



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026  
 Sección: ARTÍCULOS  
 Recibido: 14-11-2025  
 Modificado: 06-02-2026  
 Aceptado: 09-02-2026  
 Publicado: 27-04-2026  
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11613>  
 Páginas: 44-67

Referencia: Bañeres de Frutos, M. (2026). Las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria: sus potestades mediatas y la improcedencia de su reemplazo por la autotutela o por nuevas figuras. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 44-67. <https://doi.org/10.24965/reala.11613>

## Las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria: sus potestades mediatas y la improcedencia de su reemplazo por la autotutela o por nuevas figuras

*Administrative powers from a tax perspective: Their mediated powers and the inadmissibility of their replacement by the power to issue an enforcement order or by newly created mechanisms*

Bañeres de Frutos, Manuel  
 Inspector de Hacienda del Estado (España – Spain)  
[manubaneres@gmail.com](mailto:manubaneres@gmail.com)

### NOTA BIOGRÁFICA

Miembro del Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado por oposición. Mis publicaciones, dentro del derecho administrativo, han girado en torno al procedimiento de apremio, la potestad recaudatoria, la figura de la liquidación vinculada a delito y la naturaleza del acto administrativo.

### RESUMEN

**Objetivos:** reivindicar la potestad administrativa como categoría jurídica que da razón de la actividad administrativa. **Metodología:** el trabajo se centra en definir su naturaleza a través de la relación de esta con los intereses generales. Esta relación exige abordar la categoría de las potestades mediatas y explicar las virtudes de eficacia y ejecutoriedad desde la categoría de la potestad. **Resultados:** cuando la eficacia y la ejecutoriedad se explican desde la autotutela y no desde la potestad, la actividad administrativa queda reducida a la exteriorización final de su ejercicio como declarativa o ejecutiva, privando de coherencia las relaciones para con el interés general que el poder requiere a través de las potestades mediatas. Por este último motivo, tampoco puede ser reemplazada por aquellas nuevas categorías que prescinden de su carácter como poder. **Conclusiones:** la potestad administrativa sigue siendo la figura jurídica que da cuenta de la actividad administrativa, siendo difícilmente reemplazable por otras categorías, en cuanto que estas exigen, o bien prescindir de su carácter como poder, o bien desconectarlas del interés general al que sirven.

### PALABRAS CLAVE

Potestad; autotutela; interés general; potestades mediatas.

### ABSTRACT

**Objectives:** To reaffirm administrative power as the legal category that provides the foundation for administrative activity. **Methodology:** This study focuses on defining its nature through its relationship with the general interest. This relationship necessitates an examination of the category of mediated powers and an explanation of the attributes of effectiveness and enforceability as derived from the concept of power. **Results:** When effectiveness and enforceability are explained through the lens of self-enforcement rather than through the notion of power, administrative activity is reduced to the final expression of its exercise –whether declaratory or executive–. Such a reduction undermines the coherence of its relationship with

the general interest, which the Power necessarily demands through mediated powers. For this reason, it cannot be neither replaced by newly created categories that disregard its nature as an expression of public authority. **Conclusions:** Administrative power remains the legal construct that accounts for administrative activity. It is hardly replaceable by other categories, since these either disregard its character as Power or disconnect it from the general interest it serves.

## KEYWORDS

Power; power to issue an enforcement order; public interest; mediated powers.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS. 2.1. INTERESES GENERALES. 2.2. POTESTADES Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. 2.2.1. Las potestades administrativas. 2.2.2. La eficacia del acto administrativo. 2.2.3. La ejecutoriedad. 3. LA INAPROPIADA REDUCCIÓN DE LA POTESTAD A LA AUTOTUTELA: LAS POTESTADES MEDIATAS. 3.1. DEFINICIÓN DE AUTOTUTELA. 3.2. LA DISTINCIÓN DE LA POTESTAD CON RESPECTO A LA AUTOTUTELA. 3.3. CONTENIDO DE LAS POTESTADES. LAS POTESTADES MEDIATAS. 3.4. LA IMPROCEDENTE REDUCCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA A SU MANIFESTACIÓN FINAL. SU EJEMPLO DESDE EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO. 3.5. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA AUTOTUTELA. 4. NUEVAS ALTERNATIVAS FRENTE A LA POTESTAD. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde este trabajo abordamos la naturaleza y dimensiones de la categoría de potestad administrativa<sup>1</sup>, desarrollando y completando la tesis de uno anterior. En aquel, a través de un ejemplo jurisprudencial, nos limitamos a señalar lo inapropiado de equiparar el contenido de la potestad recaudatoria con la autotutela ejecutiva a efectos de comprender la figura de la responsabilidad tributaria solidaria (Bañeres de Frutos, 2025a). Idea que ahora pretendemos seguir desarrollando desde una perspectiva general. Para ello, afrontaremos las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria, donde sus figuras nos permiten exponer claramente el problema y donde más ejemplos de la confusión que criticamos pueden encontrarse. Tanto la jurisprudencia<sup>2</sup> como algunos estudios recientes muestran cómo la figura no ha llegado a ser comprendida nunca del todo, e incluso es habitualmente olvidada o desatendida al analizar los límites de la actuación administrativa<sup>3</sup>, por lo que, desde este artículo, se pretende volver a definir y situar la potestad administrativa como punto central de la actividad administrativa.

No se pretende desde aquí formular ningún elogio a las potestades, sino estudiar su exacto régimen jurídico, inherentemente ligado a su condición de poder, frente a aquellas nuevas construcciones que, olvidando esta esencia, pretenden darle otro rostro o abstraer sus mecanismos prácticos con la finalidad de evitar su necesaria identificación con tal condición, desconectándolo así de la ineludible relación con un interés general y el significado de tal relación.

Las virtudes de eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos solo pueden ser comprendidas desde la potestad, y solo en el marco jurídico que ella les concede pueden presentar operatividad. No obstante, hay una tendencia en nuestro ordenamiento, cada vez más acusada, a fundamentarlas desde la autotutela<sup>4</sup>, elevando esta a la categoría jurídica que permite dar cuenta de la actividad administrativa.

<sup>1</sup> La referencia en esta materia la constituye la obra de Romano (2002), cuya primera versión original data de 1947.

<sup>2</sup> Toda la jurisprudencia que se cita debe atribuirse a la Sala de lo Contencioso, salvo indicación en contrario.

<sup>3</sup> Es frecuente que los manuales académicos contengan una referencia a esta categoría, e incluso destaquen que la actividad administrativa es efectivamente su ejercicio. Sin embargo, su exposición acostumbra a centrarse en la evolución histórica desde la Revolución francesa y la distinción entre regladas y discrecionales, por lo que, pese a esa mención, el estudio de la actividad administrativa y su operatividad se aborda luego desde otra categoría distinta: la autotutela (Parejo Alfonso, 2025, pp. 555-560; Fernández Farreres, 2024, pp. 642-651), con los inconvenientes que en este trabajo pondremos de manifiesto.

<sup>4</sup> Crítico con esta tendencia, Muñoz Machado (2017, pp. 321-355). Los motivos que esgrime este autor son, sin embargo, diferentes a los nuestros. Coincidimos plenamente en que la categoría apropiada para hablar de esa virtud «declarativa» de la Administración no es la autotutela sino la decisión ejecutoria, esto es, el propio acto administrativo. Su crítica también se dirige frente

Así, expresiones como «potestades de autotutela», no ya en un sentido coloquial –referido en realidad a «potestades provistas de instrumentos dotados de autotutela»–, sino como elevación de la autotutela a la categoría de potestad autónoma, son ya frecuentes y, en nuestra opinión, evitan tomar conciencia de que se trata de un poder al servicio de los intereses generales y que, como tal, debe estar justificado y debe poder ser auditado. La reivindicación de la potestad esperemos baste para volver a situarla en sus exactas lindes, derribadas hoy por una parte de la doctrina y jurisprudencia que ha tomado su sencillez por operatividad, y cuyas consecuencias comienzan a notarse en sus reflexiones.

La referencia a la autotutela daría por sentado que se trata de un mecanismo inherente a la actuación de la Administración que el ciudadano no puede cuestionar. Esta última asociación, además, conduce a que solo se conciba la potestad en su expresión final (acto declarativo o actuación material ejecutoria), dejando al albur de interpretaciones tornadizas el resto de sus manifestaciones. Por eso, en esta labor se considera imprescindible definir aquellas otras posiciones de poder que integran el contenido de la potestad administrativa, pero que no constituyen su exteriorización final (y a las que calificaremos de potestades mediatas), precisamente porque es en estos instrumentos donde más dificultades de encaje y definición encuentran los operadores jurídicos, otorgándoles frecuentemente un sentido ajeno al poder administrativo al que en realidad sirven. Este es, a juicio de este trabajo, el principal problema de orillar en el análisis jurídico la potestad administrativa en beneficio de la autotutela, porque esta se nos muestra incapaz de integrar de forma ordenada las potestades mediatas en nuestro *ordenamiento* jurídico, como trataremos de poner de manifiesto a través de diversos ejemplos.

