

EL FIN DEL PROCEDIMIENTO Y EL FIN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA: DELIMITACIÓN DOGMÁTICA Y RÉGIMEN DE INVALIDEZ. Por Francisco Bayo Pozuelo.
21-9-2026.

1-Introducción y delimitación dogmática: la proyección bifurcada del concepto de «fin» en el Derecho administrativo.

En la dogmática del Derecho administrativo, la categoría del «fin» constituye un principio teleológico transversal que puede proyectarse sobre dos realidades jurídicas diferenciadas: el procedimiento administrativo, entendido como cauce formal de producción y formación de la voluntad administrativa, y la resolución administrativa, comprendida como acto decisorio sustantivo final.

Ambas instituciones convergen en la realización del interés general y en el sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho, conforme al art. 103.1 CE. Sin embargo, su configuración técnica exige un deslinde metodológico entre el plano formal o procedimental y el plano sustantivo o decisorio.

La expresión «fin del procedimiento» no designa una categoría normativa autónoma, sino una herramienta analítica dirigida a verificar si el procedimiento ha cumplido la función que el ordenamiento le atribuye: permitir la formación regular de la voluntad administrativa, asegurar el acierto de la decisión y preservar las garantías de participación y defensa de los interesados.

En este plano, la cuestión central consiste en determinar si se han observado los requisitos formales y procedimentales exigibles. El análisis se rige principalmente por el art. 48.2 LPAC, sin perjuicio de la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e LPAC, cuando se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o se haya producido una quiebra procedimental de tal intensidad que haga irreconocible el cauce legalmente previsto.

Desde el plano instrumental de la tramitación, procede examinar cómo se ha desarrollado el procedimiento: si se han respetado los trámites esenciales; si se han tratado de forma congruente las alegaciones; si se ha garantizado la proposición y práctica de prueba cuando proceda; si se ha respetado el derecho de audiencia; si se ha producido indefensión material; o si se han incumplido plazos y formas relevantes atendiendo a la naturaleza del trámite y a las consecuencias efectivamente producidas.

Por su parte, el «fin de la resolución» se sitúa en el plano sustantivo o decisorio. La cuestión consiste en determinar si la decisión adoptada es conforme con el ordenamiento jurídico y apta para producir los efectos que le son propios. Este análisis se rige principalmente por los arts. 47.1 y 48.1 LPAC, que regulan, respectivamente, la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad de los actos administrativos.

En este segundo plano se examina qué decide la Administración y si la decisión respeta el ordenamiento jurídico material, se ajusta a la finalidad legal de la potestad ejercitada, no incurre en desviación de poder y contiene los elementos necesarios relativos a la competencia, el objeto, el pronunciamiento, la posibilidad y determinación del contenido, los presupuestos fácticos y jurídicos de la decisión y la finalidad pública perseguida.

La distinción expuesta no pretende crear figuras jurídicas autónomas o atípicas al margen del ordenamiento positivo. Constituye una herramienta de análisis orientada a subsumir adecuadamente los vicios del actuar administrativo en el régimen legal de invalidez previsto en los arts. 47, 48, 49, 50, 51 y 52 LPAC.

1.1. Defectos formales y defectos materiales.

El defecto formal se relaciona con el procedimiento seguido y con la exteriorización de la voluntad administrativa. No toda infracción procedimental determina, sin embargo, la invalidez del acto.

El art. 48.2 LPAC dispone que el defecto de forma solo determina la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. De ello resulta que los vicios formales no producen automáticamente la invalidez: es necesario comprobar la función del requisito incumplido, la incidencia de la

irregularidad sobre la formación de la decisión y, en su caso, la existencia de una limitación material de las posibilidades de defensa.

Los vicios sustantivos o materiales exigen examinar la aplicación de la norma administrativa al caso concreto y la adecuación de la decisión a los elementos definitorios de la potestad ejercitada. Comprenden, entre otros, los vicios relativos a la competencia, el objeto, el pronunciamiento, la determinación y posibilidad del contenido, los presupuestos fácticos y jurídicos, la finalidad legal, la proporcionalidad, la motivación sustantiva y la desviación de poder.

La existencia de un vicio material puede determinar la anulabilidad del acto por infracción del ordenamiento jurídico, conforme al art. 48.1 LPAC, salvo que concurra alguno de los supuestos tasados de nulidad del art. 47.1 LPAC.

La diferente naturaleza de los vicios formales y materiales exige un tratamiento diferenciado en materia de subsanación, retroacción, conservación y convalidación. La retroacción puede proceder cuando la anulación deriva de un defecto procedimental que exige reproducir el trámite omitido o irregularmente practicado. La reiteración de un acto, en cambio, implica la emisión de una nueva decisión, dentro de los límites derivados de la resolución anulatoria y del ordenamiento jurídico aplicable.

2-La función teleológica del procedimiento en la delimitación de la invalidez de los defectos formales

El procedimiento administrativo no es un mero ritual adjetivo ni una sucesión inconexa de solemnidades. Constituye el cauce ordenado y garantista mediante el cual la Administración forma su voluntad, incorpora los elementos necesarios para decidir y permite a los interesados intervenir en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

El art. 48.2 LPAC dispone que el defecto de forma solo determina la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Esta regla revela que las infracciones procedimentales no generan automáticamente la invalidez del acto. Debe examinarse la finalidad del trámite omitido o irregularmente practicado, la función que desempeña dentro del procedimiento y la incidencia que su ausencia haya tenido en la decisión final o en la posición jurídica del interesado.

Desde una perspectiva teleológica, la concurrencia de un vicio procedimental exige formular un juicio de relevancia invalidante. Es preciso determinar si el trámite omitido era necesario para que el procedimiento alcanzara su finalidad garantista, instructora y decisoria; y si su ausencia afectó de modo real al contenido de la resolución o al derecho de defensa.

