TEMA 1: LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SU MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN.

Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado · I. Derecho administrativo general

1. Marco Normativo e Introducción

El Derecho Administrativo se vertebra sobre el sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y al Derecho, consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución Española y articulado mediante el principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 constitucional. El régimen jurídico actual descansa de forma complementaria en el artículo 1 del Código Civil para la teoría general de fuentes, junto con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

2. Las fuentes del derecho administrativo

Concepto y tipología general de las fuentes

Las fuentes del Derecho Administrativo son las formas a través de las cuales se exteriorizan las normas jurídicas aplicables a la Administración Pública. Su regulación general parte del artículo 1 del Código Civil, adaptada a las singularidades del ordenamiento jurídico-público.

- Fuentes directas primarias: La Constitución Española de 1978 como norma suprema, las Leyes (orgánicas y ordinarias), las normas del Ejecutivo con rango de Ley (Reales Decretos-leyes y Reales Decretos Legislativos) y los Reglamentos.
- Fuentes directas subsidiarias: La costumbre (reducida al desuso o precedente administrativo cuando vincula la confianza legítima, no contra legem) y los Principios Generales del Derecho (artículo 1.4 del Código Civil).
- Fuentes indirectas: Los Tratados Internacionales formalmente ratificados y publicados en el BOE (artículo 96 CE) y las normas de Derecho de la Unión Europea (con primacía y efecto directo).
- Papel de la Jurisprudencia: Conforme al artículo 1.6 del Código Civil, complementa el ordenamiento jurídico con la doctrina reiterada del Tribunal Supremo (mínimo dos sentencias en el mismo sentido de la Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Tipo de Fuente	Instrumentos Jurídicos	Eficacia Vinculante
Directas Primarias	Constitución, Leyes, Decretos-leyes, Decretos Legislativos y	Aplicación preferente e inmediata; vinculan plenamente a la

	Reglamentos	Administración y a los ciudadanos
Directas Subsidiarias	Costumbre administrativa (secundum legem / praeter legem) y Principios Generales del Derecho	Rigen en defecto de ley escrita; función integradora e informadora de todo el ordenamiento
Aclaratorias o de Complemento	Jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo	No genera normas directas; fija la interpretación uniforme de los preceptos legales

> **Atención Opositor:** *La costumbre tiene un valor residual en Derecho Administrativo debido a la estricta reserva de ley y al principio de legalidad de la actuación administrativa (artículo 103.1 CE).*

3. La jerarquía de las fuentes

Principios articuladores del ordenamiento

La coexistencia de múltiples normas exige reglas de resolución de conflictos para garantizar la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3 de la CE. La prelación se rige principalmente por los principios de jerarquía y de competencia.

- Principio de jerarquía normativa: La norma de rango superior prevalece de forma absoluta sobre la de rango inferior (artículo 1.2 del Código Civil y 9.3 CE).
- Principio de competencia: Resuelve la concurrencia entre normas del mismo rango jerárquico pertenecientes a diferentes ordenamientos (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales) o materias tasadas (como Ley Orgánica vs. Ley Ordinaria).
- Principio de sucesión cronológica: La norma posterior deroga válidamente a la anterior del mismo rango o inferior en lo que resulte incompatible.
- Principio de especialidad: La ley especial tiene aplicación preferente respecto a la norma de carácter general sobre la misma materia.

Nivel Jerárquico	Órgano Emisor	Límites y Relaciones
1. Constitución Española	Poder Constituyente (Pueblo español)	Cúspide piramidal. Vinculación directa de todos los poderes públicos (artículo 9.1 CE)
2. Derecho Comunitario Originario y Derivado	Instituciones de la Unión Europea	Primacía sobre el derecho interno nacional, con eficacia directa desde su entrada en vigor
3. Tratados Internacionales	Estado Español en ámbito internacional	Subordinados a la CE; solo derogables o modificados en la forma prevista en el tratado (artículo 96 CE)
4. Leyes y Normas con Rango de Ley	Cortes Generales y Gobierno (Decretos-leyes y Decretos Legislativos)	Sujetas exclusivamente al control del Tribunal Constitucional

5. Reglamentos de la AGE	Gobierno y órganos de la Administración del Estado	Sometidos a la Ley; controlables por la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa

> **Atención Opositor:** *Conforme al artículo 128.3 de la LPACAP, las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes; ningún reglamento podrá vulnerar los preceptos de otro de jerarquía superior.*

Jerarquía interna del reglamento estatal

En el ámbito de la Administración General del Estado, las normas reglamentarias están sometidas a una prelación interna rigurosa según el órgano del que dimanan. El artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, fija esta estructura.