Por los mismos motivos, nuestra crítica debe alcanzar también a aquellas propuestas que pretenden reemplazar la potestad por nuevas formulaciones doctrinales que prescinden de su carácter de poder (Rodríguez Santiago, 2025) y que, por tanto, impiden estructurar y legitimar la actividad administrativa desde su compleja conexión con los intereses generales.

La potestad administrativa es una categoría de derecho administrativo que, como tal, explica también la actuación de la Administración tributaria, no constituyendo en este sentido la normativa tributaria ninguna excepción o especialidad a la naturaleza de su régimen general. Sin embargo, recientes propuestas doctrinales de derecho administrativo general no introducirían, en nuestra opinión, más que nuevos senderos al laberinto de su naturaleza jurídica, antes que ofrecer una visión clara de esta categoría; construcciones que, si se trasladasen al terreno tributario, privarían de congruencia a las potestades que este ordenamiento reconoce y que se toman como ejemplo de nuestra crítica.

Por esta razón, desde este trabajo se pretende estudiar la potestad administrativa con la finalidad de otorgar operatividad a aquellas reconocidas a la Administración tributaria, y sin perjuicio de que estas conclusiones sean también extensibles al derecho administrativo general. La importancia de las potestades administrativas sigue, pues, siendo capital para comprender nuestro derecho administrativo en general y la actuación administrativa en particular, como se pone de manifiesto en sus manifestaciones tributarias.

## 2. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

### 2.1. Intereses generales<sup>5</sup>

Nuestra organización política actual es estatal (art. 1 CE)<sup>6</sup>, esto es, la comunidad se organiza en forma de Estado, sin perjuicio de que este consienta en su seno otras formas políticas de organización<sup>7</sup>, como las entidades locales o provinciales (arts. 140 y 141 CE) y las comunidades autónomas (art. 143 CE), o incluso participe o se subordine a entidades u organismos supranacionales (art. 93 CE) en aquellas competencias –donde se suponga– que su mejor gestión exige de una cooperación internacional.

---

a la heterogeneidad de los privilegios que pretenden integrarse en el concepto de autotutela (por ejemplo, solve et repete). La nuestra, coincidiendo con él, estaría además orientada hacia la indebida reducción de la potestad a sus manifestaciones declarativa o ejecutiva.

<sup>5</sup> Se efectúa una sucinta referencia a los intereses generales, a efectos de introducir su ulterior conexión con las potestades administrativas.

<sup>6</sup> Constitución española.

<sup>7</sup> En la medida en que la autonomía de estas entidades políticas subestatales dependa de su adecuación a los intereses del Estado, según prescribe el art. 155 CE para las comunidades autónomas y, para todas, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, no podemos calificar de soberanas a estas entidades (Schmitt, 2009), limitándonos a reconocer que ostentan poderes consentidos.

La actual legitimación tanto del Estado como de toda comunidad política parece responder a un concepto propiamente administrativo, como el de los intereses generales<sup>8</sup>. Así, en la comunidad habría una serie de intereses o necesidades que no podrían ser resueltos ni atendidos por cada uno de los individuos en particular ni por todos ellos coordinadamente, sino que requerirían de una organización específica a la que deberían someterse todos ellos<sup>9</sup>. La legitimidad política actual, sobre todo en las formas de gobierno democráticas, concebiría esta organización como la única capaz de acometer la realización del bien común. Como muestra, las reflexiones del Concilio del Vaticano II<sup>10</sup>:

*Sobre la naturaleza y el fin de la comunidad política.* –Los hombres, las familias y los varios grupos sociales que constituyen la comunidad civil son conscientes de su propia insuficiencia para establecer una vida plenamente humana, y comprenden la necesidad de una comunidad más amplia en la que todos puedan integrar diariamente sus propias fuerzas con el fin de procurar siempre de mejor manera el bien común. Por lo cual, constituyen aquellos una comunidad política que puede ser de distintas formas. La comunidad política, pues, existe a causa del bien común, por el que obtiene su plena justificación y sentido, y del que toma su derecho original y propio. (...) Para que no se deshaga la comunidad política por la división de pareceres, se requiere un gobierno que dirija las fuerzas de todos los ciudadanos hacia el bien común<sup>11</sup>.

Ahora bien, la realidad de su imposible prestación privada de forma óptima no es una discusión que pertenezca al terreno de lo jurídico, sino de lo económico o de lo ético-económico<sup>12</sup>, lo que significa que, pese a toda la retórica, la legitimación del Estado reside en criterios económicos, en cuanto que el bien común se identifica con una serie de bienes o servicios de insuficiente distribución o producción homogénea por el sector privado.

La disputa en la doctrina económica dista de estar zanjada, por lo que la realidad de esos intereses generales podría ser cuestionada. Desde este trabajo, limitado al enfoque jurídico, no se pretende participar en el debate económico acerca de su efectiva existencia. Bien pudiera ser que alguno (Benson, 2019; o Salin, 2008) o todos (por ejemplo, Rothbard, 2025; o Bakunin, 2021) de los hasta ahora considerados como intereses generales no lo fuesen, o bien pudiera ser que alguno de los que actualmente no se califica como tal sí lo fuera (Forsthoff, 2013, pp. 19-33). Nuestra pretensión se limita a destacar que la legitimidad del Estado depende de su apreciación. Por eso, no puede menos que rechazarse, por apodíctica, la tesis positivista en virtud de la cual «son intereses generales los declarados como tales en cada ordenamiento jurídico, ya sea por las normas o, de conformidad con ellas, por los actos jurídicos» (Vaquer Caballería, 2017, pp. 284-285; también en González Gil, 2021, p. 181; y Díez-Picazo, 2024, p. 20), porque si la legitimidad del poder político depende de la concurrencia de tales intereses generales, y es a este a quien corresponde identificarlos y decidir su existencia a través de su propia competencia normativa (y, de paso, poner un poder –potestad– a su servicio), entonces la legitimidad del poder político depende de sí mismo (Spooner, 2021)<sup>13</sup> y no de los intereses generales<sup>14</sup>. Una autoridad no puede fundamentarse a sí misma si pretende ser legítima<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Esta es la legitimación que se le otorga en la actualidad. Según Schmitt (2019, pp. 118-123), sería consecuencia de la etapa económica que atraviesa el pensamiento político. A su juicio, las cuatro etapas de este pensamiento habrían sido la teológica, la metafísica, la moral y la económica, de tal manera que, cuando un ámbito pasa a ocupar la posición central, las cuestiones de los otros se explican desde este. El sentido de esta evolución, según Schmitt, sería la búsqueda de una legitimación neutral, que exige desplazar el «centro de gravedad» a un nuevo terreno, pero con este desplazamiento también se traslada a este la disputa política, neutralizándose el anterior.

<sup>9</sup> Que hay intereses comunes a varios individuos, o que el individuo no puede proveerse a sí mismo de todos los bienes y servicios no parece discutible. Lo discutible sería que para la provisión de algunos de estos bienes se requiera de una organización política específica a la que deba someterse el ciudadano.

<sup>10</sup> Esta cita no supone que partamos de los postulados conciliares (que no siempre han sido estos) para reconocer la legitimidad de una organización política, sino tan solo que resultan muy expresivos de la idea en la que se sustenta la teoría política contemporánea e incluso moderna. Incluso quienes limitan la dimensión del Estado al ejercicio de *una sola función* (por ejemplo, la defensa o el orden) parten de la teoría de los intereses generales (aunque sea único), en cuanto que identificarían un servicio de ineficiente prestación por el sector privado. Una sucinta exposición, con algunos ejemplos, sobre la legitimidad del Estado desde parámetros económicos en Jordana Pozas (1951). Sobre la postura conciliar, D'Ors y Pérez-Peix (1976), Schmitt (2009), y las obras que en ellos se citan.

<sup>11</sup> Citamos por la traducción de D'Ors y Pérez-Peix (1976, pp. 56-58).

<sup>12</sup> En cuanto que no solo se discute si todos los ciudadanos tendrían acceso al bien o servicio correspondiente, sino el nivel de prestación mínima, e incluso obligatorio, que todo ciudadano debe recibir.

<sup>13</sup> Es decir, si la necesidad de un Poder Legislativo depende de que efectivamente existan esos intereses generales, no puede ser al propio Poder Legislativo a quien le corresponda identificarlos, porque así se legitima a sí mismo, sin que a estos efectos nada aporte su carácter democrático.

<sup>14</sup> Pese a criticarlo desde el punto de vista político, lo asume desde el punto de vista jurídico Nieto García (1991).