La infracción formal puede presentar distintos niveles de intensidad. Puede constituir una mera irregularidad no invalidante cuando afecte a requisitos secundarios o a plazos no esenciales y no incida en la finalidad del trámite, en la decisión adoptada ni en las posibilidades de defensa. Puede determinar la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o cuando la irregularidad ocasione una indefensión material. Finalmente, puede conducir a la nulidad de pleno derecho cuando concurra el supuesto del art. 47.1.e LPAC, esto es, cuando se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o, en el caso de órganos colegiados, de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de su voluntad.

La nulidad radical no viene determinada por cualquier irregularidad procedimental. La omisión de un trámite aislado, aun relevante, no permite por sí sola afirmar que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento. Es preciso valorar si la ausencia afecta a la identificación misma del cauce legalmente previsto, a una garantía estructural o a los engarces formales indispensables para concluir en el acto.

La Sentencia núm. 837/2026, de 17 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ECLI:ES:TSJM:2026:10023, recuerda que la consideración del procedimiento como garantía del administrado constituye la clave para graduar la eficacia invalidante de las infracciones procedimentales. La resolución distingue entre la irregularidad no invalidante, la anulabilidad vinculada a la relevancia funcional del defecto o a la indefensión y la nulidad de pleno derecho reservada a los supuestos de prescindencia total del procedimiento legalmente establecido.

2.1. Los requisitos formales indispensables para alcanzar el fin del acto: criterio de funcionalidad y relevancia invalidante.

La fórmula empleada por el art. 48.2 LPAC, al establecer que el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, excluye una concepción puramente ritualista de las formas administrativas. La sola constatación de una infracción procedimental no basta para anular el acto. Es necesario determinar la función jurídica que cumplía el requisito incumplido y comprobar que su omisión o defectuosa realización ha frustrado de manera relevante dicha función.

La expresión «requisitos formales indispensables» no equivale a cualquier exigencia prevista por la norma reguladora del procedimiento, ni tampoco necesariamente a todo trámite configurado como preceptivo. La preceptividad es un elemento relevante, pero no agota el juicio de invalidez. La cuestión decisiva consiste en determinar si la formalidad omitida o irregularmente cumplida era necesaria para que el procedimiento pudiera desarrollar la finalidad que le es propia y para que la resolución administrativa se formara en condiciones de legalidad, racionalidad, objetividad y respeto de las garantías de los interesados.

El procedimiento administrativo cumple una doble función. De un lado, permite a la Administración conocer los hechos relevantes, incorporar los elementos técnicos o jurídicos necesarios y formar una decisión ajustada al ordenamiento. De otro, garantiza que los interesados puedan conocer la actuación administrativa, formular alegaciones, aportar documentos, proponer prueba y defender eficazmente sus derechos e intereses legítimos. El requisito formal será indispensable cuando su omisión prive al procedimiento de un elemento necesario para la correcta formación de la voluntad administrativa o cuando impida que el interesado participe de manera efectiva en la decisión que le afecta.

La doctrina jurisprudencial ha configurado esta materia desde una perspectiva sustancialista. La Sentencia núm. 1667/2020, de 3 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ECLI:ES:TS:2020:4161, señala que las formalidades legalmente establecidas integran el procedimiento administrativo y que sus vicios deben valorarse en función de la finalidad que cumplen. El procedimiento sirve tanto para garantizar el acierto de la Administración en la adopción de una resolución ajustada a la legalidad como para evitar que los ciudadanos vean mermadas sus posibilidades de alegar y proponer prueba en defensa de sus derechos e intereses.

Este planteamiento no permite prescindir libremente de las formas legalmente establecidas. Impone, por el contrario, determinar la trascendencia del defecto atendiendo a la función concreta del requisito dentro del procedimiento y a la incidencia real que su infracción haya tenido sobre la formación de la decisión o sobre las garantías de los interesados.

El juicio sobre la indispensabilidad exige, en primer término, identificar la finalidad específica de la formalidad infringida. No todos los trámites cumplen la misma función. Algunos permiten verificar la competencia del órgano, la autenticidad de la actuación o la regularidad de la formación de la voluntad administrativa; otros sirven para determinar los hechos relevantes; otros incorporan valoraciones técnicas, jurídicas o sectoriales; otros aseguran la contradicción, la audiencia y el derecho de defensa; y otros permiten exteriorizar las razones de la decisión y hacer posible su control administrativo y jurisdiccional.

La pregunta adecuada no consiste únicamente en averiguar si se ha incumplido un requisito formal, sino en determinar cuál era la finalidad del requisito, qué interés jurídico protegía y si esa finalidad pudo alcanzarse pese a la irregularidad. La respuesta exige atender a la norma sectorial que impone el trámite, a la posición que ocupa dentro del procedimiento, a la naturaleza de la potestad ejercitada y a las circunstancias efectivas del expediente.

Un requisito puede ser indispensable para la correcta formación de la voluntad administrativa. Así sucede cuando la actuación omitida proporciona un elemento necesario para apreciar los presupuestos de hecho, determinar la norma aplicable o adoptar una decisión fundada. Esta relevancia puede concurrir, por ejemplo, en determinados informes preceptivos, en actuaciones instructoras necesarias para comprobar hechos controvertidos o en trámites que incorporen una valoración técnica exigida por la normativa sectorial.

La omisión de un informe preceptivo no conduce de manera automática a la anulación. Debe atenderse a la finalidad de ese informe, a su carácter vinculante o no vinculante, a la relevancia del conocimiento técnico o jurídico que aporta y a la posibilidad de que el órgano decisor haya contado legítimamente con elementos equivalentes. Sin embargo, cuando el informe constituye un presupuesto esencial de la decisión o su ausencia impide que el órgano resolutorio disponga de los elementos necesarios para decidir conforme al ordenamiento, el defecto puede alcanzar eficacia invalidante.

El requisito formal puede ser igualmente indispensable cuando constituye una garantía efectiva de participación y defensa. Esta función se manifiesta especialmente en la audiencia, el acceso al expediente, la posibilidad de formular alegaciones, la proposición y práctica de prueba pertinente y la comunicación de los hechos, cargos o fundamentos que sirven de base a una decisión desfavorable.