- Primero: Reales Decretos del Presidente del Gobierno y Reales Decretos aprobados en Consejo de Ministros.
- Segundo: Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno.
- Tercero: Órdenes Ministeriales dictadas por los titulares de los Ministerios departamentales.
- Cuarto: Resoluciones, Circulares e Instrucciones de órganos directivos inferiores (Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales), con alcance estrictamente organizativo o procedimental delegado.

> **Atención Opositor:** *Ningún acto administrativo unilateral emanado de una autoridad podrá vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque provenga de un órgano de superior jerarquía al que dictó la norma (Principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, art. 37 LPACAP).*

4. El acto administrativo: concepto, clases y elementos

Concepto doctrinal y legal

El acto administrativo constituye la forma principal de manifestación formal de la actividad jurídica de la Administración. Doctrinalmente se adopta la formulación de Guido Zanobini asumida por el Tribunal Supremo español.

- Definición doctrinal: Declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.
- Declaración de voluntad: Crea, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas (ejemplo: concesión de subvención, imposición de sanción).
- Declaración de juicio: Emisión de una valoración formal (ejemplo: dictamen de un órgano consultivo, informe técnico preceptivo).
- Declaración de conocimiento: Acreditación fehaciente de hechos o datos (ejemplo: certificaciones de empadronamiento, expedición de títulos).
- Declaración de deseo: Propuestas formalizadas o peticiones entre órganos (ejemplo: propuesta de resolución de un instructor).

> **Atención Opositor:** *Quedan estrictamente excluidos del concepto de acto administrativo los reglamentos (por ser normas jurídicas que innovan el ordenamiento) y los contratos o convenios (por constituir negocios jurídicos de naturaleza bilateral).*

Clases de actos administrativos

Los actos administrativos se clasifican según diversos criterios jurídicos esenciales para delimitar el régimen de impugnación procesal y su vía de recurso. La distinción determina si un acto es recurrible directamente en vía judicial contencioso-administrativa.

- Por su contenido en la esfera jurídica: Actos favorables (otorgan derechos, facultades o suprimen gravámenes, son de revocación restringida) y Actos de gravamen o desfavorables (imponen deberes, cargas o sanciones, exigen estricta motivación ex art. 35 LPACAP).
- Por su posición procesal en el procedimiento: Actos definitivos (resuelven el fondo del asunto o ponen fin a la vía administrativa) y Actos de trámite (preparan la resolución definitiva, no recurribles autónomamente salvo que sean cualificados).
- Por el grado de libertad del órgano decisor: Actos reglados (la norma predetermina enteramente la consecuencia jurídica sin margen de apreciación) y Actos discrecionales (la norma otorga un margen de apreciación técnica o de oportunidad valorativa al órgano).
- Por su manifestación exterior: Actos expresos (exteriorizados formalmente mediante soporte escrito o electrónico) y Actos presuntos (ficciones generadas por el transcurso del plazo máximo legal sin resolver: silencio administrativo positivo o negativo).
- Por la vía administrativa: Actos que ponen fin a la vía administrativa (artículo 114 LPACAP; recurribles en reposición potestativa o directamente ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa) y Actos que no la agotan (requieren recurso de alzada obligatorio previo al control judicial).

Categoría de Acto	Efecto Jurídico Principal	Régimen de Impugnación
Acto Definitivo	Decide el fondo del procedimiento y produce efectos jurídicos externos frente a terceros	Recurrible directamente (recurso de alzada o reposición según proceda, o recurso contencioso-administrativo)
Acto de Trámite Simple	Permite la instrucción del procedimiento (informes, alegaciones, traslados) sin decidir el fondo	No impugnable individualmente; sus vicios se alegan con la impugnación del acto resolutorio final
Acto de Trámite Cualificado	Decide directa o indirectamente el fondo, causa indefensión o genera perjuicio irreparable a derechos (artículo 112.1 LPACAP)	Recurrible de forma independiente e inmediata igual que un acto definitivo

> **Atención Opositor:** *Son actos de trámite cualificados aquellos que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, causan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos (artículo 112.1 LPACAP).*

Elementos del acto administrativo

Para gozar de validez legal, todo acto administrativo exige la concurrencia simultánea de tres categorías de elementos: subjetivos, objetivos y formales. Su ausencia o alteración irregular determina los supuestos de nulidad de pleno derecho o anulabilidad regulados en la LPACAP.