<sup>15</sup> Si atendiésemos a las tesis contractualistas acerca del Estado, tal posibilidad estaría proscrita en el derecho de obligaciones y contratos de nuestro Código Civil (art. 1256). Acerca de la génesis del Estado, otras alternativas a la tesis contractual en Oppenheimer (2014) y Leval (1978).

Nuestra Constitución asume una de las posibles tesis económicas<sup>16</sup>, es decir, acepta la existencia de intereses generales (aun cuando no configure de forma exhaustiva su alcance y deje un margen para la apreciación de nuevos intereses), los cuales a su vez requieren, por definición, de un poder público, a cuyo efecto diseña todo un sistema institucional.

La identificación de los intereses generales con la voluntad general parlamentariamente formada autorizó, a su vez, un salto que no necesariamente se deduce del carácter público de los intereses, como el de justificar al aparato ejecutivo-administrativo del poder político escapar de las exigencias del derecho común<sup>17</sup>, puesto que los intereses generales, por su carácter de bien común<sup>18</sup>, permitieron legitimar un régimen jurídico privilegiado (Posada Herrera, 1988, pp. 81-82)<sup>19</sup> que los diferenciase de los particulares.

Por cada interés general que se reconoce, se abre una nueva vía a la Administración con la que desvincularse del régimen común, para cuya comprensión resulta basilar el estudio y significado de las potestades administrativas<sup>20</sup>, así como una aproximación a los conceptos de eficacia y ejecutoriedad.

## 2.2. Potestades y actividad administrativa

### 2.2.1. Las potestades administrativas

La Administración actúa ahí donde tiene el poder para ello. Donde no tiene poder, no puede actuar o, para el caso de que lo hiciese por la pura fuerza, por la vía de hecho, sería en realidad estéril, pues su actuación devendría nula de pleno derecho y no produciría ningún efecto jurídico<sup>21</sup>. Si tiene poder, significa que ostenta una potestad administrativa.

La potestad (nos referimos ahora a cualquier potestad, no solo a las administrativas) se define como una posición genérica de poder (Villar Palasí y Villar Ezcurra, 1999, pp. 14-15; también García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 422), que no proviene de ninguna relación jurídica previa (aunque su ejercicio pueda dar lugar a ella), sino del propio ordenamiento<sup>22</sup>, y respecto de la cual no cabe identificar una pretensión específica ni sobre un objeto ni sobre unos sujetos especialmente obligados a través de cuya satisfacción quedase extinguida la potestad (Romano, 2002, p. 223)<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> Se nos antoja imposible que una Constitución no asuma la existencia de unos intereses generales, pues estos son actualmente la razón de legitimación de todo poder democrático. Si negase su existencia, iría de suyo lo innecesario de cualquier poder y, por tanto, no se necesitaría una Constitución que protegiese a los súbditos o ciudadanos de este, porque si, pese a su carácter prescindible, existiese un poder, este ya no sería legítimo, sino una imposición, y difícilmente podría proteger una Constitución frente a un poder que se impone.

<sup>17</sup> Sobre las formas de control del poder en la Edad Media, Kern (2023, pp. 79-142).

<sup>18</sup> Intereses generales que desde el mismo principio de la Revolución no quedaron circunscritos a la protección de derechos negativos, sino que trascendieron el paradigma liberal hacia la promoción de derechos positivos. Véase García de Enterría (2011, p. 73): «El supuesto poder ejecutivo se ha sustantivado en un sujeto real y verdadero (...) que actúa, persiguiendo como todo sujeto multitud de fines, no limitados por supuesto al simple respaldo coactivo de las leyes y las sentencias». También, Muñoz Machado (2015).

<sup>19</sup> «El poder legislativo es el que dicta las medidas de interés general y las reglas á que se han de acomodar (...), pero en vano sería dictar estas reglas generales (...) sino hubiese un poder revestido de la fuerza bastante para hacerlas ejecutar; y en vano existiría este poder y esta fuerza sino la diésemos todas las atribuciones necesarias para vencer las dificultades que encontrasen en su marcha». Actualmente, esta concepción ha evolucionado hacia un derecho estatutario por razón del sujeto (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 36).

<sup>20</sup> Salvo que se entienda en un sentido lato, inherente al de cualquier derecho, no compartimos la asociación del derecho administrativo con un derecho de garantías, cuya génesis respondió a la protección de los derechos de los ciudadanos (Garrido Falla, 1952, pp. 35-38), puesto que fue –y es– todo lo contrario. La mayor garantía para cualquier sujeto estriba en que la contraparte de la relación jurídica no disfrute de una prerrogativa de la que él carece, situación que es la regla general en el derecho privado y la excepción en el derecho administrativo, luego no puede ser este más garantista que aquel. Baste con interrogar dónde encuentra más garantías el propietario de un bien, si en su *ius disponendi* (art. 348 del CC) o en el procedimiento de expropiación forzosa. La historia del derecho administrativo es, precisamente, la historia de cómo el poder buscó escapar a las exigencias que le imponía el derecho común (Betancor Rodríguez, 1992; Clavero Salvador, 1983; Tocqueville, 2018). No por ello es un poder ilimitado, como trataremos de poner de manifiesto, pero sus límites, constituyendo garantías para los ciudadanos, son ínfimos en comparación con los que resultarían si la Administración actuase sujeta al régimen común; garantías que en ningún caso permiten al ciudadano discrepar del interés general (que en un sistema democrático no es general, sino mayoritario), sino tan solo de su ejecución.

<sup>21</sup> La indemnización o reposición a su estado original a la que se condene a la Administración por aquellas modificaciones materiales que haya ocasionado su actuación, no se fundamenta desde la anulación del acto, sino desde las consecuencias de la vía de hecho. Véase Bañeres de Frutos (2023a).

<sup>22</sup> En consecuencia, no prescribe, y solo podrá despojarnos de ella el propio ordenamiento. Que no prescriba el poder como tal no significa que no pueda prescribir su ejercicio concreto frente a una determinada pretensión. A esto último es a lo que nos referimos al hablar de prescripción de la potestad, y no entramos a valorar la idoneidad del término «decadencia» propuesto en Romano (2002, p. 255).

<sup>23</sup> Esta definición la hemos utilizado en Bañeres de Frutos (2025a; 2025b, pp. 20-21).

Esta definición de la potestad no es, sin embargo, exclusiva del derecho público, sino que es un concepto de derecho común (Romano, 2002). La característica de la potestad administrativa frente a las potestades del derecho común sería su cometido ancilar para con un interés general, de ahí que se las identifique como «potestades-función» o como poderes fiduciarios (Muñoz Machado, 2017, p. 223; García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 423-424; De la Cuétara Martínez, 1986, pp. 20-21; también Romano, 2002, p. 230). Lo que definiría entonces a la potestad administrativa frente a cualquier otra potestad no sería el tipo de poder, sino el fin de ese poder<sup>24</sup>, el cual se concede para el cumplimiento de un deber de interés general<sup>25</sup>. Se distingue a su vez de las potestades legislativa y de juzgar –y de hacer ejecutar lo juzgado– (arts. 66.2 y 117.3 CE) por razón del sujeto que interviene en la relación jurídica: la Administración pública<sup>26</sup> (Trayter Jiménez, 2022, pp. 31-40).

Dado el carácter general del interés tutelado por la potestad administrativa, es frecuente que su ejercicio pueda realizarse en algún momento a través de figuras específicas de esta rama del derecho público (que constituyen las prerrogativas del derecho administrativo), desconocidas con carácter general en el derecho privado. La Administración podrá actuar en régimen de derecho administrativo ahí donde tenga reconocida una potestad administrativa. Por su simultánea condición de sujeto de derecho privado<sup>27</sup>, también podrá actuar en régimen común en las relaciones de este orden en las que intervenga<sup>28</sup>, donde solo podrá ejercer las potestades ordinarias correspondientes (Bocanegra Sierra, 2005, p. 71)<sup>29</sup>.

De ahí que el control del art. 106.1 de nuestra Constitución<sup>30</sup> solo alcance a aquellas actuaciones que pretendan situarse bajo el régimen jurídico propio de las potestades administrativas, pero no del resto (simplemente potestades), en cuanto que solo aquellos poderes habrían sido concedidos en atención a un fin concreto, pero de interés general, al que deben servir, a cuyo efecto se configura un régimen jurídico de prerrogativas que las exceptúa de las normas de derecho común y que fuera de aquel no tienen legitimación. Esto es, no toda la actividad de la Administración estaría sometida al control específico del art. 106.1 CE<sup>31</sup>, sino solo la actividad que pretenda valerse del régimen administrativo (Bañeres de Frutos, 2025a).