En estos casos, la irregularidad será invalidante cuando prive al interesado de una oportunidad real de influir en el procedimiento o de defender su posición jurídica. La indefensión relevante no es meramente nominal ni se identifica con cualquier incumplimiento procedimental: ha de ser real, efectiva y material. La Sentencia núm. 1667/2020, de 3 de diciembre, del Tribunal Supremo, ECLI:ES:TS:2020:4161, razona que la indefensión debe valorarse atendiendo a si las posibilidades de alegar contra la actuación administrativa o de aportar medios de prueba en defensa de los derechos del interesado han resultado efectivamente mermadas.

También pueden ser indispensables las formalidades que permiten identificar, comprender y controlar el contenido de la decisión. La motivación, cuando legalmente exigible, no es una exigencia de estilo ni reclama una exposición exhaustiva de todas las consideraciones posibles. Su función consiste en exteriorizar las razones esenciales de hecho y de Derecho que justifican la decisión, de modo que el interesado pueda conocerlas y, en su caso, rebatirlas mediante los medios de impugnación procedentes.

La insuficiencia de motivación puede adquirir eficacia invalidante cuando impide conocer las razones determinantes del acto, dificulta sustancialmente la defensa o hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa. No toda motivación breve o concisa resulta insuficiente. La relevancia del defecto dependerá de la naturaleza de la potestad ejercitada, de la intensidad de la exigencia legal de motivación, del contenido del acto y de la posibilidad de integrar racionalmente sus razones a partir del expediente.

También será relevante la formalidad que haga posible identificar al órgano actuante, determinar el contenido de la decisión, acreditar la autenticidad del acto o conocer la fecha y condiciones de su eficacia. La consecuencia jurídica dependerá siempre de la intensidad del defecto y de su incidencia efectiva. No toda deficiencia de redacción, omisión material o irregularidad documental impide alcanzar la finalidad del acto. Debe comprobarse si el defecto puede integrarse o aclararse a partir del expediente, de la propia resolución o de los datos normativos aplicables, sin menoscabar las garantías de los interesados ni alterar sustancialmente el contenido de la decisión.

La relevancia invalidante del defecto exige, por tanto, un juicio concreto de funcionalidad. Debe identificarse, primero, la finalidad jurídica del trámite o requisito incumplido. En segundo lugar, ha de determinarse si esa formalidad era necesaria, atendida su función, para una correcta formación de la decisión o para la salvaguarda de los derechos de los interesados. En tercer lugar, debe reconstruirse la incidencia real de la omisión o irregularidad en el expediente concreto. Finalmente, procede valorar si la finalidad perseguida por la formalidad pudo haberse alcanzado por otra vía jurídicamente idónea y equivalente.

La posibilidad de que la finalidad del requisito se haya satisfecho por otra vía no puede presumirse. Debe resultar de las actuaciones. Por ejemplo, la omisión de una audiencia formal puede carecer de eficacia invalidante si el interesado hubiera tenido previamente una oportunidad real, suficiente y sustancialmente equivalente para conocer los elementos decisivos del expediente, formular alegaciones y aportar los documentos o pruebas pertinentes. No bastaría, sin embargo, un conocimiento genérico, informal o tardío de la actuación administrativa. La garantía alternativa ha de permitir una defensa efectiva y producirse en un momento útil del procedimiento.

La apreciación de la anulabilidad exige, asimismo, ponderar la relación entre el defecto formal y la decisión final. No se requiere demostrar con certeza absoluta que el resultado habría sido necesariamente distinto si el trámite se hubiera observado correctamente. Es suficiente con que la omisión haya afectado a una posibilidad jurídicamente relevante de que el interesado modificara el material de hecho o de Derecho disponible para resolver, o de que la Administración formara de otro modo su voluntad. No basta, en cambio, una posibilidad puramente abstracta o conjetural.

Cuando resulte patente que la repetición del trámite no podría aportar ningún elemento nuevo ni alterar la decisión, la anulación puede resultar desproporcionada y contraria a los principios de economía procedimental y conservación de actos y trámites. Esta conclusión debe aplicarse con cautela, pues la supuesta irrelevancia del trámite no puede determinarse retrospectivamente con criterios que sustituyan indebidamente la garantía procedimental legalmente establecida.

La doctrina expuesta permite diferenciar la falta de requisitos formales indispensables del art. 48.2 LPAC de la nulidad de pleno derecho del art. 47.1.e LPAC. La anulabilidad presupone, por regla general, que existe un procedimiento reconocible, aunque en él se haya omitido o practicado defectuosamente una formalidad de relevancia sustancial. La nulidad exige una intensidad cualitativamente superior: que la Administración haya prescindido total y absolutamente del procedimiento aplicable o, tratándose de órganos colegiados, de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de su voluntad.

En definitiva, el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin cuando la omisión o defectuosa realización de una formalidad frustra la función jurídica que dicha formalidad protege. La determinación de esa carencia exige atender a la finalidad del trámite, a su relevancia dentro del procedimiento, a la incidencia efectiva del defecto sobre la formación de la voluntad administrativa o sobre la defensa del interesado y a la posibilidad de que la garantía se haya satisfecho por una vía alternativa jurídicamente equivalente. El art. 48.2 LPAC no acoge un formalismo automático, pero tampoco permite reducir las garantías procedimentales a exigencias prescindibles: impone un juicio de funcionalidad, materialidad y proporcionalidad orientado a distinguir la mera irregularidad de la anulabilidad y, en los casos extremos, de la nulidad de pleno derecho.

3-La doctrina de la indefensión material y el juicio de relevancia anulatoria.

La indefensión invocada para fundar la anulabilidad de un acto formalmente defectuoso debe ser real, efectiva y material, y no meramente formal, teórica o abstracta. La invalidez del acto exige ponderar la relación existente entre el vicio formal y la decisión de fondo adoptada. Debe valorarse si, de haberse observado rigurosamente el trámite omitido, el resultado resolutorio hubiera podido ser distinto o si el interesado habría podido ejercer de modo sustancialmente diferente sus facultades de alegación, prueba o contradicción.

