l'article 114 LPAC, les resolucions i els actes que posen fi a la via administrativa; i l'article 117.4 LPAC, la suspensió de la resolució o l'acte impugnat.

4. L'ANATOMIA DE L'ACTE ADMINISTRATIU

21. L'afany per diferenciar i classificar els elements de l'acte administratiu va prendre inspiració en la teoria del **negoci jurídic** elaborada prèviament en el dret privat i que tenia una alta consideració científica. En la teorització del negoci jurídic (privat) des de mitjan segle XIX s'havia distingit entre els seus elements subjectius, objectius o causals. A partir d'aquí, afirmant que l'acte administratiu és l'equivalent funcional del negoci jurídic civil, també es va proposar, a principis del segle XX, l'anàlisi dels elements subjectius, objectius i causals de l'acte administratiu. Aquesta proposta teòrica ha arribat fins avui.

22. No obstant això, mai no va passar inadvertit que no es pot aplicar sense més ni més la teoria del negoci jurídic a l'acte administratiu, sense reparar en les importants diferències existents. L'Administració no disposa d'autonomia de la voluntat, perquè està subjecta a la llei: no la té en sentit psicològic ni en sentit jurídic. No gaudeix de llibertat d'elecció entre diverses finalitats, perquè està vinculada a complir els fins d'interès general expressats en les disposicions jurídiques (i, per tant, imposats "des de fora" de l'Administració). Malgrat que per inèrcia continuem definint l'acte administratiu com una **"declaració**

de voluntat", aquesta "voluntat" no és la del dret privat, sinó la voluntat d'exercir (i complir amb) una potestat administrativa atorgada per l'ordenament.

23. En virtut de la **intensa subordinació a la llei**, l'acte administratiu és més pròxim als actes del poder judicial que als actes privats, i més pròxim als actes de gestió que fan els representants o apoderats de les entitats privades que al negoci jurídic clàssic. Això és justament el que van apreciar els primers tractadistes de dret administratiu: que les característiques de l'acte administratiu (eficàcia immediata, estabilitat o fermesa, execució forçosa) el situaven amb més **proximitat respecte de la sentència judicial** que respecte dels actes privats.

24. Malgrat que la teoria de l'acte administratiu no ha de replicar els elements del negoci jurídic (privat), la veritat és que la classificació dels elements de l'acte administratiu té una **utilitat didàctica** a la qual és difícil renunciar en l'ensenyament del dret administratiu. A més d'esmicolar de manera ordenada l'acte administratiu com a tècnica jurídica, permet identificar les nocions i els moments determinants per al seu règim de validesa i el control judicial.

4.1. Elements subjectius

25. Els elements subjectius de l'acte administratiu són els **relatius al seu autor**: la competència de l'òrgan administratiu, el nomenament i la presa de possessió del titular de l'òrgan competent, la imparcialitat d'aquest i la formació de la seva voluntat. Aquests elements s'estudien detalladament des de les perspectives de l'organització administrativa (*supra* § 8.43, 52, 55-58) i del procediment administratiu (*supra* § 15.33), per a les quals són qüestions importants, perquè les regles que els regulen procuren l'eficàcia de l'actuació dels òrgans administratius i la correcció i qualitat de les decisions. Per a la teoria de l'acte administratiu són rellevants en la mesura en què poden **determinar la validesa** dels actes produïts.

26. Els actes administratius que dictin les administracions públiques "s'han de produir mitjançant l'òrgan competent" (art. 34.1 LPAC). La **competència** ha de ser atribuïda, segons la matèria, per una norma legal o reglamentària, i l'autor de l'acte ha de ser titular de la competència des de les quatre perspectives possibles: competència **material, territorial, jeràrquica i temporal**.

27. Així, per exemple, d'acord amb l'article 4.2 de la Llei basca 4/2004, de 18 de març, de transport de viatgers per carretera, l'adjudicació de la **concessió del servei de transports de viatgers amb autobús** entre Bilbao i Vitòria (perspectiva material) correspon de manera excloent a la Diputació Foral d'Àlaba (perspectiva territorial) i, dins d'aquesta, d'acord amb el Decret foral 47/2019, de 22 d'octubre, al Consell de Govern Foral, i no individualment al diputat foral d'Infraestructures Viàries i Mobilitat (perspectiva jeràrquica). En el cas descrit, la perspectiva competencial més complexa és la territorial, atès que el servei de transport transita per l'àmbit de dos territoris històrics (Biscaia i Àlaba), i el criteri determinant per determinar la competència territorial és el nombre més alt de quilòmetres de la línia pel territori alabès (STSJ País Basc de 15 de novembre de 2020, ECLI:ES:TSJPV:2019:3515).

28. La competència és **irrenunciable**, però s'admeten tècniques que n'alteren els elements determinants de l'exercici (delegació de competències, encàrrecs de gestió, delegació de signatura i suplència). Només l'avocació permet, excepcionalment, alterar la titularitat de la competència (art. 8-14 LRJSP) (*supra* § 8.59-65 i § 14.41-48).

29. A més de tenir la competència, el titular de l'òrgan competent ha d'haver estat **nomenat correctament** i ha d'haver pres possessió del càrrec. El nomenament pot requerir alguna formalitat, com la publicació en un butlletí oficial, i la presa de possessió pot consistir, per a algunes autoritats, en un acte solemne o bé, més usualment, en l'acceptació i la signatura d'un document administratiu. No obstant això, els tercers que es relacionen amb l'Administració generalment ignoren l'existència o la regularitat del nomenament, la presa de possessió o el cessament eventual del titular de l'òrgan competent. La dogmàtica del dret administratiu incardina aquests actes en l'anomenada "doctrina del funcionari de fet" i els reconeix efectes jurídics si el seu contingut s'ajusta a l'ordenament jurídic, en nom de la protecció de la seguretat jurídica i els drets dels ciutadans que actuen de bona fe.

30. Malgrat tenir prou competència, l'ordenament jurídic exigeix al titular de l'òrgan competent que no intervingui en el procediment en determinades circumstàncies: el titular s'ha d'abstenir d'intervenir-hi (art. 23.2 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]). Atès que els articles 103.1 CE i 3.1 LRJSP determinen que les administracions serveixen amb objectivitat els interessos generals, la finalitat del **deure d'abstenció** és garantir la imparcialitat de qui ha d'intervenir en el procediment i resoldre'l (*supra* § 4.54-55 i § 15.33). La lectura de les causes legals d'abstenció explica amb claredat el fi perseguit. Així, per exemple, s'ha d'abstenir qui tingui interès personal en l'assumpte de què es tracti o en un altre en la resolució del qual pugui influir aquest (art. 23.2 *a* LPAC); o qui tingui amistat íntima o enemistat manifesta amb algun dels interessats (art. 23.2 *c* LPAC).