- Elementos subjetivos: Dictado exclusivamente por una Administración Pública competente por razón de materia, territorio, grado y tiempo; por un titular u órgano unipersonal/colegiado legalmente investido; e inexistencia de causas de abstención y recusación (artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015).
- Elementos objetivos: Presupuesto de hecho (acontecimiento o supuesto legal fáctico que legitima actuar); Fin público específico (si se desvía, incurre en desviación de poder tipificada en el artículo 48.1 LPACAP); Causa (justificación real y proporcional del acto); y Objeto o Contenido (lícito, física y jurídicamente posible, determinado o determinable y adecuado al fin perseguidocel art. 34.2 LPACAP).
- Elementos formales: Procedimiento de producción legalmente establecido (cauce imperativo del artículo 105.c CE); Motivación preceptiva en los supuestos tasados por el artículo 35 LPACAP; y Forma de exteriorización documental formal (por escrito o medio electrónico conforme al artículo 36 LPACAP).

Elemento	Exigencia Legal	Sanción por Defecto Grave
Subjetivo (Competencia)	Órgano con potestad legítima por materia, territorio, grado y tiempo	Incompetencia manifiesta por territorio o materia: Nulidad absoluta (art. 47.1.b LPACAP). Por jerarquía: Anulabilidad subsanable (art. 52.3 LPACAP)
Objetivo (Contenido y Causa)	Adecuación al fin legal, contenido posible y determinante lícito	Contenido imposible o constitutivo de infracción penal: Nulidad absoluta (art. 47.1.c y d LPACAP)
Formal (Procedimiento)	Tramitación conforme a los cauces tasados por la ley	Prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido: Nulidad absoluta (art. 47.1.e LPACAP)

> **Atención Opositor:** *El vicio de incompetencia jerárquica no determina nulidad de pleno derecho, sino anulabilidad, siendo susceptible de convalidación por el órgano superior jerárquico competente (artículo 52.3 LPACAP).*

5. Eficacia y validez de los actos administrativos

Eficacia de los actos administrativos: regla general y excepciones

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

La eficacia general puede quedar demorada o bien retrotraerse de forma excepcional a fechas anteriores conforme a la LPACAP.

- Regla general de eficacia inmediata: presunción de validez 'iuris tantum' y ejecutoriedad desde que se dictan (art. 39.1 Ley 39/2015).
- Demora de la eficacia (art. 39.2 Ley 39/2015): cuando así lo exija el contenido del acto, esté supeditada a notificación, publicación o aprobación superior.
- Retroactividad excepcional (art. 39.3 Ley 39/2015): actos dictados en sustitución de actos anulados, o que produzcan efectos favorables al interesado (siempre que existan los supuestos de hecho en la fecha retroactiva y no lesione derechos o intereses legítimos de terceros).

> **Atención Opositor:** *La retroactividad exige inexcusablemente que los supuestos de hecho de hecho existieran en la fecha a que se retrotraigan los efectos y que no lesione derechos o intereses legítimos de terceros.*

Validez de los actos administrativos: Nulidad de pleno derecho vs. Anulabilidad

La validez del acto administrativo presupone su adecuación al ordenamiento jurídico, distinguiéndose dos grados esenciales de invalidez: la nulidad absoluta y la anulabilidad.

La regla general en el Derecho Administrativo español es la anulabilidad; la nulidad de pleno derecho es excepcional y tasada por ley.

- Nulidad de pleno derecho (art. 47 Ley 39/2015): vicio de orden público, efectos 'ex tunc' (desde el origen), insubsanable, no prescribe ni caduca la acción de revisión.
- Anulabilidad (art. 48 Ley 39/2015): regla residual de infracción del ordenamiento jurídico (incluida la desviación de poder), efectos 'ex nunc' (desde su declaración), subsanable/convalidable y sujeta a prescripción.
- Transmisibilidad, conversión, conservación y convalidación (arts. 49 a 52 Ley 39/2015): técnicas restrictivas que buscan salvaguardar la eficacia de los actos administrativos válidos.