No se exige demostrar con certeza que el desenlace hubiera sido necesariamente otro. La relevancia invalidante puede apreciarse cuando el defecto haya privado al interesado de una posibilidad razonable y jurídicamente significativa de incorporar al procedimiento datos, alegaciones o pruebas susceptibles de incidir en el sentido de la decisión.

Por consiguiente, la falta o defectuosa concesión de audiencia no determina necesariamente la anulabilidad en todo procedimiento. Su relevancia dependerá de la finalidad de la audiencia, de las circunstancias concretas del expediente y de la existencia de una verdadera limitación de las posibilidades de defensa.

La apreciación de la indefensión exige un análisis material de las consecuencias producidas. No basta con acreditar que un trámite no se realizó formalmente; es necesario determinar si el interesado perdió una oportunidad efectiva de alegar, probar o influir en la decisión administrativa.

La ECLI:ES:TS:2010:4370, de 22 de junio, recoge la doctrina según la cual la indefensión relevante a efectos del régimen de anulabilidad se produce cuando la inobservancia de una regla procedimental priva al administrado de la oportunidad de introducir en el procedimiento los datos, alegaciones y pruebas necesarios para obtener el respeto de sus derechos o intereses. Este criterio se vincula a la naturaleza garantista del procedimiento y a la necesidad de diferenciar la irregularidad formal de la lesión efectiva del derecho de defensa.

La falta de audiencia, la denegación de una prueba, la insuficiencia de motivación o la omisión de un informe pueden adquirir eficacia invalidante cuando, atendidas las circunstancias del caso, hayan impedido que el interesado conociera los elementos determinantes del expediente, formulara alegaciones, aportara pruebas pertinentes o impugnara racionalmente la decisión.

No obstante, no puede presumirse la indefensión por la mera constatación de una irregularidad. La parte que la invoca debe identificar, al menos de modo razonado, qué alegaciones, pruebas o elementos de defensa dejó de poder utilizar, por qué eran pertinentes y de qué forma pudieron incidir en la decisión final.

4-Delimitación de la nulidad de pleno derecho: el art. 47.1.e LPAC.

La omisión de trámites procedimentales, aun relevantes, no puede encajarse indiscriminadamente en la causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.e LPAC, relativa a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Esta causa de nulidad exige una ausencia total del procedimiento o una infracción procedimental de tal gravedad que la actuación administrativa resulte irreconocible como el procedimiento legalmente previsto para la adopción del acto.

No basta, por tanto, con advertir omisiones o infracciones de tramitación. Es preciso que los defectos afecten a los engarces formales necesarios para concluir en el acto o impliquen la ausencia de garantías estructurales del procedimiento específico aplicable.

La utilización de un procedimiento distinto del legalmente aplicable puede tener relevancia invalidante cuando determine que la Administración ha actuado al margen del cauce establecido y que el procedimiento seguido no permite identificar ni cumplir las garantías propias de la actuación administrativa de que se trate. Sin embargo, no toda irregularidad en la elección del procedimiento conduce automáticamente a la nulidad de pleno derecho.

Cuando la Administración ha seguido un procedimiento identificable y ha permitido, en términos sustanciales, el ejercicio de las facultades de alegación, prueba y defensa, la omisión de un trámite singular deberá calificarse, en su caso, conforme al régimen de anulabilidad del art. 48.2 LPAC, siempre que se haya producido una afectación relevante de la finalidad del trámite o una indefensión material.

La Sentencia núm. 849/2026, de 17 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ECLI:ES:TSJM:2026:10029, recuerda que la prescindencia total exigida para la nulidad no se confunde con un simple vicio procedimental, cuyo ámbito propio se sitúa en la irregularidad no invalidante o en la anulabilidad. El precepto exige que la omisión sea total y no una mera infracción aislada del procedimiento.

La misma orientación se refleja en la Sentencia núm. 876/2026, de 23 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ECLI:ES:TSJM:2026:10395, que subraya que prescindir totalmente del procedimiento legalmente establecido no significa únicamente actuar de plano, sino prescindir del procedimiento previsto para el concreto género de actuación administrativa. La determinación de esa gravedad exige analizar el procedimiento especial aplicable, las reglas comunes que lo integran y los trámites específicos que lo caracterizan.

5-Los actos de trámite ordinarios y cualificados dentro de la tipología de los actos en el iter procedimental.

Dentro del iter procedimental, los actos de trámite cumplen una función instrumental: se ordenan a preparar, instruir y posibilitar la resolución definitiva. No exteriorizan, por regla general, una decisión resolutoria de fondo autónoma, por lo que sus eventuales deficiencias repercuten sobre la regularidad del procedimiento y, en su caso, sobre la validez de la resolución final.

No obstante, el ordenamiento distingue los actos de trámite cualificados: aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o causan perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

Estos actos, aunque formalmente insertos en el procedimiento, pueden ser objeto de impugnación autónoma en los términos previstos por la legislación administrativa y, cuando proceda, por la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los actos de trámite ordinarios comprenden las actuaciones habituales de instrucción e impulso, como la solicitud de informes, los requerimientos de documentación, la práctica de pruebas o el traslado de escritos. Su finalidad consiste en permitir que el expediente avance hasta que pueda adoptarse una decisión final.

La calificación de una actuación como acto de trámite no depende exclusivamente de su denominación formal. Debe atenderse a sus efectos jurídicos propios y a la función concreta que desempeña dentro del procedimiento.

Frente a los actos de trámite se sitúan los actos de terminación, es decir, aquellos que ponen fin al procedimiento administrativo. La forma ordinaria de terminación es la resolución sobre el fondo, mediante la cual la Administración decide sobre la cuestión planteada y concede o deniega lo solicitado, o bien reconoce, modifica o extingue una situación jurídica.

También constituyen formas de terminación el desistimiento, la renuncia, la caducidad y la imposibilidad material de continuar el procedimiento, conforme al art. 84 LPAC y a los preceptos concordantes.

6-Los procedimientos administrativos bifásicos o multifásicos.