31. El titular de l'òrgan s'ha d'abstenir per iniciativa pròpia si estima que es troba en una de les circumstàncies assenyalades. L'òrgan jeràrquicament superior també li pot ordenar que s'abstingui. Si el titular no s'absté per iniciativa pròpia o no li ho ordena el superior, els interessats poden promoure'n la **recusació** en qualsevol moment de la tramitació del procediment: amb els informes i comprovacions que consideri oportuns, el superior ha de resoldre sobre la recusació i acordar, si escau, la substitució del titular (art. 23 i 24 LRJSP).

32. D'acord amb l'article 23.4 LRJSP: "L'actuació d'autoritats i personal al servei de les administracions públiques en els quals concorrin motius d'abstenció no implica, necessàriament i en tot cas, la invalidesa dels actes en què hagin intervingut". Aquesta regulació no instituеix la irrellevància de la **infracció de les causes legals d'abstenció**, només exclou l'automatisme entre aquesta infracció i la conseqüència jurídica de la invalidesa dels actes produïts.

33. Les incidències en la **formació de la voluntat** de la persona titular de l'òrgan que són possibles a la llum del dret privat tenen una rellevància relativa en l'àmbit del dret administratiu. Les situacions que podrien influir en el consentiment del titular d'un òrgan administratiu no sempre impliquen la invalidesa de l'acte adoptat. Sovint l'acte administratiu que es pot o s'ha de dictar està plenament determinat per l'ordenament jurídic, i el titular de l'òrgan competent no té marge de decisió. El dret administratiu atén el resultat objectiu: si l'acte produït és l'únic possible, el vici de consentiment és irrellevant; si el seu contingut s'ajusta a l'ordenament jurídic, el vici pot ser irrellevant.

34. "Rellevància relativa" no vol dir irrellevància de les conductes constitutives d'il·lícit penal: no, sens dubte, en l'àmbit penal, però tampoc en l'àmbit juridicoadministratiu. Els actes que siguin constitutius o es dictin a conseqüència d'una infracció penal són nuls de ple dret (art. 47.1 *d*) LPAC). A més,

quan hi hagi hagut un error en la resolució del procediment o quan l'acte s'hagi dictat a conseqüència de falsedat documental, fals testimoniatge, prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o una altra conducta punible, i s'hagi declarat així en virtut de sentència judicial ferma, els interessats disposen del recurs extraordinari de revisió per derrocar la fermesa dels actes produïts (art. 125 LPAC).

4.2. Elements objectius

35. Els elements objectius de l'acte administratiu determinen també la validesa de la seva producció: el supòsit de fet, el fi, la causa i el contingut. S'hi ha d'afegir la motivació, que és un element objectiu amb una dimensió formal. La llei de procediment administratiu comú no regula de manera general els elements objectius, més enllà d'assenyalar que els actes administratius "s'han de produir […] i s'han d'ajustar als requisits" (art. 34.1 LPAC), i alguna referència general sobre el seu contingut.

36. El **supòsit de fet** és el fet o circumstància al qual l'ordenament jurídic vincula la producció de l'acte administratiu. Així, per exemple, d'acord amb l'article 124.2 *c*) del Reial decret 557/2011, de 20 d'abril ("Reglament d'estrangeria"), per atorgar a estrangers permisos de residència temporal per arrelament és necessari que el sol·licitant tingui "vincles familiars amb altres estrangers residents" a Espanya. La constatació que es dona el supòsit de fet és el que permet o bé obliga a exercir la potestat administrativa que faculta la seva producció. En general, el supòsit de fet és un element reglat, encara que, a vegades, com en l'exemple esmentat, la norma concedeix cert marge d'apreciació a l'òrgan administratiu que dicta l'acte (*supra* § 5.53).

37. El **contingut** de l'acte depèn del tipus de potestat administrativa que s'exerceix (bàsicament, ampliativa o limitativa de drets). Segons la concepció àmplia de l'acte administratiu, consisteix en una declaració d'una de les modalitats següents: declaració de voluntat (llicències, autoritzacions, sancions, ordres), de coneixement (certificats), de desig (recomanacions, advertiments) o de judici (informes, dictàmens). Segons la concepció estricta, només les declaracions de voluntat s'adeqüen al concepte d'acte administratiu.

38. A més de recordar que el seu contingut "s'ha d'ajustar al que disposa l'ordenament jurídic", la Llei estableix dos requisits generals sobre aquest tema (art. 34.2 LPAC).

a) El primer és el caràcter **determinat** del contingut de l'acte administratiu. L'acte administratiu ha de precisar de manera suficient les conseqüències que se'n deriven, la qual cosa significa: les que deriven d'aplicar la llei. Si el contingut de l'acte no està determinat, no es pot complir, ni exigir-se'n el compliment. No obstant això, pot resultar controvertida la qualificació teòrica d'aquesta irregularitat: l'acte el contingut del qual no està determinat és un acte inexistent, perquè manca d'un element essencial, o bé d'un acte nul de ple dret, perquè té "un contingut impossible" (art. 47.1 *c* LPAC).

b) El segon requisit legal del contingut és l'**adequació als fins** de l'acte. Per entendre aquest requisit, hem d'explicar abans altres dos elements objectius que diferencia la teoria de l'acte administratiu: els fins i la causa.

39. La **causa** de l'acte administratiu consisteix a adequar-ne el contingut a la modalitat d'acte en qüestió. L'element causal inquireix la **raó jurídica** de la producció de l'acte. Per exemple: **per què es dicta l'acte** que declara la necessitat d'expropiació d'una finca? Perquè el legislador autoritza les administracions públiques de caràcter territorial a privar singularment un o diversos particulars de tota o part de la propietat d'un bé a canvi d'una indemnització (*infra* § 26.1-2). La causa de l'acte administratiu està objectivada i comprovar-la només requereix un examen extern.

40. El **fi** de l'acte atén, en canvi, a la **raó pràctica** de la producció de l'acte, que s'ha de correspondre amb el servei o la consecució de l'interès general per al qual es va atorgar la potestat administrativa en qüestió. Tornem a l'exemple anterior: **per a què es dicta l'acte expropiatori?** Per obtenir els béns necessaris per complir la fi social o d'utilitat pública que preveu la legislació d'expropiació forçosa o qualsevol altra llei. La identificació del fi de l'acte, la constatació que el contingut de l'acte s'adequa a aquest fi i, sobretot, la constatació que el fi de l'acte s'adequa als fins acceptats per l'ordenament jurídic són operacions complexes. Certament, l'ordenament jurídic limita el ventall dels fins que pot perseguir lícitament l'Administració pública: aquests fins estan expressament o implícitament establerts en la norma que atribueix la potestat administrativa corresponent. No obstant això, les normes faculten sovint l'Administració a adoptar totes les mesures necessàries per aconseguir un determinat fi d'interès general, sense precisar o enumerar exhaustivament aquestes mesures. Per exemple, l'article 14 de la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana, autoritza a dictar les prohibicions necessàries per "assegurar la consecució dels fins previstos en aquesta Llei". D'aquesta manera, poden ser concebibles actes de divers contingut per aconseguir l'interès general establert en la norma: això succeeix, sobretot, encara que no exclusivament, en el marc de les potestats reglamentàries, d'organització, de planejament o de coordinació. Tot això es troba en el marge legítim de decisió que la norma atorga a l'Administració.