La potestad administrativa es, pues, poder público frente a todos y no el ejercicio de ningún derecho frente a su deudor. Para que en este poder se dé el carácter *público*, debe estar vinculado a la realización de un interés general. En un ordenamiento constitucional estructurado en torno a la separación de poderes (legislativo, judicial y ejecutivo), el reconocimiento del poder debe proceder del propio ordenamiento jurídico, lo que se conoce como *vinculación positiva* (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 422-427; Merkl, 2014, p. 232; Bocanegra Sierra, 2005, pp. 98-105), porque si, como advierte Díez-Picazo (2024, p. 19), el reconocimiento del interés general correspondiese a la propia Administración (vinculación negativa)<sup>32</sup>, supondría que ella misma decidiese acerca de su propia legitimidad y, con ella, sobre la disponibilidad de sus prerrogativas. Esta posibilidad suprimiría la distinción de poderes, puesto que privaría a las Cortes de su función configuradora de los intereses generales, así como tampoco el Poder Judicial podría controlar la adecuación de la actividad administrativa a sus fines, ya que iría de suyo que toda actividad administrativa implicase la existencia de un interés general.

<sup>24</sup> Por esta razón, no nos convence la definición de potestad que se propone en Gamero Casado (2021, pp. 61-65), por limitar el concepto de potestad al de aquellas que sirvan a un interés ajeno al de su titular. Esta restricción del concepto dificultaría mucho su coherencia y operatividad, hasta el punto de que el autor tiene que crear otras categorías para dar cabida a todas las demás expresiones de poder. Así, siguiendo su esquema, *la potestad de acción* sería una potestad cuando la ejerciese la Administración en defensa de un interés general, pero no lo sería cuando la ejerciese un particular, pese a que su contenido resulte idéntico en ambos casos.

<sup>25</sup> A través de las potestades se conseguiría la obediencia de quienes discrepen del interés general o del medio elegido para satisfacerlo. Son instrumentos de poder en virtud de los cuales todos los ciudadanos quedan sometidos al interés de la mayoría fijado mediante Ley (Leoni, 2011, p. 31), y no pueden ser entendidos de otra forma.

<sup>26</sup> Este aserto se desarrolla *infra*. apdo. 3.5.

<sup>27</sup> Art. 3.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Sobre la configuración de la personalidad jurídica de la Administración, cfr. García de Enterría y Fernández Rodríguez (1986, pp. 23-55).

<sup>28</sup> A modo de ejemplo, los arts. 19 de la 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y 4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

<sup>29</sup> Las potestades de derecho privado también pueden reconocerse para la tutela de un interés general. Por ejemplo, el ejercicio de una acción rescisoria o de nulidad en el marco de la potestad recaudatoria de un crédito público. Sobre esto, Romo Blanco (2024). Sin embargo, su ejercicio sigue condicionado por el interés general, véase nota 67.

<sup>30</sup> «Artículo 106. 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican».

<sup>31</sup> Por no constituir, en puridad, desviación de poder (art. 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

<sup>32</sup> Sostienen la tesis de la vinculación negativa Beladiez Rojo (2000) y Rodríguez Santiago (2025, pp. 110-112).

En resumen, de acuerdo con el régimen constitucional, la Administración, en cuanto que poder público, actuaría o podría actuar hasta ahí donde le alcanzase la potestad que el ordenamiento jurídico le reconociese expresa o, en excepcionales ocasiones, tácitamente (Trayter Jiménez, 2022, pp. 171-173)<sup>33</sup>. La actividad administrativa sería el ejercicio de esos poderes genéricos (potestades) de carácter instrumental para con un interés general (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 423). En lo sucesivo, por potestad debe entenderse que nos referimos a las propiamente administrativas, salvo indicación en contrario.

El ordenamiento jurídico, al igual que concede el poder, fija sus límites. Un límite esencial sería el que se acaba de señalar, aquel por el cual la potestad no podría ejercerse para la satisfacción de otro interés que no fuese el mismo que le sirve de fundamento (Díez-Picazo, 2024, pp. 19-20), ni siquiera, aunque fuese utilizado en defensa de otro interés general (Bocanegra Sierra, 2005, p. 103). Este marco fijado por el interés general, a cuyo servicio se conecta la potestad, es probablemente el elemento capital de la teoría de las potestades administrativas, y desde el cual podrán comprenderse estas en toda su magnitud, no solo en su exteriorización final.

Junto con este límite inherente, la potestad es objeto de regulación adicional por el ordenamiento jurídico. Los ciudadanos también reclaman seguridad jurídica en el logro de los intereses generales<sup>34</sup> y un poder ilimitado «pondría en cuestión la totalidad del ordenamiento, porque esa ilimitación destruiría todos los demás derechos, los haría imposibles» (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 426-427)<sup>35</sup>. Así, entre otros límites, debe asignarse *la competencia*<sup>36</sup> en el ejercicio de tal potestad a una Administración u órgano concreto (Trayter Jiménez, 2022, p. 179), y deben fijarse *plazos y formas* para su ejercicio, los cuales, fuera de los límites comunes al ejercicio de cualquier poder<sup>37</sup>, variarán entre una potestad y otra, al igual que varía el interés tutelado por una u otra.

El concepto de potestad hasta ahora expuesto estaría siendo arrinconado, bien porque los operadores jurídicos proponen su reemplazo por nuevas formulaciones que dejan a un lado su carácter de poder (Rodríguez Santiago, 2025), bien porque, a nuestro juicio, han otorgado a la categoría de autotutela un alcance que no le corresponde, equiparándola a la potestad (Parejo Alfonso, 2025, pp. 555-560; Fernández Farreres, 2024, pp. 642-651).

Esta última alternativa, al explicar las virtudes de eficacia y ejecutoriedad desde fundamentos distintos a los de la potestad, priva a la actividad administrativa del orden y coherencia que aquella les da.

## 2.2.2. La eficacia del acto administrativo

El derecho administrativo puede identificarse con aquel que regula el régimen jurídico al que debe someterse la Administración pública como sujeto en el ejercicio de aquellas actividades que la legitiman (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 36; también Trayter Jiménez, 2022, pp. 31-40). De entre las prerrogativas que este régimen le reconocería, el acto administrativo ha sido considerado el núcleo del derecho administrativo (Bocanegra Sierra, 2005, p. 18).

Su régimen legal se encuentra en los arts. 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)<sup>38</sup>, que lo definen desde su virtud de eficacia<sup>39</sup>. Así, destacamos:

<sup>33</sup> Aunque no haya un reconocimiento legal expreso de la potestad, el derecho carecería de sentido si esa potestad no se entendiese implícita. También García de Enterría y Fernández Rodríguez (1986, pp. 425-426).

<sup>34</sup> No parece que ningún ciudadano acepte que se pueda ejercer indiscriminadamente en cualquier tiempo y lugar, por mucho que de esta forma se satisfaga un interés que supuestamente a él también le beneficia.

<sup>35</sup> «De modo que la Administración no puede pretender un poder general sobre los ciudadanos, sino solo potestades concretas, construidas por la ley analíticamente, como simples excepciones singulares a la situación básica de libertad».

<sup>36</sup> La competencia se identificaría con la atribución del ejercicio de la potestad administrativa a un órgano administrativo concreto. Cfr. Bocanegra Sierra (2005, p. 90); Muñoz Machado (2017, pp. 228-230).

<sup>37</sup> Desde la inviolabilidad de los derechos fundamentales, la atención a los principios que garantiza la Constitución, como la seguridad jurídica, hasta los principios que deben regir cualquier acto de poder: interdicción de la arbitrariedad, buena fe, etc.

<sup>38</sup> Aunque el art. 38 LPAC hace referencia a su ejecutividad, esta debe entenderse como sinónimo de eficacia, en cuanto que significaría su capacidad para servir como título ejecutivo, esto es, su capacidad para determinar el contenido de una relación jurídica. Véanse Bocanegra Sierra (2005, p. 119) y Bañeres de Frutos (2023a). Sobre la ejecutoriedad nos detendremos en el siguiente apartado.

<sup>39</sup> Que el acto administrativo se define desde su eficacia se desprendería también de la acotación del objeto de los recursos administrativos (art. 112 LPAC), en donde los actos de trámite solo pueden ser recurridos cuando en ellos se dé esta cualidad (Bocanegra Sierra, 2005, pp. 63-64). Por parte de la jurisprudencia, el carácter de eficacia como esencia del acto administrativo en STS 1188/2021, de 29 de septiembre (recurso 4721/2020), FJ 22.º.

### Artículo 39. Efectos.

1. 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.
2. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Por eficacia debe entenderse la virtud de producir los efectos que le son propios, y estos son la capacidad de *crear, modificar o extinguir relaciones o situaciones jurídicas* (Díez-Picazo y Ponce de León, 1961, p. 811)<sup>40</sup>.