Criterio	Nulidad de pleno derecho (Art. 47)	Anulabilidad (Art. 48)
Carácter	Excepcional y tasado legalmente	Regla general residual para cualquier infracción
Plazo de revisión	En cualquier momento (imprescriptible, art. 106)	Plazo de 4 años para declaración de lesividad (art. 107)
Convalidación	No convalidable por subsanación ni por paso del tiempo	Convalidable subsanando los vicios (art. 52)
Efectos de la declaración	Retroactivos ('ex tunc'), como si nunca hubiera existido	Hacia el futuro ('ex nunc'), salvo disposición motivada
Defecto de forma	Solo si causa carencia absoluta de requisitos esenciales	Solo si carece de requisitos formales indispensables o produce indefensión

> **Atención Opositor:** *El defecto de forma en sí mismo no anula el acto: únicamente determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados (art. 48.2).*

6. Su motivación y notificación

La motivación de los actos administrativos

La motivación es la exteriorización de las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión administrativa.

Debe ser sucinta pero suficiente, con referencia a hechos y fundamentos de derecho conforme al artículo 35 de la Ley 39/2015.

- Actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- Actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio, recursos administrativos y reclamaciones previas.
- Actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- Acuerdos de suspensión de actos, adopción de medidas provisionales, aplicación de urgencia o ampliación de plazos.
- Acuerdos de terminación convencional y los dictados en el ejercicio de potestades discrecionales.
- Motivación por remisión (art. 35.2): válida si se incorporan al texto de la resolución informes, propuestas o dictámenes obrantes en el expediente.

> **Atención Opositor:** *La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se regirá por las normas de sus convocatorias, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución.*

La notificación de los actos administrativos

La notificación es la técnica solemne de comunicación individualizada que condiciona la eficacia del acto respecto al destinatario.

Debe cursarse dentro del plazo máximo legal y contener los elementos indispensables exigidos por el artículo 40 de la Ley 39/2015.

- Plazo: debe ser cursada en el plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado (art. 40.2).
- Contenido indispensable: texto íntegro de la resolución, indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, recursos procedentes (órgano y plazo de interposición).
- Notificaciones defectuosas: surten efecto desde que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido o interponga el recurso procedente (art. 40.4).
- Práctica en papel (art. 42.2): si nadie se hace cargo en el domicilio, se repite por una sola vez y en hora distinta dentro de los 3 días siguientes (margen mínimo de diferencia de 3 horas si es en distinto tramo horario mañana/tarde).

- Práctica electrónica (art. 43): se entiende producida en el momento en que se acceda a su contenido; se entiende rechazada a los 10 días naturales sin acceder.
- Publicación sustitutiva (art. 45): procede cuando el acto tenga por destinatario una pluralidad indeterminada de personas, en procesos selectivos o concurrencia competitiva, o cuando lo aconsejen razones de interés público.

Modalidad de Notificación	Lugar / Medio	Regla de Rechazo / Efecto	Plazo Crítico de Gestión
En papel en domicilio	Domicilio del interesado señalado o fijado legalmente	Se hace constar en expediente y se tiene por efectuado el trámite si rechaza	Segundo intento en 3 días hábiles (margen de 3 horas)
Por medios electrónicos	Sede electrónica o Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú)	Rechazo automático si transcurren 10 días naturales sin acceso	Aviso informativo no vinculante al correo/móvil
Edictal / BOE (art. 44)	Tablón edictal único del BOE (y potestativo en otros tablones)	Se publica cuando no sea posible notificar o se ignore el lugar/destinatario	Eficacia vinculada a la inserción preceptiva en el BOE

> **Atención Opositor:** *A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, al menos, el texto íntegro de la resolución y el intento de notificación debidamente acreditado.*

7. Claves para el Examen

Análisis sistemático de trampas semánticas, plazos críticos y distinciones determinantes para las pruebas de selección:

Trampas habituales de los tribunales

- Confundir 'deberá ser cursada' en el plazo de 10 días con que deba ser 'recibida' por el interesado en dicho plazo (art. 40.2).
- Cambiar '10 días naturales' por 'días hábiles' en el cómputo del rechazo de la notificación electrónica (art. 43.2).
- Sustituir el carácter facultativo de los tablones autonómicos/locales por preceptivo: la única publicación oficial que surte plenos efectos jurídicos en la notificación infructuosa es en el BOE (art. 44).
- Considerar que el defecto de forma siempre anula: la regla es la no invalidez, salvo indefensión material o falta de requisitos indispensables (art. 48.2).
- Confundir la retroactividad de actos favorables: requiere obligatoriamente que los supuestos de hecho ya existieran en la fecha a retrotraer y no lesione derechos de terceros.