41. L'altra font de complexitat consisteix en la possibilitat que el fi real sigui ocultat perquè se sap o s'intueix que no es correspon amb el que estableix la norma aplicada. Aquest fenomen es tipifica en el dret administratiu com a **"desviació de poder"** i és causa suficient per anul·lar l'acte (art. 48.1 LPAC). Seria el cas, per exemple, d'una multa urbanística imposada a un propietari infractor, però no per la comissió provada d'una infracció, sinó per forçar-lo a subscriure un conveni urbanístic amb l'ajuntament. La desviació de poder és la infracció de l'ordenament juridicoadministratiu **més difícil d'acreditar**, perquè, per a això, cal aixecar el "vel d'ocultació" i esbrinar el fi real que persegueix l'autor de l'acte. La motivació és l'element clau per identificar el fi de l'acte i comprovar-ne l'adequació al fi perseguit per la norma.

42. La **motivació** fa diverses **funcions essencials**. En primer lloc, una funció estructuradora per a l'Administració: si està obligada a exterioritzar els fets i fonaments de dret que sustenten la seva decisió, ha d'obtenir totes aquestes dades, ordenar-les de manera racional i esforçar-se en la fonamentació. En segon lloc, una funció pacificadora: si el destinatari coneix els motius de l'acte, es troba en millor situació de

comprendre'n el contingut, complir-lo, i avaluar-ne la legalitat i també les possibilitats d'èxit d'una impugnació. En tercer lloc, els jutges i tribunals poden exercir el seu control sobre l'acte en condicions millors si té una motivació que si no en té.

43. La motivació ha estat considerada tradicionalment com **un element formal més** de l'acte administratiu, encara que és més que això, com es dedueix de les línies anteriors. Certament, l'acte administratiu que posa fi al procediment ha de contenir l'exteriorització de les raons que sustenten la decisió adoptada i, en aquesta mesura, constitueix una "part" diferenciada formalment de la resolució. No obstant això, no és una mera exigència formal. L'adequació i pertinència de la motivació es relaciona més aviat amb els elements objectius de l'acte administratiu: amb les disposicions jurídiques que l'ordenament jurídic ha establert per tutelar l'interès general concret que es protegeix en l'àmbit de què es tracti. Quan un acte administratiu està subjecte a una obligació de motivació, els jutges i tribunals poden controlar tres qüestions: *a*) si existeix o no motivació o és o no suficient; *b*) si les raons aportades s'adeqüen o no a les dades de la realitat empírica; *c*) si les raons aportades s'adeqüen al contingut de la decisió. El primer aspecte seria l'únic element formal en sentit estricte (i, en certes ocasions, pot ser l'únic controlable) (*supra* § 5.61), mentre que l'examen dels altres dos aspectes, més complex, es relaciona amb el control dels elements discrecionals de les potestats administratives (*supra* § 5.39), és a dir, amb el fons de la decisió.

44. No existeix una obligació general de motivació dels actes administratius, però l'elenc de supòsits que estableix l'article 34 LPAC inclou tots aquells en els quals la motivació té interès; per exemple, els actes que limiten drets subjectius o interessos legítims (art. 34 *a* LPAC), els actes que se separen del criteri seguit en actuacions precedents o del dictamen d'òrgans consultius (art. 34 *c* LPAC), o els actes que es dicten en l'exercici de potestats discrecionals (art. 34 *i* LPAC).

45. Malgrat que la llei de procediment administratiu comú es limita a exigir una "succinta referència de fets i fonaments de dret", l'**abast de la motivació** necessària depèn del tipus d'acte de què es tracti, de la tramitació del procediment administratiu i, en últim terme, del que sigui necessari perquè es comprenguin les raons de la decisió adoptada. La legislació sectorial pot incrementar aquest abast mínim i obligar l'Administració a pronunciar-se sobre determinades qüestions. Els actes que posin fi als procediments selectius i de concurrència competitiva han de ser motivats de la forma que disposin les normes que en regulin les convocatòries (p. ex. mitjançant barems de puntuació), sempre que en el procediment estiguin acreditats els fonaments de la resolució que s'adopti.

4.3. Elements formals

46. Els elements formals de l'acte administratiu són els relatius a la seva **producció i exteriorització**: el procediment administratiu, els requisits de forma de l'acte, i les regles per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.

47. Els actes administratius s'han de produir ajustant-se "al **procediment** establert" (art. 34.1 LPAC). D'acord amb les previsions constitucionals (art. 149.1.18 CE), el legislador estatal ha establert el procediment administratiu comú amb el fi d'oferir unes garanties mínimes comunes a tots els interessats (*supra* § 15.20).

Respectant aquest marc comú, el legislador sectorial (estatal o autonòmic) configura el procediment aplicable per raó de la matèria.

48. El legislador estatal ha establert també uns requisits mínims de **forma** per a la producció de l'acte administratiu, perquè els requisits específics es troben, si n'hi ha, en la legislació sectorial o en la legislació específica de règim jurídic dels governs estatal, autonòmics i locals, que dicten una bona part dels actes administratius que es produeixen. Els requisits **mínims** de forma s'estableixen en l'article 36 LPAC. La Llei diferencia entre la forma de producció (que pot ser verbal) i la forma de constància de l'acte (que generalment és escrita). D'acord amb l'article 36.1 LPAC, els actes administratius "s'han de produir per escrit a través de mitjans electrònics, llevat que la seva naturalesa exigeixi una altra forma més adequada d'expressió o constància".

49. En els casos en què els òrgans administratius exerceixin la seva competència **de forma verbal**, "la constància escrita de l'acte, quan sigui necessària, l'ha d'efectuar i signar el titular de l'òrgan inferior o funcionari que la rebi oralment, i en la comunicació d'aquest ha d'expressar l'autoritat de la qual procedeix" (art. 36.2 LPAC). A més, quan els actes que es produeixen de manera verbal són resolucions, "el titular de la competència ha d'autoritzar una relació de les que hagi dictat de forma verbal, amb expressió del seu contingut" (art. 36.2 LPAC). Finalment, quan s'hagi de dictar una sèrie d'actes administratius de la mateixa naturalesa —com ara nomenaments, concessions o llicències—, "es poden refondre en un únic acte, acordat per l'òrgan competent, que ha d'especificar les persones o altres circumstàncies que individualitzin els efectes de l'acte per a cada interessat". Aquesta modalitat d'acte administratiu es denomina "acte múltiple" (en castellà, *acto plúrimo*).

50. Per posar-ne un parell d'exemples, els **acords dels òrgans col·legiats s'adopten verbalment**, i el secretari de l'òrgan els recull en l'acta i expedeix certificats d'aquests acords (art. 16 i 18 LRJSP); en cas d'urgència o necessitat, els inspectors de pesca poden adoptar mesures cautelars de manera verbal, entre d'altres, per capturar el vaixell i desviar-lo cap al port o confiscar-ne la pesca, però els interessats han de rebre la decisió i la seva motivació per escrit de manera immediata i, com a màxim, en el termini de cinc dies (art. 7 del Reial decret 176/2003).