Los procedimientos bifásicos o multifásicos se caracterizan por la intervención de dos o más Administraciones públicas, o de varios órganos administrativos con competencias diferenciadas.

En estos procedimientos, una Administración puede ostentar la competencia resolutoria, mientras que otra u otras intervienen en ejercicio de competencias propias mediante informes, propuestas, actuaciones de comprobación, autorizaciones sectoriales, actuaciones de coordinación, certificaciones o actos de aprobación.

La naturaleza jurídica de tales actuaciones dependerá de la norma reguladora del procedimiento, del reparto competencial, de su carácter preceptivo o facultativo, vinculante o no vinculante, y de los efectos que produzcan sobre la decisión final.

Por regla general, las actuaciones de la Administración no resolutora tendrán carácter instrumental. Sin embargo, no puede afirmarse con carácter absoluto que sean siempre actos de trámite ordinarios ni que nunca puedan ser objeto de impugnación autónoma. Será necesario comprobar si producen efectos jurídicos propios, si deciden directa o indirectamente el fondo, si impiden la continuación del procedimiento, si producen indefensión o si causan un perjuicio irreparable.

Cuando la intervención de una Administración distinta de la resolutora constituya un presupuesto legal de la decisión final, la ausencia de dicha intervención o su realización defectuosa deberá analizarse atendiendo a su función concreta. La consecuencia podrá consistir en una irregularidad no invalidante, en anulabilidad o, excepcionalmente, en nulidad, según la intensidad del defecto y su repercusión sobre la estructura del procedimiento.

La interposición de un recurso improcedente contra un acto de trámite no cualificado no puede producir, por sí sola, los efectos propios de un recurso legalmente admisible. En particular, la suspensión de la ejecución de un acto administrativo se somete al régimen del art. 117 LPAC y no puede obtenerse mediante la utilización de una vía impugnatoria manifiestamente inadecuada.

La falta de resolución expresa de una solicitud de suspensión debe analizarse conforme a los efectos específicamente previstos en el art. 117.3 LPAC. Tales efectos se refieren a la solicitud de suspensión y no equivalen a un silencio positivo sobre el fondo del recurso ni permiten obtener indirectamente un resultado jurídico que el ordenamiento no contempla.

7-La resolución administrativa como acto decisorio: sus elementos sustantivos y la subsunción de sus vicios en los regímenes de nulidad y anulabilidad.

A diferencia del procedimiento, la resolución es el acto administrativo terminal dotado de fuerza decisoria sustantiva propia. Su función no consiste en ordenar garantías formales, sino en satisfacer la función pública sustantiva que el ordenamiento le asigna: declarar un derecho,

imponer una sanción, adjudicar un contrato, conceder una subvención, autorizar una actividad o liquidar una obligación.

En este plano, el control jurídico se desplaza del modo en que se formó la decisión, propio del procedimiento, al contenido de lo decidido y a la concurrencia de los elementos necesarios para que el acto produzca válidamente sus efectos jurídicos.

La siguiente clasificación tiene carácter analítico. No pretende afirmar que la LPAC establezca una enumeración cerrada y autónoma de todos los elementos del acto administrativo, sino ordenar los principales aspectos que deben considerarse al examinar la validez sustantiva de una resolución.

a) Determinación del objeto.

La determinación del objeto constituye una exigencia esencial del contenido de la resolución administrativa. El objeto identifica aquello sobre lo que recae la decisión: la pretensión del interesado, la obligación impuesta, el derecho reconocido, la sanción establecida, la autorización concedida o denegada, la liquidación practicada o cualquier otra situación jurídica que la Administración pretenda crear, modificar, reconocer o extinguir.

Conforme al art. 34.2 LPAC, el contenido de los actos administrativos debe ser determinado y adecuado a los fines que persigue. La determinación del objeto impide que la Administración dicte resoluciones genéricas, ambiguas o indeterminadas cuyo alcance no pueda conocerse con seguridad mediante su lectura, la aplicación de los criterios interpretativos ordinarios y la consideración de los datos incorporados al expediente.

La exigencia de determinación no implica que la resolución deba describir exhaustivamente todas las circunstancias relacionadas con el expediente. Exige, sin embargo, que sus elementos esenciales sean suficientemente precisos para que el destinatario pueda conocer qué se le reconoce, exige, prohíbe o impone, y para que la decisión pueda ser ejecutada y sometida a control jurídico.

El objeto debe quedar identificado, al menos, en sus aspectos sustanciales: la situación jurídica afectada, el sujeto o sujetos destinatarios, la prestación, obligación, prohibición o facultad establecida y, cuando proceda, su ámbito temporal, territorial y cuantitativo. En función de la naturaleza del acto, también será necesario precisar las condiciones de ejercicio o cumplimiento y las consecuencias jurídicas asociadas a su eventual incumplimiento.

La indeterminación puede manifestarse mediante la falta de identificación del bien o actividad afectados, la ausencia de concreción de la obligación impuesta, la omisión de la cuantía o del período al que se refiere la decisión o el empleo de fórmulas tan genéricas que impidan conocer su alcance real.

No toda imprecisión determina, por sí sola, la nulidad de pleno derecho. La consecuencia jurídica dependerá de su intensidad y de la posibilidad de integrar o precisar el contenido mediante los datos del expediente, la normativa aplicable o la propia resolución. Cuando la indeterminación impida conocer el contenido esencial del acto o haga imposible su ejecución, podrá apreciarse un defecto sustantivo de especial gravedad. Si, por el contrario, se trata de una deficiencia que no impide identificar la decisión ni ejercer los derechos de defensa, podrá no producir efectos invalidantes o determinar, en su caso, la anulabilidad.

La determinación del objeto se relaciona también con la congruencia de la resolución. La Administración debe decidir sobre aquello que constituye el objeto del procedimiento y no puede alterar arbitrariamente su ámbito material, resolver sobre cuestiones ajenas o introducir obligaciones desvinculadas de la potestad ejercitada y de los hechos examinados.

b) Determinación del pronunciamiento.