La virtud de eficacia no se predica con universalidad de cualquier acto procedente de la Administración. Para que un acto de la Administración sea eficaz y, por tanto, pueda ser calificado de «acto administrativo», no puede estar viciado de nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPAC), en cuanto que la nulidad se define como «la ineficacia intrínseca del acto» (García Luengo, 2016, pp. 32 y 55; Bocanegra Sierra, 2012, pp. 181-186; 2005, pp. 190-193; De Castro y Bravo, 1971, p. 471), por lo que la presencia de alguna de sus causas privaría de eficacia al acto desde su origen (ineficacia automática, Díez-Picazo y Ponce de León, 2007, pp. 565-569, o *ex tunc*) e impediría, por lo tanto, que el acto fuese subsumible en la definición de los arts. 38 y 39 de la LPAC.

Así, la eficacia de los actos administrativos se define desde la potestad administrativa. Un ejercicio incorrecto del poder administrativo (por ejemplo, fuera de plazo, lesionando derechos fundamentales, constituyendo una infracción penal o basándose en ella, prescindiendo del procedimiento, reconociendo un derecho a quien carezca de los requisitos –esenciales o no–, etc.) implicaría, bien su ineficacia *ab initio* cuando tal infracción en el ejercicio del poder sea calificada de nulidad (art. 47.1 LPAC), bien la pérdida de eficacia (ineficacia sobrevenida<sup>41</sup> o *ex nunc*)<sup>42</sup> cuando se trate de un supuesto de anulabilidad (art. 48 LPAC)<sup>43</sup>.

La potestad es, por tanto, la figura basilar a la hora de comprender el acto administrativo, en cuanto que es susceptible de definirlo a través de su virtud de eficacia. Para empezar, si el acto no fuese ejercicio de ninguna potestad, significaría (por el hecho de no ser legítimo ejercicio de un poder ancilar a un interés general) que no sería eficaz. Esto exige, como punto de partida, que el acto sea consecuencia del ejercicio de una potestad *administrativa* (Trayter Jiménez, 1993, pp. 843-845), puesto que, si fuese ejercicio de otro tipo de potestad, esto es, *judicial o legislativa*<sup>44</sup>, la Administración sería «manifiestamente incompetente» y el acto, en consecuencia, nulo (art. 47.1.b de la LPAC).

En este punto, un sector de la doctrina administrativa<sup>45</sup> sostendría, a través de un sinónimo, una postura contraria a la propia naturaleza de esta figura jurídica; contradicción que, sin este, resultaría evidente. A su juicio, los actos nulos de pleno derecho serían eficaces. Así, a pesar de que la nulidad de pleno derecho se define como «ineficacia intrínseca», esta doctrina optaría por utilizar tan solo el término de «nulidad», para que la contradicción no se nos muestre tan evidente. Pero en realidad, lo que se estaría argumentando no

<sup>40</sup> También, Bocanegra Sierra (2005, pp. 51 y 58), Bañeres de Frutos (2023a). La eficacia del acto administrativo debe ser la misma que la del negocio jurídico, pero respecto de las relaciones o situaciones jurídicas que a él le corresponde determinar, las cuales se delimitan precisamente a través de la potestad, como vemos en este trabajo. Esta identidad entre la definición de eficacia de uno y otro no debe entenderse como una vuelta a aquellas posturas que construyeron el acto administrativo desde los elementos del negocio jurídico. Sobre esto último, Bocanegra Sierra (2005, pp. 41-53).

<sup>41</sup> Díez-Picazo y Ponce de León (2007, p. 566): «El contrato nace eficaz, pero esa eficacia es claudicante, por cuanto el contrato se encuentra pendiente del eventual y posible ejercicio del poder de actuar la ineficacia».

<sup>42</sup> Pese a lo que sostiene Cano Campos (2018, pp. 10, 14 y 16-18), y aunque las consecuencias que la jurisprudencia atribuye a la ineficacia sobrevenida o *ex nunc* merezcan ser cuestionadas, no significa que no deba distinguirse entre una ineficacia originaria y otra sobrevenida. El acto administrativo anulable es eficaz *ab initio*, y no pierde este carácter en tanto no recaiga pronunciamiento que lo anule, luego la pérdida de su eficacia es sobrevenida, frente a lo que sucede en los actos nulos, donde su ineficacia es inherente al propio acto y el eventual pronunciamiento simplemente declara tal situación. El hecho de que, como resultado de la apariencia de eficacia que un acto nulo pudiera ostentar, este hubiera sido ejecutado, no invalidaría la distinción entre nulidad y anulabilidad, ni otorgaría a aquel una eficacia sobrevenida. En estos casos, la reposición o indemnización no respondería a las consecuencias de la anulación del acto, sino a las de la vía de hecho que habría constituido. Véase Bañeres de Frutos (2023a).

<sup>43</sup> Respecto de la distinción entre anulabilidad y nulidad en el derecho privado, De Castro y Bravo (1971) y Díez-Picazo y Ponce de León (2007, pp. 565-569).

<sup>44</sup> Según Jordana Pozas (1951, p. 15), «la legislación y la justicia [son] fines que el Estado cumple sin desarrollar una actividad de carácter administrativo», realizándose el resto «a través de la Administración pública».

<sup>45</sup> Sostienen esta doctrina Beladiez Rojo (1994) y Cano Campos (2017, p. 17; 2018, p. 10). También, Alonso Ibáñez (2017), Fernández Farreres (2024, p. 819) y Alarcón Sotomayor (2017). En contra, Trayter Jiménez (2022, p. 358), Bocanegra Sierra (2005, pp. 113-119) y Bañeres de Frutos (2023a).

sería otra cosa que *lo ineficaz puede ser eficaz en derecho administrativo*. Razonamiento que, en ocasiones, comparte la jurisprudencia: «la nulidad de pleno derecho del acto administrativo no afecta a su eficacia», o dicho de otro modo, *que sea ineficaz no significa que no sea eficaz* (STS 814/2025, de 24 de junio, recurso 1266/2023, FJ 5.<sup>o</sup>). Quienes reivindican que no habría nulidad y que, lo ineficaz es, en realidad, eficaz, consideran que la Administración puede determinar el contenido de cualquier relación jurídica de espaldas al principio de separación de poderes y al ordenamiento jurídico en general y que, por tanto, dispone de potestad en cualquier materia. Así, por ejemplo, el acto administrativo en virtud del cual se condenase a una persona a pena privativa de libertad sería, para ellos, eficaz en tanto no se recurriese<sup>46</sup>, y su destinatario debería ingresar en prisión mientras no interpusiera recurso solicitando su suspensión (Beladiez Rojo, 1994, p.167; Cano Campos 2017, pp. 31-32; 2018, p. 10).

Desde nuestra perspectiva, la Administración pública solo tendría la capacidad de determinar el contenido de una relación jurídica en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico le hubiera concedido para la tutela de los intereses generales, y que la generalización de esta virtud de eficacia al margen del ordenamiento jurídico no sería sino la consecuencia de definir la actividad administrativa desde la autotutela (por ejemplo, Cano Campos, 2020, p. 117), como luego veremos.

### 2.2.3. La ejecutoriedad

En aquellos casos en los que la Administración ostente por título un derecho que refleje el contenido de un interés general que haya sido desatendido por su deudor (frecuentemente el título se identificará con el acto administrativo previo)<sup>47</sup>, el ordenamiento jurídico le reconoce la posibilidad de realizar actuaciones de ejecución forzosa. Virtud del título que se identificaría con «ejecutoriedad».

En las exposiciones acerca de la ejecutoriedad de los actos administrativos, suele identificarse esta como una virtud de aquellos actos que *imponen* obligaciones (Barcelona Llop, 2024, pp. 47-48; también, Bocanegra Sierra, 2005, pp. 145 y 153; 2012, pp. 140-144). En la medida en que por obligación se entienda tan solo el deber jurídico que atañe al destinatario del acto<sup>48</sup>, la definición quedaría incompleta, pues el ordenamiento administrativo, en este punto, se ordena en torno a los derechos subjetivos de la Administración (Bañeres de Frutos, 2025a), que deben identificarse con una concreta pretensión de interés general, ya que de lo contrario debería hacer uso de las potestades de derecho común<sup>49</sup>. A estos efectos, conviene utilizar el concepto de obligación desde su significado de *relación obligacional*<sup>50</sup>, que incluya, por tanto, no solo el deber jurídico, sino también el derecho subjetivo de interés general de la Administración acreedora.