51. Per a la **formació de la voluntat dels òrgans col·legiats** s'han de complir les regles de convocatòria, constitució i adopció d'acords. Amb caràcter general estan establertes en l'article 17 LRJSP. A més, hi ha normes específiques per als òrgans de govern estatal, autonòmic i local (*supra* § 14.74).

5. LA DINÀMICA DE L'ACTE ADMINISTRATIU

5.1. Notificació

52. Una vegada produït l'acte administratiu, no acaba l'activitat administrativa. L'Administració ha de notificar la resolució que dicti. De la notificació correcta, en depèn la mateixa **eficàcia** de l'acte administratiu ja dictat (*infra* § 17.61-65). Encara

més: si vol evitar que es produeixin els efectes del silenci administratiu positiu (*supra* § 15.87), ha d'intentar la notificació en paper o posar la notificació electrònica a la disposició de l'interessat dins del termini màxim de què disposa per resoldre i notificar.

53. La notificació és una **actuació instrumental**, no un acte administratiu en sentit estricte (perquè és impossible aplicar-hi la teoria de l'acte administratiu; en particular, el règim d'invalidesa). És una actuació material per la qual l'Administració posa en coneixement de l'interessat o els interessats un acte administratiu previ. Tradicionalment, i encara avui per a la major part de les persones físiques, aquesta activitat material consisteix a portar un document físicament perquè se'n tingui coneixement, al seu domicili o a qualsevol altre lloc designat o adequat per a la notificació. Aquesta activitat material la pot dur a terme directament l'Administració amb els seus empleats públics, per mitjà del servei de Correus (correu certificat) o contractant empreses de serveis. La notificació té els seus propis requisits de perfecció, esmena i eficàcia (art. 41-44 LPAC) i, a vegades, pot ser substituïda o complementada mitjançant publicacions (art. 45-46 LPAC).

54. L'obligació de notificació s'estén a les resolucions i a qualssevol actes administratius que **afectin els drets i interessos**. De fet, els requisits legals de la notificació s'apliquen no tan sols als actes administratius, sinó també a altres actuacions administratives (com actes de tràmit) que han de conèixer els possibles interessats. L'objecte de la notificació comprèn el text íntegre de l'acte, amb la indicació de si posa fi o no a la via administrativa; l'expressió dels recursos que són procedents, si escau, en via administrativa i judicial; l'òrgan davant el qual s'han de presentar, i el termini per interposar-los (art. 40.2 LPAC).

55. Per als interessats, la notificació és una **garantia** dels seus drets i interessos. Sense notificació, l'acte administratiu no fa efecte i no obliga el destinatari. Per a l'Administració que l'ha produït, la notificació és una càrrega: no tan sols l'ha de practicar, també ha d'estar en situació de poder acreditar que s'ha dut a terme de manera correcta i completa, per evitar que l'interessat al·legui després una altra cosa i s'oposi vàlidament a la seva eficàcia.

56. El mitjà de notificació **preferent** és l'**electrònic**. Determinats interessats (persones jurídiques) estan, fins i tot, obligats a rebre-la per aquesta via (art. 14.2 *a*) LPAC). Reglamentàriament es poden determinar procediments i col·lectius de persones físiques per als quals és obligatòria la notificació electrònica (art. 14.3 i 41.1 LPAC). Queden exceptuats de la notificació electrònica els actes que no siguin susceptibles de conversió en format electrònic i els que continguin mitjans de pagament, com xecs. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, la notificació s'ha de practicar pel mitjà que aquesta persona hagi assenyalat a aquest efecte; no obstant això, si no és possible fer-la per aquest mitjà, l'Administració la pot practicar en qualsevol lloc adequat (art. 40.2 LPAC).

57. Amb independència del mitjà utilitzat, les notificacions són vàlides sempre que permetin tenir-ne **constància** de l'enviament o la posada a disposició, de la

recepció o l'accés per part de l'interessat o el seu representant, de les seves dates i hores, del contingut íntegre, i de la identitat fidedigna del remitent i destinatari (art. 41.1 LPAC).

58. Les **notificacions mitjançant mitjans electrònics** s'han de practicar mitjançant compareixença a la seu electrònica de l'Administració o organisme actuant, a través de l'adreça electrònica habilitada única, o bé mitjançant tots dos sistemes, segons el que disposi cada administració o organisme. En aquest context, la compareixença a la seu electrònica consisteix en el fet que l'interessat o el seu representant accedeixi, identificat degudament, al contingut de la notificació. Les notificacions per mitjans electrònics s'entenen practicades en el moment en què se n'accedeix al contingut. Quan la notificació per mitjans electrònics és obligatòria, o l'ha elegida expressament l'interessat, s'entén rebutjada quan han transcorregut deu dies naturals des que s'ha posat a disposició de la notificació i no se n'ha accedit al contingut (art. 43 LPAC).

59. Pel que fa a la **notificació en paper**, quan l'interessat o el seu representant **rebutja la notificació** d'un acte administratiu, s'ha de fer constar en l'expedient, en què cal especificar les circumstàncies de l'intent de notificació i el mitjà, i s'ha de donar per efectuat el tràmit i seguir el procediment (art. 41.5 LPAC). Quan la notificació es practiqui en el domicili de l'interessat, si no s'hi troba present, es pot fer càrrec de la notificació qualsevol persona major de catorze anys que hi hagi en el domicili i que faci constar la identitat. Si ningú no se'n fa càrrec, s'ha de fer constar aquesta circumstància en l'expedient, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació, intent que s'ha de repetir una sola vegada, en una hora diferent, dins dels tres dies següents, alternant matí i tarda i almenys amb tres hores de diferència. Si el segon intent de notificació personal resulta infructuós, o bé es desconeixen els interessats en el procediment o el lloc de notificació, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. Facultativament, també es pot publicar un anunci en el butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província o en el tauler d'edictes de l'ajuntament de l'últim domicili de l'interessat (art. 42.2 i 44 LPAC).

60. Determinats actes no es notifiquen, sinó que directament es **publiquen** en el butlletí oficial que correspon a l'Administració de la qual prové l'acte: són els dirigits a una pluralitat indeterminada de persones (també anomenats "actes administratius generals", com les convocatòries d'ajudes o places d'ocupació pública) i els actes integrants d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva de qualsevol tipus (en aquests casos, la convocatòria ha d'indicar el mitjà en el qual s'han d'efectuar les publicacions successives). Per exemple, l'ordre d'intervenció dels concursants i la ubicació dels tribunals en un concurs oposició per a l'accés a la funció pública normalment es publica en el portal electrònic de l'Administració pública corresponent, i no es notifica de manera individualitzada a cadascun dels concursants.