La determinación del pronunciamiento se refiere a la formulación concreta de la decisión administrativa. Mientras el objeto identifica la materia o relación jurídica sobre la que recae el acto, el pronunciamiento expresa qué decide exactamente la Administración sobre esa materia.

Una resolución puede referirse correctamente a su objeto y, sin embargo, presentar un pronunciamiento insuficientemente determinado. Esto ocurre cuando describe la situación

examinada, reproduce los antecedentes o expone consideraciones jurídicas, pero no contiene una decisión clara que permita saber si se estima o se desestima la solicitud, si se concede o deniega la autorización, si se impone o no la sanción o si se reconoce o rechaza el derecho invocado.

El pronunciamiento debe expresar de forma inequívoca la consecuencia jurídica que la Administración adopta. Debe existir una correspondencia reconocible entre la pretensión o cuestión planteada, los hechos considerados acreditados, la fundamentación jurídica y la decisión finalmente adoptada.

La determinación del pronunciamiento no exige necesariamente una estructura formal única. La decisión puede recogerse en una parte dispositiva diferenciada o resultar de la integración coherente de los distintos apartados de la resolución. Lo esencial es que pueda distinguirse con claridad la voluntad decisoria de los antecedentes, las consideraciones y las propuestas incorporadas al expediente.

La falta de pronunciamiento sobre una cuestión que debía resolverse puede afectar a la validez de la resolución cuando impida obtener una respuesta efectiva sobre la pretensión planteada. Del mismo modo, una resolución que se pronuncia sobre una cuestión completamente ajena al procedimiento puede incurrir en una alteración indebida de su objeto y revelar un ejercicio inadecuado de la potestad administrativa.

Debe distinguirse entre la falta de pronunciamiento, la desestimación y la respuesta implícita. La desestimación exige una decisión administrativa que permita conocer que la pretensión ha sido examinada y rechazada por determinadas razones. La falta de respuesta, en cambio, supone la omisión de un pronunciamiento que debía producirse.

La motivación cumple en este punto una función complementaria. Conforme al art. 35 LPAC, determinados actos deben ser motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho. La motivación explica las razones de la decisión, mientras que el pronunciamiento expresa la decisión misma. Una resolución puede estar extensamente motivada y, sin embargo, no formular con claridad su parte dispositiva; del mismo modo, puede contener un pronunciamiento claro y carecer de una motivación exigible.

La necesidad de que el pronunciamiento sea claro se relaciona también con la posibilidad de impugnar y ejecutar el acto. El interesado debe poder conocer qué decisión combate, y la Administración debe poder determinar qué conducta exige o qué situación jurídica reconoce. La claridad del pronunciamiento constituye, por ello, una condición tanto del derecho de defensa como de la eficacia práctica de la resolución.

c) Posibilidad del contenido.

La posibilidad del contenido exige que aquello que la Administración decide pueda existir jurídicamente y pueda realizarse materialmente. El acto administrativo no puede imponer una conducta físicamente irrealizable, reconocer una situación incompatible de forma insuperable con el ordenamiento o establecer mandatos contradictorios hasta el punto de impedir conocer qué se ordena.

El art. 47.1.c LPAC reserva la nulidad de pleno derecho para los actos que tengan un contenido imposible. Esta causa debe interpretarse restrictivamente, porque no toda ilegalidad, dificultad de cumplimiento o incorrección jurídica equivale a imposibilidad del contenido.

La imposibilidad puede presentar una dimensión material, jurídica o lógica. Existe imposibilidad material cuando la decisión ordena una actuación físicamente irrealizable. Puede existir imposibilidad jurídica cuando el acto pretende producir un efecto absolutamente incompatible con la configuración legal de la institución utilizada o con el régimen jurídico aplicable. Existe imposibilidad lógica cuando la parte dispositiva contiene contradicciones internas insuperables que hacen imposible determinar cuál es la decisión administrativa.

Debe distinguirse entre un contenido imposible, un contenido ilegal, un contenido indeterminado y un contenido desfavorable. Un acto puede ser ilegal porque infringe una norma y, sin embargo, contener una decisión perfectamente posible. En tal caso, la consecuencia ordinaria será la anulabilidad conforme al art. 48.1 LPAC, salvo que concurra alguna causa específica de nulidad.

Del mismo modo, un acto puede ser gravoso o desfavorable para su destinatario sin que su contenido sea imposible.

La imposibilidad debe afectar al contenido esencial del acto. Si la resolución establece una actuación realizable, aunque compleja, costosa o técnicamente discutible, no existe por ese solo motivo imposibilidad en el sentido del art. 47.1.c LPAC. Tampoco existe necesariamente imposibilidad cuando el acto requiere actuaciones posteriores de concreción o ejecución, siempre que sus elementos esenciales estén suficientemente definidos.

La imposibilidad jurídica no debe confundirse con la mera falta de competencia. Si un órgano dicta un acto para el que carece de competencia, el vicio deberá subsumirse, en su caso, en el régimen de incompetencia previsto en el art. 47.1.b LPAC o en el régimen de anulabilidad, pero no necesariamente en la causa de contenido imposible.

La imposibilidad lógica puede apreciarse cuando la resolución ordena simultáneamente conductas incompatibles, reconoce y niega el mismo derecho o establece condiciones mutuamente excluyentes sin criterio que permita resolver la contradicción. No obstante, si la contradicción puede salvarse mediante una interpretación razonable y coherente con el expediente, la normativa aplicable y la finalidad del acto, no existirá necesariamente nulidad de pleno derecho.

d) Presupuestos fácticos y jurídicos de la decisión.

La resolución administrativa debe apoyarse en presupuestos fácticos y jurídicos que justifiquen el ejercicio de la potestad. La Administración no puede decidir válidamente al margen de los hechos relevantes. La resolución debe apoyarse en una realidad acreditada o, cuando la potestad tenga naturaleza valorativa o discrecional, en hechos suficientemente comprobados y jurídicamente relevantes.

El análisis exige determinar cuáles son los hechos considerados acreditados, mediante qué medios se han probado, qué norma atribuye la potestad, qué presupuesto de hecho contempla dicha norma y por qué la decisión adoptada constituye una consecuencia jurídicamente adecuada de esos hechos.