<sup>46</sup> El motivo de esta equiparación reside en la interpretación exegética que realizan sobre el alcance del art. 39.1 LPAC, atribuyéndole al concepto de «acto» un significado que incluye a los viciados de nulidad de pleno derecho. Sobre lo inapropiado de este razonamiento, pero en el ámbito civil, De Castro y Bravo (1971, p. 462), poniendo como ejemplo «moneda falsa», quien nos muestra cómo el sentido del sustantivo cambia al ser adjetivado, y pretende tan solo describir una apariencia, pero no otorgarle el significado que le niega el adjetivo. Por este motivo, entendemos que no es posible que un artículo reconozca eficacia a un acto cuando el ordenamiento jurídico se la niega, y que el art. 39.1 de la LPAC solo se refiere a los actos sujetos al derecho administrativo, luego a los actos que el derecho administrativo tutela, donde no tienen cabida los nulos de pleno derecho, aunque sí los anulables. Estos últimos sí son eficaces, porque su ineficacia no es automática, sino sobrevenida.

<sup>47</sup> No obstante, hay títulos que no tienen naturaleza de acto administrativo y, sin embargo, reconocen derechos a la Administración, habilitando la realización de su contenido a través de los medios de ejecución forzosa, ex. art. 305.7 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. También, art. 139.5 LJCA. Por lo que la ejecutoriedad no puede calificarse como una virtud exclusiva de los actos administrativos.

<sup>48</sup> En ocasiones, «la palabra obligación aparece utilizada (...) como sinónima de la idea de deber jurídico (...). Sin embargo, en la técnica jurídica del Derecho Civil obligación y deber jurídico son conceptos que poseen un distinto alcance y significado», en Díez-Picazo y Ponce de León (2008, pp. 63-64). Creemos que este significado de deber jurídico es el que se le da a la obligación cuando es estudiada por la doctrina administrativa en relación con la ejecutoriedad de los actos, como inferimos de que, en estas exposiciones, se prescindía de toda referencia al derecho subjetivo anverso de la Administración, así como por la forma de designarla, que enfatiza tan solo el contenido del deber (Cano Campos, 2020, pp. 116-117; Villar Palasí y Villar Ezcurra, 1999, pp. 149-152; Bocanegra Sierra, 2005, pp. 145 y 153; 2012, pp. 140-144).

<sup>49</sup> Así, para los derechos de contenido pecuniario, el art. 19 de la LGP. No obstante, de vez en cuando hay algún pronunciamiento que sostiene que puede hacerse uso de potestades administrativas para la recaudación de créditos privados, así STSJ de Castilla y León (Valladolid) 424/2019, de 21 de marzo, FJ 2.<sup>o</sup>, y las Resoluciones del TEAC 81518/2021, de 17 de febrero, y 2025/2023, de 19 de enero de 2024. Esta última afirma que la LGT sería una ley especial (¿ley especial respecto de la Constitución?) que permitiría hacer uso de potestades administrativas para créditos privados. Sobre este tema, Bañeres de Frutos (2025a; 2022).

<sup>50</sup> «La obligación es una situación jurídica, en la cual una persona (acreedor) tiene un derecho (...) que le permite exigir o reclamar un comportamiento de otra persona (deudor), que soporta el deber jurídico de realizar a favor de aquél un determinado comportamiento (...). La obligación no solo es el deber jurídico, sino también un derecho subjetivo, perteneciente a la categoría de los derechos personales o de crédito», en Díez-Picazo y Ponce de León (2008, p. 64).

Por otra parte, los medios de ejecución forzosa no están reconocidos como prerrogativa inherente a la Administración, a la cual pueda recurrir de forma indiscriminada y general. Solo en el ejercicio de una potestad puede hacerse uso de estos instrumentos, sin que, por ello, esta deba quedar reducida al contenido ejecutorio, como expondremos en el apartado por el que la distinguimos de la autotutela<sup>51</sup>, en la medida en que en el marco de esa potestad también pueden realizarse actuaciones de naturaleza no ejecutoria.

### 3. LA INAPROPIADA REDUCCIÓN DE LA POTESTAD A LA AUTOTUTELA: LAS POTESTADES MEDIATAS

#### 3.1. Definición de autotutela

La autotutela, a diferencia de la potestad, pretende explicar las virtudes de eficacia y ejecutoriedad desde la posición de la Administración frente a los tribunales en comparación con la que corresponde a los sujetos privados. Mientras que los sujetos de derecho privado precisaríamos de la tutela judicial en el reconocimiento de la mayor parte de nuestras pretensiones, no así la Administración, quien se vería exenta de esta necesidad.

A estos efectos, se establecería una comparación con los dos «tipos» de proceso judicial a los que debería acudir cualquier sujeto en el reconocimiento de sus pretensiones: el declarativo o el ejecutivo<sup>52</sup>. De tal forma que la Administración gozaría de autotutela declarativa cuando pudiese prescindir del juicio declarativo, y de autotutela ejecutiva cuando pudiese prescindir del proceso ejecutivo (cfr. Muñoz Machado, 2017, p. 325).

Respecto a la autotutela declarativa, no deja de resultar curioso que quienes se negaron a reconocer en el concepto de acto administrativo su virtud de eficacia<sup>53</sup>, luego hayan atribuido esta a toda la actuación de la Administración a través de la categoría de autotutela (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 504, 473-498), identificando como una virtud personal de la Administración lo que no es sino una virtud de algunos de sus actos, invirtiendo así la relación mediante la siguiente interpretación: *la razón de que haya actos administrativos eficaces se encuentra en que la Administración goza del poder de dictar actos eficaces en todo caso* (Cano Campos, 2020, p. 117). Del mismo modo explican la ejecutoriedad de algunos títulos.

De esta manera, la eficacia y la ejecutoriedad ya no serían resultado del correcto ejercicio de la potestad administrativa, sino un reflejo del poder declarativo (autotutela declarativa) o del poder ejecutivo (autotutela ejecutiva), reconocidos como inherentes a la personalidad de la Administración<sup>54</sup>. Esta inversión habría originado toda la confusión que a continuación se va a poner de manifiesto, al definir los poderes administrativos, no en atención a los intereses generales a los que sirven, sino en atención a su carácter declarativo o ejecutivo.

La autotutela, aparentemente útil cuando se utiliza con fines didácticos<sup>55</sup>, sin embargo, creemos que dificulta la comprensión del propio derecho administrativo cuando se la eleva a categoría jurídica desde la que se pretende dar cobertura a la actividad administrativa.

#### 3.2. La distinción de la potestad con respecto a la autotutela

Pretende otorgársele a la autotutela la virtud de explicar unitariamente la posición de la Administración frente a la justicia (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 422)<sup>56</sup> dentro del régimen

<sup>51</sup> Véase *infra* 3.4.

<sup>52</sup> Simplificando también la actividad judicial, como si quedase reducida a la sentencia.

<sup>53</sup> Aunque Zanobini (1958, p. 241) parte de este atributo de eficacia para deslindar un acto administrativo en sentido estricto de cualquier otra actuación de la Administración: «La dottrina riferisce concordemente la denominazione solo a una parte degli atti di questa specie: a quelle produttivi di effetti giuridici», luego no haría ninguna referencia a la eficacia en su definición de acto administrativo (id., p. 243): «Qualunque dichiarazione di volontà, di desiderio, di conoscenza, di giudizio, compiuta da una soggetto della pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa».

<sup>54</sup> Esta parece ser la tesis de Benvenuti (1959, pp. 147-156, citado por Gordillo, 2004, pp. v-29): «No son cualidades del acto, sino solamente atributos que se le derivan de reflejo por efecto de la capacidad que le es reconocida a la administración».

<sup>55</sup> Por ejemplo, en nuestro trabajo, Bañeres de Frutos (2023b), hicimos referencia a la autotutela a efectos de mostrar la posición de la Administración en la regularización del delito fiscal. No obstante, hoy abordaríamos esa explicación desde las potestades, como hemos hecho ya en Bañeres de Frutos (2025b).

<sup>56</sup> Por su parte, Fernández Farreres (2024, pp. 651-653) relaciona los conflictos de jurisdicción entre el poder judicial y el poder administrativo no desde la separación de Poderes, sino desde la autotutela.

contemporáneo de separación de poderes, afirmación de la que discrepamos, puesto que, si de separación de *poderes* hablamos, la posición se tendrá que explicar desde el *poder* que corresponda, y no desde otra figura<sup>57</sup>.

Esta teoría, que reduce el derecho a la posición que se ostenta frente a los tribunales, llega al extremo de identificar como supuestos de autotutela privada, por ejemplo, la legítima defensa, el estado de necesidad o cortar las raíces del árbol que invade el fondo propio (art. 592 Código Civil), entre otras (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 473-474). Denomina autotutela a lo que es libertad. La libertad de actuación es lógicamente poder de actuación, pero ese poder de actuación es inherente a nuestra personalidad<sup>58</sup>, sin perjuicio de que el ordenamiento pueda cristalizarlo con el propósito de evitar interpretaciones contradictorias. Su análisis desde la perspectiva del proceso judicial supone una visión absolutista del derecho, en virtud de la cual solo se nos permitiría actuar ahí donde se reconociese expresamente, y no en el libre desarrollo de nuestra personalidad.