5.2. Eficàcia

61. L'eficàcia material de l'acte administratiu s'activa amb independència de la seva **conformitat amb l'ordenament jurídic**. D'acord amb l'article 39 LPAC, els actes administratius "es presumeixen vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dictin, llevat que aquests disposin una altra cosa". En aquesta disposició s'esmenten els tres plans que s'han de distingir en la vida jurídica de l'acte administratiu: el pla de la producció (art. 34.1 LPAC) o dictat de l'acte (art. 39 LPAC), el de la generació d'efectes i el de la validesa. En particular, **eficàcia i validesa** segueixen camins

separats. La desconnexió o desvinculació entre legalitat i eficàcia tampoc no s'interromp o flexibilitza quan es dona una causa de nul·litat de ple dret (*infra* § 17.71): l'acte nul de ple dret continua sent eficaç, mentre no es declari aquesta nul·litat.

62. Segons el que disposa l'article 39.1 LPAC, l'eficàcia dels actes administratius seria **immediata**. Els actes administratius produeixen efectes des de la data en què es dicten (regla general), excepte en les circumstàncies següents (excepcions): que aquests actes disposin una altra cosa, o que ho exigeixi així el contingut de l'acte, o que l'eficàcia estigui supeditada a la notificació, publicació o aprovació superior. Ara bé, la notificació (o, alternativament, la publicació) és gairebé sempre necessària, per la qual cosa aquesta excepció és només aparent: més aviat s'hauria de formular com la regla general, i una de les excepcions és la producció immediata, des del primer dia, dels efectes en cas de ser innecessària la notificació. La supeditació de l'eficàcia de l'acte a la notificació, publicació (*supra* § 17.52-60) o aprovació superior constitueix una condició legal: implica un requisit d'eficàcia, no de validesa de l'acte administratiu.

63. L'acte administratiu té, per definició, per la seva mera existència jurídica, la capacitat de produir efectes jurídics. Si manca d'aquesta capacitat, no és un acte administratiu, sinó un altre tipus de mesura. Aquesta capacitat només constitueix l'eficàcia **externa** de l'acte administratiu. Que els arribi a produir o no, completament o parcialment, enfront de qui, per quant temps i en quin àmbit territorial, en canvi, constitueix l'eficàcia material o **interna** de l'acte administratiu, que depèn del que es preveu en l'ordenament jurídic, el que es resol en l'acte en qüestió i el context fàctic. Per exemple, el nomenament d'un funcionari, després de l'oposició corresponent, és un acte administratiu externament eficaç, però, per exigència de l'article 62.1 *d*) EBEP, només desplega tots els efectes interns (l'accés efectiu a la funció pública) una vegada que l'interessat accepta el nomenament ("presa de possessió"); per a això, té un termini limitat (normalment, d'un mes).

64. L'eficàcia de l'acte administratiu consisteix a **projectar el dret** (les seves regles i principis) sobre el cas concret amb el fi de produir efectes jurídics. Aquesta determinació és sempre jurídicament rellevant, la qual cosa no significa que els efectes siguin sempre els mateixos ni igualment intensos. Segons l'estructura i el contingut dels efectes, aquesta determinació dona lloc a una prohibició, una ordre no prohibitiva, una sanció pecuniària, una autorització, l'adjudicació d'un avantatge o el reconeixement d'una situació jurídica, la certificació d'un fet, una promesa, una consulta vinculant o una recomanació. En una inadmissió a tràmit o en una denegació del sol·licitat es determina també el que (no) és el dret en el cas concret.

65. El que caracteritza l'acte administratiu (enfront de la norma) és que **vincula** el seu autor amb el seu destinatari, o viceversa —el destinatari amb el seu autor—; i aquest vincle l'han de respectar no tan sols totes dues parts, sinó un cercle més ampli d'autoritats i de tercers, interessats o no. Això explica que les lleis posin límits tant a la revocació d'un acte administratiu per canvi de criteri (art. 109 LPAC) com a l'anul·lació d'ofici, per raons de legalitat (*infra* § 33.22, 24-44).

5.3. Validesa

66. Les irregularitats dels actes administratius es classifiquen en **tres categories** en funció de les conseqüències jurídiques sobre la seva validesa: la nul·litat de ple dret, l'anul·labilitat, i les irregularitats no invalidants. Aquestes categories s'estableixen en els articles 47 i 48 LPAC. Tret de la nul·litat i l'anul·labilitat, no hi ha més categories d'invalidesa: l'anomenada "inexistència", que històricament es va utilitzar per qualificar els actes administratius que no complien les exigències més elementals per ser reconeguts com a tals actes administratius, no constitueix una categoria addicional de la invalidesa, sinó l'absència llisa i rasa d'un acte administratiu susceptible de ser qualificat de legal/il·legal o vàlid/invàlid.

67. La categoria de l'**anul·labilitat** ocupa l'espai central i més extens del territori de la invalidesa. Són anul·lables els actes que incorrin en "qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder" (art. 48.1 LPAC). A partir d'aquí s'ha de fer una doble retallada o delimitació de l'espai central ("per dalt" i "per baix"). La regla és l'anul·labilitat, tret que l'acte incorri en una infracció tan qualificada que s'hagi tipificat en l'ordenament com a nul·litat de ple dret (art. 47.1 LPAC) o tret que la infracció en qüestió manqui de rellevància invalidant.

68. Els anomenats **"defectes de forma"** no tenen rellevància invalidant (art. 48.2 LPAC), si més no, sempre que l'acte no manqui dels requisits indispensables per aconseguir el seu fi o doni lloc a indefensió: aquests serien els únics defectes de forma amb rellevància invalidant. Els "defectes de forma" s'han d'entendre de manera àmplia, amb inclusió dels vicis procedimentals i competencials que no constitueixen nul·litat de ple dret, així com, en general, l'incompliment de termes o terminis (art. 48.3 LPAC), la infracció de les causes d'abstenció que tipifica la llei (art. 23.4 LRJSP) o l'omissió d'informes preceptius no vinculants (art. 80.3 i 4 LPAC).

69. Per exemple, encara que la regla respecte de les persones jurídiques sigui la notificació electrònica, el fet que s'hagi practicat la notificació d'una sanció en paper a una persona jurídica, que n'havia acceptades anteriorment en el procediment, i quan això no li ha produït indefensió, constitueix una irregularitat sense rellevància invalidant (STS de 21 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4332).

70. Com a excepció al règim general de l'anul·labilitat, la **nul·litat de ple dret** ha d'estar prevista expressament. L'elenc bàsic de supòsits de nul·litat de ple dret es troba en l'article 47.1 LPAC.

71. L'article 47.1 LPAC enuncia **causes de nul·litat** de ple dret tradicionals i altres de més recents. Les tradicionals són les que afecten els elements subjectius i formals de l'acte administratiu: els que dicta un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori, els que tenen contingut impossible, els actes dictats prescindint absolutament del procediment establert i de les regles essencials per formar la voluntat dels òrgans col·legiats, i els que són constitutius o es dicten com a conseqüència d'una infracció penal. A aquestes causes tradicionals, en la ja derogada Llei 30/1992, de 26 de novembre, se n'hi van afegir altres dues: els actes que lesionen drets fonamentals susceptibles d'empara constitucional (art. 14-30 CE) i els actes

expressos o presumptes pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es compleixen els requisits essencials adquirir-los.