La ausencia o incorrecta apreciación de los presupuestos fácticos puede producirse cuando la resolución no identifica ningún hecho relevante, se apoya en hechos inexistentes o no acreditados, aplica una norma inaplicable o establece una ruptura manifiesta entre los hechos considerados y la consecuencia jurídica impuesta.

Los presupuestos fácticos y jurídicos no se confunden con la motivación. La motivación es la exteriorización de las razones de la decisión; los presupuestos fácticos y jurídicos constituyen la realidad y la norma que permiten justificarla. Una resolución puede estar formalmente motivada y, sin embargo, apoyarse en hechos falsos, inexistentes, irrelevantes o jurídicamente inadecuados.

La deficiente apreciación de los presupuestos de hecho puede determinar la anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico conforme al art. 48.1 LPAC. La nulidad solo procederá cuando el defecto pueda subsumirse en alguno de los supuestos tasados del art. 47.1 LPAC.

Esta cuestión adquiere especial relevancia en las potestades discrecionales. La discrecionalidad permite elegir entre distintas soluciones jurídicamente posibles, pero no autoriza a prescindir de los hechos determinantes, utilizar presupuestos inexistentes o adoptar una decisión desvinculada de la realidad comprobada. El margen de apreciación debe ejercerse dentro de los límites de la competencia, la finalidad legal, la proporcionalidad y la interdicción de la arbitrariedad.

e) Adecuación al fin público.

La adecuación al fin público exige que el ejercicio de la potestad administrativa se dirija a la finalidad prevista por la norma que la atribuye. El art. 34.2 LPAC dispone que el contenido de los actos debe ser determinado y adecuado a los fines que persigue. Esta exigencia conecta el contenido de la resolución con la finalidad de la potestad ejercitada. La decisión no solo debe ser posible y jurídicamente admisible, sino funcionalmente idónea para alcanzar el objetivo que justifica la intervención administrativa.

El art. 103.1 CE impone a la Administración el servicio objetivo de los intereses generales y su actuación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. De este mandato se desprende que las potestades públicas no constituyen facultades libres o desvinculadas, sino instrumentos jurídicos atribuidos para la consecución de finalidades concretas.

La adecuación al fin público exige comprobar cuál es la finalidad legal de la potestad, qué interés público se pretende proteger o satisfacer y si existe una relación racional entre la decisión y dicho interés. El control no se limita a verificar que el acto ha sido dictado por el órgano formalmente competente, sino que alcanza también al uso material de la potestad.

La Administración no puede sustituir la finalidad legal por una preferencia subjetiva del órgano decisor, por una razón de mera conveniencia interna o por un interés ajeno al que justifica la atribución de la potestad. La finalidad pública debe estar conectada con la norma habilitante y con el ámbito material de competencia del órgano.

La desviación de poder constituye la manifestación más característica de la utilización de una potestad administrativa para una finalidad distinta de aquella que justificó su atribución. El art. 48.1 LPAC incluye expresamente la desviación de poder entre los supuestos de anulabilidad.

La desviación de poder no exige necesariamente que la Administración persiga un interés privado. También puede existir cuando utiliza una potestad para alcanzar un fin público diferente del previsto por la norma. Lo determinante es la ruptura entre la finalidad legal de la potestad y la finalidad efectivamente perseguida mediante el acto.

La adecuación al fin público tampoco equivale a una exigencia de oportunidad o conveniencia administrativa. El control jurídico no consiste en sustituir la valoración administrativa por la del órgano revisor, sino en comprobar que la decisión permanece dentro de la finalidad legal, que no resulta arbitraria, que respeta los hechos determinantes y que mantiene una relación razonable con el interés público protegido.

Una resolución puede ser útil para la Administración y, sin embargo, ser jurídicamente inadecuada si utiliza una potestad para un objetivo distinto del legalmente previsto. La eficacia administrativa no legitima la desviación del fin ni permite prescindir de los límites materiales de la competencia.

A modo de síntesis, la determinación del objeto identifica sobre qué recae la decisión; la determinación del pronunciamiento precisa qué decide exactamente la Administración; la posibilidad del contenido exige que la decisión pueda existir y ejecutarse jurídica y materialmente; los presupuestos fácticos y jurídicos conectan la resolución con los hechos y normas que justifican su adopción; y la adecuación al fin público exige que la potestad se ejerza para la finalidad legal que fundamenta su atribución.

Estas exigencias operan conjuntamente, pero no deben confundirse. Un acto puede tener un objeto correctamente identificado y, sin embargo, contener un pronunciamiento indeterminado; puede formular un pronunciamiento claro, pero apoyarse en presupuestos inexistentes; puede basarse en hechos ciertos y, no obstante, perseguir una finalidad distinta de la prevista por la norma; o puede responder a un fin público legítimo, pero establecer un contenido jurídicamente imposible.

La invalidez no deriva de la mera utilización abstracta de estas categorías, sino de la subsunción del defecto concreto en el régimen establecido por la LPAC. La infracción del ordenamiento jurídico o la desviación de poder conducen, en principio, a la anulabilidad conforme al art. 48.1 LPAC; el contenido imposible determina la nulidad de pleno derecho conforme al art. 47.1.c LPAC; y la indeterminación o el defecto formal solo producirán efectos invalidantes cuando alcancen la intensidad prevista en el art. 48.2 LPAC o en alguno de los supuestos tasados del art. 47.1 LPAC.

f) Competencia.

La competencia constituye un presupuesto esencial de la validez del acto. El art. 47.1.b LPAC reserva la nulidad de pleno derecho para los supuestos de incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio.

Fuera de esos casos, la incompetencia podrá producir las consecuencias previstas por el ordenamiento según su naturaleza y gravedad. La incompetencia jerárquica, por regla general, se

sitúa en el ámbito de la anulabilidad y puede ser objeto de convalidación conforme al art. 52 LPAC, siempre que concurran los requisitos legalmente exigibles.

8-La eficacia de la invalidez y sus límites.