Plazos críticos de obligada memorización

- 10 días hábiles: plazo para cursar la notificación desde que el acto es dictado (art. 40.2 Ley 39/2015).
- 10 días naturales: plazo sin acceder a la notificación electrónica para que se considere legalmente rechazada (art. 43.2 Ley 39/2015).
- 3 días hábiles: plazo máximo para realizar el segundo intento de notificación en papel en domicilio tras un primer intento fallido (art. 42.2 Ley 39/2015).
- 3 horas: diferencia horaria mínima obligatoria entre el primer y segundo intento de notificación domiciliaria si se cambia de franja de mañana (antes de las 15h) a tarde (después de las 15h).
- 4 años: plazo para declarar la lesividad de actos anulables favorables para los interesados antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 107.1 Ley 39/2015).

Artículos clave y preguntas frecuentes

- Art. 39 LPACAP: Efectos desde que se dictan y condiciones estrictas para la retroactividad.
- Art. 40 LPACAP: Contenido exigible a la notificación y regla del intento acreditado con texto íntegro a efectos de cumplimiento de plazo de caducidad.
- Art. 42.2 LPACAP: Procedimiento detallado y horario del doble intento de notificación domiciliaria en soporte papel.
- Art. 43 LPACAP: Regulación del acceso a notificaciones electrónicas y presunción de rechazo tras 10 días naturales.
- Art. 47 LPACAP: Causas tasadas de nulidad de pleno derecho (artículo literal por excelencia en exámenes C1).
- Art. 48 LPACAP: Regla general de anulabilidad, desviación de poder y límites a la invalidez por defecto de forma.

Distinciones conceptuales finas

- Notificación cursada vs. Notificación practicada: la cursada basta para cumplir el plazo resolutorio si consta intento con texto íntegro; la eficacia frente al interesado solo nace con la notificación practicada.
- Carencia absoluta de procedimiento (Art. 47.1.e - Nulidad) vs. Defecto de trámite formal (Art. 48.2 - Anulabilidad o irregularidad no invalidante): la nulidad requiere omisión total de trámites esenciales; una omisión parcial suele degenerar en anulabilidad solo si causó indefensión.
- Notificación en papel infructuosa (nadie se hace cargo) vs. Rechazo expreso: si se rechaza de forma expresa por el interesado o representante, se tiene por efectuado el trámite directamente sin precisar segundo intento (art. 41.5).
- Publicación sustitutiva (Art. 45) vs. Publicación por notificación infructuosa (Art. 44): la primera está prevista legalmente para destinatarios indeterminados o selectivos; la segunda es edictal y subsidiaria tras fallar el intento individual.

8. Cuadro Resumen Esquemático

Concepto / Epígrafe	Fundamento Legal (Art. y Ley)	Elementos Clave / Plazos / Mayorías	Clave para Examen
Fuentes y Jerarquía	Art. 1 CC y Art. 128 Ley 39/2015	CE > Leyes/Tratados > Reglamentos según jerarquía del órgano emisor	Ninguna disposición administrativa puede vulnerar la Constitución ni las leyes
Eficacia y Demora	Art. 39 Ley 39/2015	Eficacia inmediata desde que se dicta; demora por notificación/aprobación; retroactividad tasada	Retroactividad solo para actos favorables o sustitución de anulados si había base fáctica previa
Nulidad Pleno Derecho	Art. 47 Ley 39/2015	Causas tasadas (derechos fundamentales, incompetencia material/territorial, prescinde procedimiento total)	Imprescriptible, insubsanable, efectos 'ex tunc', revisión de oficio sin límite temporal
Anulabilidad	Art. 48 Ley 39/2015	Cláusula general de infracción del ordenamiento, convalidable	Defecto de forma solo anula si produce indefensión material o imposibilita el fin del acto
Motivación del Acto	Art. 35 Ley 39/2015	Obligatoria para actos restrictivos, discrecionales, separación de criterios precedentes o recursos	Sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho; cabe 'in aliunde' o por remisión
Notificación: Cursado y Contenido	Art. 40 Ley 39/2015	Debe cursarse en 10 días; texto íntegro, recursos, órgano y plazos de interposición	A efectos de evitar caducidad administrativa basta acreditar el intento con texto íntegro
Notificación Domiciliaria	Art. 42 Ley 39/2015	2º intento en plazo de 3 días hábiles; margen de 3 horas si cambia franja mañana/tarde	Si se rechaza expresamente, se tiene directamente por efectuada sin necesidad de segundo intento
Notificación Electrónica y Edicto	Arts. 43 y 44 Ley 39/2015	Rechazo tras 10 días naturales sin acceso; publicación obligatoria en BOE para infructuosas	Los 10 días para rechazo electrónico son 'naturales', a diferencia del plazo de 10 días 'hábiles' para cursarla