72. Per exemple, una resolució sancionadora dictada en pretesa substitució d'una altra d'anul·lada, sense tramitar de nou el procediment administratiu sancionador, és sens dubte nul·la de ple dret. Però en quina causa de nul·litat encaixa? En el cas, el Tribunal Suprem no va aplicar la causa de nul·litat absoluta consistent en l'abandó absolut del procediment (art. 47.1 *d* LPAC), sinó la relativa a la vulneració dels drets fonamentals susceptibles d'empara (art. 47.1 *a* LPAC), perquè considerava que vulnerava el principi de legalitat procedimental de l'exercici de la potestat sancionadora (art. 25.1 CE) i no respectava el dret de defensa de l'art. 24.1 CE (STS de 7 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4024). La jurisdicció contenciosa administrativa tendeix a prioritzar la causa de nul·litat de ple dret relacionada amb la lesió de drets fonamentals, que sembla materialment més greu que la derivada d'infraccions procedimentals.

72 *bis*. A més, el Tribunal Suprem sol condicionar la declaració de nul·litat de ple dret per aquesta causa al fet que l'acte s'hagi dictat prescindint totalment dels tràmits del procediment, i resulta insuficient l'omissió d'algun d'aquests tràmits, per molt important que sigui (STS de 24 de juliol de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3007). Això no obstant, en la pràctica del Consell d'Estat la causa de nul·litat relativa a l'abandonament total i absolut del procediment s'interpreta de manera més laxa: per apreciar-ne la concurrència n'hi pot haver prou amb l'omissió d'un tràmit preceptiu singular, considerat essencial a aquests efectes (vegeu, entre molts d'altres, el Dictamen de 24 de novembre emès en l'expedient núm. 1562/2022). No és, per tant, una causa que s'apliqui només en supòsits excepcionals.

73. L'art. 47.1 LPAC no conté totes les causes de nul·litat de ple dret que existeixen en l'ordenament. És una **llista oberta** que remet a qualsevol altra que "s'estableixi expressament en una disposició amb rang de llei" (lletra *g*). Tant el legislador estatal **sectorial** com l'autonòmic poden afegir noves causes de nul·litat de ple dret en l'àmbit de les seves competències. Per exemple, d'acord amb l'article 46 LGP, són nuls de ple dret els actes administratius que comprometin una despesa superior a l'autoritzada pel pressupost anual corresponent. La tipificació de causes de nul·litat de ple dret en la legislació **sectorial** ha proliferat en les últimes dècades, i incorre en certa tensió amb el principi de seguretat jurídica.

74. Fora de l'elenc de l'article 47.1 LPAC, el 2015 el legislador va incorporar-hi un supòsit de nul·litat de ple dret d'amplitud extraordinària i que, des d'una perspectiva material, imposa una conseqüència jurídica asistemàtica. Es tracta del supòsit de la nul·litat de ple dret de les resolucions administratives que **vulneren el que s'estableix en una disposició reglamentària** (art. 37.2 LPAC). La previsió contradiu la regla general de l'anul·labilitat per als actes administratius que incorren en vulneracions substantives de l'ordenament jurídic aplicable, i crea una asimetria respecte de les vulneracions de normes de rang superior al reglamentari i, per tant, no menys importants, com són les constitucionals, les legals i les europees. Sense una reducció teleològica o una interpretació correctora, una sanció radical amb un àmbit d'aplicació tan ampli desborda les causes taxades de nul·litat que preveu l'article 47.1 LPAC.

75. Les **diferències** entre les dues categories de la invalidesa (nul·litat absoluta o de ple dret, i relativa o anul·labilitat) s'aprecien en els possibles instruments per al control de legalitat dels actes administratius per part de la mateixa Administració que els dicta, perquè s'amplien els instruments disponibles per reaccionar enfront de l'acte nul de ple dret. (*a*) A més dels recursos administratius exercitables igualment enfront de tots els actes administratius, amb independència dels vicis en què incorrin, els afectats disposen d'una via específica ("acció de nul·litat") per sol·licitar de l'Administració competent la declaració de nul·litat de ple dret de l'acte administratiu (art. 106.1 LPAC) (*infra* § 33.26-27). (*b*) L'Administració pot revisar d'ofici en qualsevol

moment els actes nuls de ple dret, fet que pot culminar en la seva declaració de nul·litat (art. 106.1 LPAC) (*infra* §33.26). En canvi, l'Administració només pot declarar d'ofici la lesivitat per a l'interès general dels actes anul·lables, que ha d'impugnar, com qualsevol particular, davant la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 107 LPAC) (*infra* § 33.47-50). (*c*) Tant l'"acció de nul·litat" com la potestat de revisió d'ofici dels actes nuls de ple dret són imprescriptibles, a diferència dels breus terminis de caducitat a què estan subjectes els recursos administratius i contenciós administratiu; aquesta imprescriptibilitat s'ha de moderar en casos excepcionals d'acord amb els criteris que recull l'article 110 LPAC. A llarg termini, la inexistència d'un termini preclusiu per declarar la nul·litat de ple dret és la diferència més transcendent de règim jurídic entre l'acte nul i l'acte anul·lable.

76. Altres diferències importants entre la nul·litat absoluta i la relativa són els següents. (*d*) La nul·litat de ple dret és una de les raons que permet fonamentar la suspensió de l'acte administratiu en via administrativa (art. 108 LPAC). (*e*) Els actes nuls de ple dret són inesmenables, a diferència dels anul·lables (art. 52.1 LPAC). (*f*) Els vicis i defectes que facin anul·lable un acte no poden ser al·legats pels qui els hagin causat (art. 115.3 LPAC): *sensu contrario*; aquesta limitació no regeix per als vicis i defectes que causen la nul·litat de ple dret.

5.4. Fermesa

77. Una vegada adoptat i notificat, l'esglaó següent que ha de superar l'acte administratiu en el camí cap a l'estabilitat és la fermesa. L'acte administratiu pot i sol adquirir fermesa de manera expeditiva. N'hi ha prou que no hi hagi **cap interessat que interposi un recurs** administratiu (*infra* § 33.51-82) o, si escau, el recurs contenciós administratiu (*infra* § 34.58-59) en els breus terminis que regeixen interposar-los (un mes o dos mesos, respectivament, a partir de l'endemà d'haver-se notificat o publicat l'acte: art. 122.1 LPAC i 46.1 LJCA) perquè l'acte administratiu adquireixi aquesta especial protecció davant tercers i davant la mateixa Administració que l'ha adoptat. Si s'interposa un recurs, s'evita temporalment que l'acte adquireixi fermesa: cal esperar que la resolució d'aquest recurs esdevingui també ferma. Si la resolució anul·la l'acte impugnat, aquest desapareix de la realitat jurídica abans d'haver adquirit fermesa; si el confirma i no s'interposa el recurs procedent en el termini escaient, l'acte impugnat esdevé ferm. Només l'acreditació del fet que l'acte ha estat notificat de manera defectuosa podria qüestionar la fermesa adquirida aparentment, perquè la notificació defectuosa deixa obert permanentment el termini de recurs, sempre que no sigui convalidada tàcitament per l'interessat (art. 40.3 LPAC).