La distinción entre el plano procedimental y el plano resolutivo alcanza su máxima relevancia cuando se analizan los efectos de la invalidez sobre el conjunto del expediente administrativo.

Una vez apreciada la nulidad o anulabilidad de un acto, resulta necesario determinar hasta dónde se proyectan sus consecuencias y qué actuaciones pueden conservar su eficacia. A estos efectos, los arts. 49, 50, 51 y 52 LPAC articulan reglas sobre la extensión de la invalidez, la conversión de actos viciados, la conservación de actos y trámites y la convalidación.

En primer lugar, el art. 49 LPAC limita la extensión de la invalidez a las partes del acto que sean independientes de la parte viciada. La nulidad o anulabilidad de una parte del acto no afecta necesariamente a las restantes partes autónomas, salvo que el elemento afectado sea de tal importancia que, sin él, el acto no hubiera sido dictado o careciera de sentido jurídico.

La misma lógica se proyecta sobre los actos sucesivos del procedimiento. La invalidez de un acto no arrastra automáticamente la de los actos posteriores que sean jurídicamente independientes del acto viciado. Esta regla responde a una exigencia de proporcionalidad y economía jurídica, evitando que un defecto concreto provoque la anulación innecesaria de actuaciones válidamente realizadas.

El art. 50 LPAC permite la conversión de los actos viciados cuando contengan los elementos constitutivos de otro acto distinto cuyos requisitos sí se cumplan. La conversión exige que el acto reúna los elementos esenciales del acto diferente y que este pueda producir válidamente sus efectos conforme al ordenamiento.

Por su parte, el art. 51 LPAC consagra el principio de conservación de actos y trámites, imponiendo al órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones la obligación de mantener aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido idéntico aun sin haberse cometido la infracción.

La finalidad de este principio es limitar la retroacción al momento en que surgió el vicio invalidante, evitando la repetición de trámites correctamente practicados y favoreciendo la eficacia administrativa. La retroacción procede cuando la anulación deriva de un defecto procedimental que exige reproducir el trámite omitido o irregularmente realizado y la decisión final no puede mantenerse sin esa actuación. Debe limitarse al momento en que surgió el vicio y no puede convertirse en una repetición íntegra e innecesaria del procedimiento.

El art. 52 LPAC contempla la convalidación de los actos anulables mediante la subsanación de los vicios de que adolezcan, con las condiciones y efectos previstos en dicho precepto. La convalidación no se proyecta sobre los actos nulos de pleno derecho, sino sobre actos anulables susceptibles de subsanación.

La eficacia de la invalidez debe ponerse en relación con la presunción de validez y la ejecutividad de los actos administrativos. Los actos administrativos se presumen válidos y son ejecutivos mientras no sean anulados o suspendidos mediante los procedimientos legalmente establecidos. Esta presunción y ejecutividad no transforman un acto nulo en válido ni excluyen que, declarada la nulidad, sus efectos deban retrotraerse o restituirse conforme al régimen aplicable.

Tampoco debe confundirse ejecutividad con firmeza. Un acto puede ser ejecutivo y, al mismo tiempo, encontrarse abierto a recurso. La firmeza exige que el acto ya no sea susceptible de recurso ordinario en vía administrativa o jurisdiccional, según proceda.

Asimismo, las facultades de revisión se encuentran sometidas a límites. El art. 110 LPAC impide que se ejerzan de manera contraria a la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares o las leyes, atendiendo a las circunstancias concurrentes, al tiempo transcurrido y a las consecuencias jurídicas producidas.

9-Síntesis final.

Desde una perspectiva sistemática, la materia puede interpretarse mediante la diferenciación entre dos planos de análisis.

El primero se refiere al fin del procedimiento, centrado en el examen del cauce formal seguido y de la observancia de los trámites y garantías indispensables. En este ámbito predominan los vicios formales o procedimentales y cobra especial relevancia el art. 48.2 LPAC, que exige apreciar una carencia funcional relevante o una indefensión material para atribuir consecuencias invalidantes.

El segundo atiende al fin de la resolución, es decir, al contenido sustantivo del acto administrativo ya perfeccionado. La cuestión fundamental consiste en determinar si la resolución contiene los elementos necesarios para desplegar válidamente sus efectos jurídicos y si la potestad se ha ejercido conforme a la finalidad legal que fundamenta su atribución. Aquí predominan los vicios materiales, causales o de contenido, sometidos principalmente a los arts. 47.1 y 48.1 LPAC.

La nulidad de pleno derecho queda reservada a los supuestos tasados del art. 47.1 LPAC, entre ellos la incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio, el contenido imposible, la lesión de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y la ausencia total del procedimiento legalmente establecido.

Fuera de tales supuestos, la infracción del ordenamiento jurídico determina, en principio, la anulabilidad conforme al art. 48.1 LPAC. Los defectos formales solo producen esa consecuencia cuando el acto carece de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o cuando han generado indefensión material.

Mientras el plano procedimental se ocupa de verificar la corrección del itinerario seguido para formar la decisión administrativa, el plano decisorio se centra en comprobar la validez intrínseca de la resolución.

Sobre ambos planos proyectan sus efectos los principios de extensión limitada de la invalidez, conversión, conservación y convalidación, que permiten preservar las actuaciones independientes y útiles y limitar la retroacción a lo estrictamente necesario.

El fin del procedimiento y el fin de la resolución actúan, por tanto, en un estado de correlación sin confusión. Comparten el canon teleológico de adecuación a un fin público, pero operan sobre objetos distintos: el primero, sobre la formación regular de la voluntad administrativa; el segundo, sobre el contenido, fundamento, posibilidad y finalidad de la decisión adoptada.

La diferenciación entre el fin del procedimiento y el fin de la resolución administrativa constituye, en definitiva, una construcción metodológicamente fundada e idónea para estructurar el examen de la validez del actuar administrativo, siempre que sus consecuencias se subsuman en las categorías normativas de nulidad, anulabilidad, irregularidad no invalidante, conversión, conservación, retroacción y convalidación previstas por la LPAC.