Rechazado que todas las actividades deban analizarse desde el previo permiso judicial, el «sistema posicional» se explica desde la potestad. Por pura lógica, a nivel jurídico, la misma categoría que dé cobertura a la actividad administrativa será la única que pueda relacionar su actividad con los demás poderes, sin que pueda, de repente, utilizarse una categoría distinta. La posición de la Administración se explica desde su poder (Bañeres de Frutos, 2025a).

Ya hemos explicado cómo el hecho de que la Administración pueda determinar el contenido de una relación jurídica sin la autorización judicial, así como ejecutarlo, es consecuencia de las cualidades de eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos, no de la autotutela. La eficacia de un acto depende del correcto ejercicio de la potestad administrativa<sup>59</sup>. Resultaría incomprensible afirmar que «un acto es eficaz porque la Administración dicta actos eficaces», que sería lo mismo que la afirmación de que «el acto obliga en virtud de la autotutela declarativa de la Administración», como argumentan Cano Campos (2020, p. 117) y Parejo Alfonso (2025, p. 557). Razonamiento que, además, nuestra jurisprudencia comienza a hacer suyo: «[por] incidencia de la autotutela (...) los actos administrativos (...) son inmediatamente ejecutivos» (STS 814/2025, de 24 de junio, recurso 1266/2023, FJ 5.º). Con estas expresiones solo se elude el problema, puesto que desde la autotutela no se puede contrastar la conformidad al ordenamiento jurídico de la actividad administrativa. La actividad administrativa es el ejercicio de potestades, no de autotutelas.

Para empezar, porque si la autotutela fuese un poder de actuación y no atributo del acto, *no sería posible identificar sus límites*. ¿Podría la Administración condenar a alguien en virtud de su autotutela? Dado que la Administración tiene la virtud de prescindir de los tribunales, ¿por qué debería prescindir de ellos cuando denuncie a un sujeto? Si sabemos o intuimos que no puede condenar a penas privativas de libertad, es porque conocemos que no ostenta el *poder de juzgar* y, como tal, el ordenamiento constitucional lo considera una vulneración de los derechos fundamentales cuando pueda tener como consecuencia la imposición de una pena privativa de libertad (ex art. 25.3 CE). Sin embargo, desde la perspectiva de «las autotutelas» es imposible distinguir la razón por la que unas actuaciones valen y otras no, o por qué en algunos casos carece de ella<sup>60</sup>, o ni siquiera quién es la Administración competente en un ordenamiento como el nuestro en el que concurren varios niveles territoriales de Administración, pues si la autotutela es una virtud general de la Administración, ¿por qué no puede ejercerla en todo caso?

No puede porque la actividad administrativa no es otra cosa que el ejercicio de *poderes* concedidos por el ordenamiento jurídico y dentro de sus límites. Lo demás son ilustraciones didácticas de una situación, de una exteriorización concreta de las formas de ejercicio de sus poderes, que cuando se abstraen del acto y se generalizan en el sujeto, impiden operar con ellas con rigor jurídico.

<sup>57</sup> Esta idea la anticipamos ya en Bañeres de Frutos (2025a), al tratar la jurisprudencia del TS que reducía (a nuestro juicio, equivocadamente) la potestad recaudatoria a la autotutela ejecutiva a efectos de interpretar la relación entre el deudor principal y la figura del responsable tributario solidario. Con posterioridad ha sido utilizada en un aspecto muy concreto por Rodríguez Santiago (2025), pero en un sentido que no hemos acabado de comprender en relación con el resto de su trabajo ni las consecuencias de lo que con esta idea nos propone.

<sup>58</sup> En su análisis de la vinculación negativa, Beladiez Rojo (2000, p. 320) construye parte de su teoría sin tener en cuenta que hay una serie de potestades que serían inherentes a la personalidad, pero no al ejercicio del poder público. Así, afirma: «Es claro que los ciudadanos estamos también sometidos a la ley y al Derecho (...) y, en cambio, no necesitamos una norma previa que nos autorice para actuar».

<sup>59</sup> Ya porque su incorrecto ejercicio determine la ineficacia intrínseca del acto (nulidad) o su pérdida de eficacia en caso de impugnación (anulabilidad). Véase *supra* 2.2.2.

<sup>60</sup> Por ejemplo, para anular un acto en los supuestos de previa declaración de lesividad, para la interposición de una acción civil o de una denuncia.

Junto con los problemas dogmáticos anteriores, cuando la potestad es reemplazada por la idea de autotutela, la actividad administrativa solo puede ser comprendida como una concatenación de fases concretas (declarativa-ejecutiva), razón por la que esta última categoría se muestra incapaz de integrar en el ordenamiento jurídico aquellas manifestaciones de poder que sobrepasen su esquema dual, como sucede con las potestades mediatas que abordamos a continuación.

### 3.3. Contenido de las potestades. Las potestades mediatas

La actividad administrativa es el ejercicio de potestades vinculadas a un interés general. Por esta razón, deben considerarse como integrantes de una misma potestad todas aquellas actuaciones vinculadas al interés general por el que aquella se reconoce (Díez-Picazo, 2024, p. 20)<sup>61</sup>. Por razón de esta vocación, las potestades administrativas, además de por los instrumentos que satisfacen directamente el interés general, suelen estar integradas por *otros poderes mediatos* respecto de tal fin, sobre cuya *naturaleza* y operatividad nos debemos detener.

A pesar de que haya potestades cuyo ejercicio pueda quedar reducido a su expresión final (acto administrativo de regularización o actuación material de ejecución, por ejemplo), es frecuente que con carácter previo se hayan desarrollado una serie de actuaciones que, sin su ubicación dentro de una potestad, quedarían sin respuesta y justificación. Aunque sobre ello volveremos al abordar la distinción de la autotutela con las potestades tributarias en el siguiente apartado, una potestad de regularización no es tal si no va acompañada de la posibilidad de investigación.

A modo de ejemplo, cuando el art. 66.a) y c) de la LGT<sup>62</sup> reconoce *la potestad administrativa de regularizar la situación tributaria*, no la reduce a la capacidad de adoptar un acto administrativo de liquidación (art. 101 LGT), pues supondría limitarla a confirmar la información que estuviese a su disposición o a aceptar de plano la que le hubiese sido declarada. Esta potestad estaría así integrada por, entre otros, *instrumentos de investigación*. Por su parte, *la potestad recaudatoria* (del art. 66.b) de la LGT) tampoco se limita al acto material de cobro, sino que está dotada de instrumentos para hacerla efectiva, ya sean de investigación acerca de la auténtica situación patrimonial del deudor, ya de aseguramiento sobre su patrimonio, ya de medios que permitan dirigirse a los sujetos garantes (responsabilidad tributaria).

La naturaleza de estos *instrumentos* que integran su contenido sería también la de *potestad*, puesto que encajan en la definición ofrecida<sup>63</sup>. En efecto, en esos instrumentos (por ejemplo, requerimientos de información, la adopción de medidas cautelares o la declaración de responsabilidad) se dan las notas que definen la potestad:

- I. son *poderes genéricos* reconocidos por el ordenamiento jurídico, en cuanto que se pueden dirigir frente a cualquier administrado,
- II. no proceden de relaciones jurídicas previas, y
- III. mientras no se ejerzan, no hay ningún sujeto obligado a soportarlo.

No obstante, se requiere alguna precisión. Son potestades en el sentido que se acaba de exponer, sin embargo, su legitimidad y constitucionalidad dependerán de que *estén integradas en el ejercicio de otra potestad*, más amplia o compleja, que sirva *directamente* a los intereses generales. Es decir, deben ser, a su vez, ancilares de otra potestad que pueda identificarse plenamente con la satisfacción de un interés general, ya que ellos no serían vicarios de tales intereses, por lo que, sin su integración en ella, supondrían instrumentos de poder arbitrarios desprovistos de la conexión que exige a efectos de su control el art. 106.1 de la Constitución.

Así, los instrumentos que hemos identificado a modo de ejemplo no servirían por sí mismos al interés general, aunque constituyen efectivamente una posición de poder. Costaría imaginar qué interés general se realizaría por sí solo con un *requerimiento de información* o con la *entrada en una finca* (art. 142 LGT), ni tampoco cuál sería el interés general que se satisface al adoptar una *medida cautelar* o al declarar la condición de *un responsable*. En efecto, mientras que con una actuación material de embargo se percibiría el

<sup>61</sup> «Mediante las potestades administrativas se tecnifica el interés general».