78. Quan l'acte esdevé **ferm en via administrativa** per falta d'interposició del recurs administratiu procedent (recurs d'alçada o recurs potestatiu de reposició) o perquè, interposat el recurs administratiu, ha estat desestimat, l'interessat encara podria utilitzar el recurs extraordinari de revisió, reservat per a circumstàncies taxades i excepcionals (art. 113 i 125 LPAC) (*infra* § 33.83-89). Si l'acte administratiu esdevé **ferm en la via contenciosa administrativa** (per falta d'interposició del recurs en el termini adient, o per haver estat inadmès o desestimat pel jutjat o tribunal), no es pot combatre la fermesa de l'acte aïlladament sense atacar, al mateix temps, la fermesa de

les resolucions judicials que hagin confirmat la validesa l'acte administratiu: l'interessat hauria d'interposar un recurs de revisió contra la sentència ferma corresponent (art. 102 LJCA). Ara bé, contra l'acte administratiu ferm es pot interposar un **recurs administratiu de revisió**, almenys si encara s'és dins el termini adient, fonamentat en motius d'invalidesa que no es van invocar o no es van poder invocar en el procés contenciós administratiu.

5.5. Execució

79. L'**executivitat** és una qualitat de determinats actes administratius, ja que l'interès general no exigeix en tots una actuació material d'execució del seu contingut (p. ex. en els actes administratius de naturalesa permissiva). En sentit propi, l'execució de l'acte administratiu consisteix a fer actes materials específics per efectuar-ne el contingut de manera directa o indirecta. El contingut de cada acte determina qui l'ha de complir de manera principal (el destinatari, l'Administració o tots dos simultàniament o successivament), així com les formes de compliment, que no estan previstes de manera general en la LPAC. La manera de reaccionar enfront de l'incompliment depèn de la naturalesa del subjecte obligat.

80. Si és l'Administració la que no fa el que s'estableix en la resolució (p. ex. no abona la subvenció atorgada mitjançant un acte ferm, respecte a la qual el beneficiari ha justificat el compliment de l'activitat a la qual es va obligar), l'afectat pot sol·licitar **judicialment** l'execució de l'acte ferm corresponent formulant un recurs contenciós administratiu que s'ha de tramitar per un procediment abreujat (art. 29.2 LJCA) (*infra* § 34.67). I és el poder judicial el que és competent per fer complir la sentència ferma que es dicti (art. 103-113 LJCA).

81. Si és el destinatari de l'acte administratiu qui no el compleix de manera voluntària, la legislació de procediment administratiu comú regula l'anomenada "**execució forçosa**" (per distingir-la de l'execució voluntària): és a dir, el conjunt de mitjans dels quals es val l'Administració pública per vèncer la resistència del destinatari i forçar-lo a complir el contingut de l'acte administratiu. Malgrat la connexió que té amb el principi constitucional d'eficàcia de l'Administració (art. 103.1 CE), la d'execució forçosa no deixa de ser una potestat administrativa de creació legal i l'abast de la qual ve configurat en la legislació de procediment administratiu comú. Aquesta legislació se centra en tres aspectes: la definició de l'executorietat (això és, la delimitació dels actes susceptibles d'execució forçosa), els requisits de l'activitat material d'execució i, sobretot, la regulació dels mitjans d'execució forçosa.

82. La regla general afirma que "els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu són immediatament executius" (art. 98.1 LPAC), si bé la rúbrica del mateix precepte parla d'"**executorietat**". Amb això es vol dir que, en principi, els actes que imposen obligacions als que en són destinataris, si no són complerts voluntàriament, poden ser objecte d'execució forçosa. No obstant això, el mateix article 98.1 LPAC admet quatre **excepcions** a aquest criteri general d'executorietat: *a*)

la suspensió de l'execució de l'acte (la qual cosa, ordinàriament, requereix la iniciativa de l'interessat, en sol·licitar-ne la suspensió a través de la interposició d'un recurs administratiu [art. 117 LPAC] (*infra* § 33.61) o contenciós administratiu [art. 129 LJCA i següents] (*infra* § 34.128), encara que també ho pot acordar l'Administració, en via de recurs administratiu o com a conseqüència de l'inici d'un procediment de revisió d'ofici [art. 108 LPAC], o bé en els supòsits de suspensió administrativa d'acords [art. 127 i 127 *quater* LJCA]; *b*) les resolucions de procediments sancionadors contra les quals sigui possible interposar algun recurs en via administrativa, inclòs el potestatiu de reposició (art. 98.1 *b*) LPAC), o bé, si no és possible cap recurs en via administrativa, sempre que se n'acordi la suspensió cautelar una vegada anunciada la intenció d'interposar-ne un de contenciós administratiu (art. 90.3 LPAC); *c*) una disposició que estableixi el contrari; i *d*) la necessitat d'aprovació o autorització superior (aquesta excepció, per tant, s'encavalca amb els requisits de l'eficàcia de l'acte administratiu: vegeu l'art. 39.2 LPAC).

82 *bis*. En suma, la fermesa de l'acte administratiu no és pressupòsit per a la seva executivitat, però ha de ser l'Administració la que corri el risc de l'execució d'un acte que no és ferm, ja que el particular afectat no ha de patir cap perjudici a conseqüència d'una activitat material d'execució de l'Administració el títol habilitant de la qual sigui declarat il·legal en una revisió judicial posterior (STS d'1 d'abril de 1996, ECLI:ES:TS:1996:2004). L'executivitat de l'acte administratiu no és, en principi, contrària al **dret fonamental a la tutela judicial efectiva** reconegut en l'art. 24 CE, ja que el que és decisiu, des de la perspectiva d'aquest dret, és la possibilitat de control jurisdiccional (STC 78/1996, FJ 3). Per tant, el dret a la tutela judicial se satisfà quan, abans de l'execució, es permet sotmetre a la decisió d'un tribunal l'executivitat, perquè aquest tribunal resolgui sobre la suspensió; no imposa paralitzar la possibilitat d'executar l'acte administratiu dotat d'executivitat fins que es dicti sentència en el procés judicial en el qual es va impugnar aquest acte (STS de 24 de novembre de 2004, ECLI:ES:TS:2004:7633).

83. La legislació regula amb certa redundància els pressupostos de l'activitat material d'execució (art. 97 LPAC), d'una banda, i els requisits de l'execució forçosa (art. 99 i següents de la LPAC), d'una altra. Ordenats des d'un punt de vista lògic, els **pressupòsits i requisits** per a l'execució forçosa són els següents: *a*) existència d'un títol habilitant, que ha de constituir una resolució (art. 97.1 LPAC), és a dir, un acte que posi fi a un procediment administratiu, sempre que es pretengui limitar drets dels particulars; *b*) notificació d'aquesta resolució als interessats (art. 97.2 LPAC); *c*) executivitat d'aquesta resolució i inexistència d'acord de suspensió de la seva eficàcia (art. 98.1 LPAC), que es pot adoptar en qualsevol moment; *d*) advertiment previ que l'Administració procedirà a la seva execució forçosa (art. 99 LPAC), la qual cosa sovint s'inclou en la mateixa notificació de la resolució, encara que no és imprescindible; *e*) utilització del mitjà d'execució menys restrictiu, quan n'hi ha més d'un d'admissible en la situació concreta, amb la finalitat de respectar la llibertat individual (art. 100.2 LPAC); *f*) respecte de la dignitat de la persona i els drets fonamentals (art. 104.1

LPAC), inclosa la inviolabilitat del domicili, la qual cosa pot exigir la intervenció d'un òrgan judicial (art. 99 i 100.3 LPAC i 8.5 LJCA).

84. El respecte d'aquests requisits és crucial. Sense una resolució administrativa i sense un advertiment previs, l'actuació material d'execució de l'Administració es considera "**via de fet**", enfront de la qual l'afectat disposa de mitjans específics de defensa en les vies jurisdiccionals contenciosa administrativa i civil, com els recursos contenciosos administratius (art. 30 LJCA) (*infra* § 34.68-71) i les accions possessòries (art. 105 LPAC). L'**advertiment previ** constitueix un acte iniciador del procediment d'execució: en principi, és un acte de tràmit que no és susceptible de recurs autònom, llevat que generi indefensió o perjudicis difícils de reparar, la qual cosa permetrà impugnar-lo sempre que els motius del recurs es refereixin únicament i exclusiva al procediment d'execució forçosa (STS de 9 de febrer de 2023, ECLI:ES:TS:2023:409). Igualment, són impugnables de manera autònoma els possibles excessos o desviacions en l'actuació material d'execució respecte a la resolució que li serveix de títol habilitant, supòsit de falta de cobertura jurídica que la jurisprudència inclou també en la noció de "via de fet" (STS de 6 de maig de 2016, ECLI:ES:TS:2016:2009).

85. D'acord amb els articles 100-104 LPAC, els **mitjans** d'execució forçosa previstos en la legislació de procediment són quatre: constrenyiment sobre el patrimoni (per exemple, retenir fons d'un compte bancari per saldar un deute amb l'Administració), execució subsidiària (per exemple, l'aplicació per part de l'ajuntament d'una ordre de demolició no complerta voluntàriament per l'infractor), multa coercitiva (per exemple, la imposició d'una quantitat d'euros per cada dia que s'incompleix una ordre de paralització d'unes obres il·legals) i compulsió sobre les persones (per exemple, la subjecció física d'una persona que incompleix una ordre sanitària de confinament). El procediment de constrenyiment té una regulació pròpia, a què remet l'article 101.1 LPAC i que actualment contenen els articles 70 i següents del Reglament general de recaptació (Reial decret 939/2005, de 29 de juliol).

86. Vegem algunes precisions sobre l'abast dels mitjans d'execució forçosa. Un ajuntament no pot **embargar** els diners dels comptes bancaris d'una comunitat autònoma, ja que forma part dels seus recursos financers, preordenats a fins d'interès general i, per tant, inembargables (SSTS de 20 de gener de 2023, ECLI:ES:TS:2023:154, i de 13 de juny de 2023, ECLI:ES:TS:2023:2738). La **multa coercitiva** és un mitjà d'execució viable (i exigit per la normativa europea, per períodes de dotze mesos) per exigir el compliment de l'obligació d'arrabassar les plantacions il·legals de vinyes. Com que no és una mesura sancionadora, no necessita la tramitació d'un procediment administratiu sancionador: n'hi ha prou de tramitar un procediment administratiu que determini la il·legalitat del que s'ha plantat, amb audiència a la part, i que declari l'obligació d'arrabassar-ho i, amb l'advertiment previ, que imposi la multa coercitiva (STS de 5 de juny de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2179). L'**execució subsidiària** és un mitjà d'execució viable per exigir la reposició del domini públic maritimoterrestre a l'estat anterior a l'ocupació sense títol (STS de 3 de desembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:4288). En canvi, l'execució d'un **aval**, constituït en garantia de la realització d'unes obres exigides pel contingut d'una llicència

urbanística, no s'ha de confondre amb l'execució d'aquest acte administratiu: no constitueix una execució subsidiària (STS de 23 de novembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3873).

87. El **territori** limita la pràctica dels mitjans d'execució forçosa. Una entitat local no pot practicar i dictar una diligència d'embargament de diners en comptes oberts en sucursals d'entitats financeres situades fora del seu terme municipal, fins i tot quan aquest embargament no requereix que l'Administració local faci materialment actuacions fora del terme municipal. En aquests casos, d'acord amb l'article 8.3 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, és necessari instar que practiquin aquesta actuació els òrgans competents de la comunitat autònoma corresponent o els òrgans competents de l'Estat, segons correspongui (STS de 22 de gener de 2024, ECLI:ES:TS:2024:174). Per tant, l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i les entitats locals han de **col·laborar i auxiliar-se** entre si per a l'execució dels seus actes que s'hagin de fer o que tinguin efectes fora dels àmbits territorials respectius, sense perjudici de repercutir-ne el cost quan s'acordi així (art. 141.3 LRJSP).

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia citada

Raúl BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4a ed., Civitas, Madrid, 2012.

Alfredo GALLEGO ANABITARTE, Ángel MENÉNDEZ REXACH i d'altres, *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Civitas - Revista de Occidente, Madrid, 1974.

Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, "La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa. Su significado en el sistema del derecho administrativo y para el pensamiento administrativista actual", *Documentación Administrativa*, núm. 235-236, 1993, pàg. 7-31.

Guido ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, 8a ed., Giuffrè, Milà, 1958.

Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público General, tomo XII: Actos administrativos y sanciones administrativas*, 2a. ed., BOE, Madrid, 2017.

Luciano PAREJO ALFONSO, "Algunas reflexiones sobre la vigencia de la noción de acto administrativo en el Derecho Administrativo español", a Manuel REBOLLO PUIG, Eloísa CARBONELL i Mariano LÓPEZ BENÍTEZ (coord.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, pàg. 471-502.

6.2. Bibliografia complementària recomanada

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, "Los actos administrativos", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, Marcial Pons, Madrid – Barcelona - Buenos Aires - São Paulo, 2025, pàg. 681-788.

Margarita BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ, *El acto ejecutivo*, CEC, Madrid, 1992.

José María BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7a. ed., Civitas, Madrid, 1993.

José Antonio GARCÍA-TREVIJANO, *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986.