<sup>62</sup> Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

<sup>63</sup> En su crítica a la teoría de los derechos facultativos, Romano (2002, p. 226) ya apuntó intuitivamente hacia esta solución. En García-Andrade Gómez (2021) también se apunta el problema, aunque lo analiza desde los parámetros de la relación jurídica, esto es, desde las consecuencias del ejercicio de estas potestades, no desde sus presupuestos. Esta obra estudia la relación de las actuaciones directas con el mandato del art. 105.c) de la CE.

crédito público pendiente, o con el acto administrativo de regularización se restablecería el orden administrativo eludido, no se aprecia, en cambio, cuál es el interés general que se satisface *directamente* con la mera obtención de información (a través de un requerimiento) ni con proscribir cautelarmente la disposición de un patrimonio o declarar a un sujeto responsable. Estas últimas manifestaciones de poder solo se conectan con el interés general *mediatamente*, en cuanto que el acopio de información permitirá hacer prueba de la vulneración (o no) del ordenamiento administrativo, ya para regularizar, ya para sancionar, de la misma manera que a través de las medidas cautelares o la declaración de responsabilidad no se satisface *directamente* un crédito público, sino que *se garantiza* el que posteriormente será recaudado, por lo que su conexión con el interés general es *mediata*. De ahí que, pese a ser potestades en sentido estricto, solo puedan ser comprendidas desde su localización en una potestad más amplia, que sería aquella que pudiese conectarse con la realización directa de un concreto interés general<sup>64</sup>.

Su ubicación dentro de una potestad directamente vicaria del interés general permite analizarlos y tratarlos jurídicamente con rigor. El ejercicio por la Administración de estos poderes fuera de los márgenes que le reconociese la potestad cuyo contenido conforman sería un ejercicio incorrecto de los mismos, así como sería también incorrecta aquella interpretación que analizase estos instrumentos fuera del marco de esa potestad mayor en la que se integrarían con carácter necesario. Desde esta función y naturaleza de las potestades mediatas, el hecho de que la normativa haya reconocido a la Administración la disposición de estos instrumentos i) no sería suficiente para interpretar que su ejercicio quede al arbitrio absoluto de la Administración, pues solo cuando se pudiese comprobar su conexión con el concreto interés general tutelado por la potestad en la que estuviese integrada podrían predicarse su validez y su eficacia; y ii) porque al prescindir de su integración en una potestad matriz, también resulta deshonesto trocear el contenido de un poder para luego recriminar a una de las partículas resultantes su falta de coherencia. Veámoslo en dos ejemplos:

i) La contradicción jurisprudencial actual respecto al *ámbito territorial* de ejercicio de la potestad recaudatoria resulta un buen ejemplo de la primera posibilidad. Así, frente al criterio sostenido en la STS 1744/2011, de 16 de marzo (recurso 53/2009), FJ 5.º, en virtud del cual *la potestad recaudatoria podría desarrollarse fuera del ámbito territorial de competencia propio de la Administración*, la STS 84/2024, de 22 de enero (recurso 49111/2022), FJ 3.º, afirmaría *lo contrario*<sup>65</sup>.

La primera de las sentencias citadas concebiría *las medidas cautelares* como ajenas a la potestad recaudatoria en la que se ejercitarían, lo que le permitiría concluir que no se encuentran sujetas a *competencia territorial* alguna. Cuestión distinta, afirma la propia sentencia, serían las actuaciones de ejecución forzosa<sup>66</sup>. Sin embargo, no somos capaces de apreciar esa diferencia. Las medidas cautelares no son ejercicio de *una potestad independiente*, sino ejercicio de *la misma potestad* cuyos resultados pretenden asegurarse con anterioridad al título. En este caso, si lo que pretendía asegurarse era el cobro de un derecho de crédito *aparente* (pues no habría título que lo reconociese), se trataba de una medida *recaudatoria* que debía respetar sus mismas restricciones de competencia, porque resultaría extraño que los bienes pudiesen ser embargados preventivamente y después ese embargo no pudiese ser convertido en definitivo por el mismo órgano administrativo.

La adopción de las medidas cautelares a las que se refiere la sentencia no responde a un interés general distinto al del cobro del crédito público. Luego esta potestad debe entenderse como un instrumento de la misma potestad recaudatoria, y no debería poder ejercerse en un ámbito territorial distinto al de esta. Esto no quiere decir que las potestades mediatas, en cuanto que poderes, no puedan tener límites propios. Lo que no pueden tener son límites incompatibles con el ejercicio de la potestad matriz<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Incluso, en ocasiones, podrían darse simultáneamente como potestad autónoma y como instrumento al servicio de otra potestad. Así, por ejemplo, la potestad de acción puede ser una potestad propia y un instrumento al servicio de la potestad recaudatoria. Cfr. Romo Blanco (2024).

<sup>65</sup> «La administración municipal no puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera del término municipal del ayuntamiento embargante, incluso cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del citado territorio municipal».

<sup>66</sup> «No se está materializando el cumplimiento por vía coactiva *sino solo asegurando su eventual ejecución* por lo que el límite territorial del término municipal (...) no comporta que la organización municipal tenga prohibido adoptar decisiones cautelares en el seno de un procedimiento respecto del que goza de competencia, que se proyecten en otro término municipal. *Cuestión distinta* sería el procedimiento de ejecución forzosa de un bien radicado fuera de la circunscripción municipal». Las cursivas son nuestras.

<sup>67</sup> Por ejemplo, la potestad de acción civil se reconoce como un instrumento al servicio de la potestad recaudatoria. Ahora bien, las diferencias en los plazos de prescripción no permitirían ejercer esta potestad cuando el ejercicio de la recaudatoria hubiese

ii) Otro ejemplo, pero ahora de la segunda de las posibles consecuencias del desmenuzamiento de las potestades, sería el razonamiento que se contiene en el voto particular que suscribe el Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís a la STS 382/2025, de 2 de abril (recurso 8998/2022). En este, sostiene que, mediante la jurisprudencia de la que discrepa, *la potestad de investigar y comprobar* se tornaría imprescriptible. Sin entrar en un estudio pormenorizado, nada más lejos de lo que en realidad ocurre. *La potestad de investigar* los hechos que inciden sobre la obligación tributaria prescribe junto con *la potestad de regularizar* la situación tributaria en la que se inserta, lo que sucede es que, no habiendo prescrito esta, aquella puede alcanzar a todos los que le afecten y sirvan para determinar su importe (art. 105 LGT)<sup>68</sup>, aun cuando sean relativamente remotos. De ahí que, pese a la reforma del art. 115 LGT, no haya en puridad ninguna retroactividad, pues esta no constituye una potestad nueva o ajena a la potestad del art. 66.a) LGT, sin que haya ninguna vulneración de la seguridad jurídica ni un poder imprescriptible.

La categoría de las potestades mediatas que acabamos de exponer resulta capital para el propósito de este estudio, pues es la que nos permite poner de manifiesto a continuación cómo el derecho administrativo no puede dar la espalda a la potestad, ni orillarla en favor de otras categorías de operatividad aparentemente más sencilla, como la autotutela.

### 3.4. La improcedente reducción de la actividad administrativa a su manifestación final. Su ejemplo desde el ordenamiento tributario

Expuesto lo anterior, se puede comprender nuestro rechazo por las categorías de autotutela como explicativas de la actividad administrativa. El dualismo declarativo-ejecutivo observaría esta actividad en su manifestación final<sup>69</sup>, prescindiendo del conjunto.

Cuando la eficacia y la ejecutoriedad se explican desde la autotutela y no desde la potestad, la actividad administrativa se reduce al ejercicio de una dualidad de poderes declarativos o ejecutivos, por lo que no puede identificarse, más que por accidente, el interés general que la legitima, puesto que pasan a agruparse en «declarativas» o «ejecutivas» actuaciones que responderían a distintos poderes y, por tanto, a distintos intereses generales. Por esta razón (en cuanto que se transmutan en poder declarativo o poder ejecutivo lo que deberían ser manifestaciones de poder heterogéneas, que solo desde la perspectiva del interés general al que la potestad sirve, cobran sentido y unidad), no pueden establecerse relaciones coherentes entre todas aquellas expresiones del ejercicio de la potestad administrativa que se dan antes de ese «resultado final», es decir, no puede relacionarse el ejercicio de las potestades mediatas con el acto final, ni tampoco podrían conectarse con este aquellos otros actos de poder en los que ni siquiera se diese ninguna de las notas declarativas o ejecutivas, en cuanto que sí precisasen de la tutela judicial<sup>70</sup>.

El resultado de que la eficacia y la ejecutoriedad no se afronten desde la potestad, sino desde la autotutela, supone que a esta última se le atribuya una función que no puede corresponderle, ya sea:

- I. como el poder en base al cual actúa la Administración, reemplazando a la potestad o como sinónimo de esta<sup>71</sup>;
- II. como la nota que permite identificar una potestad (Toscano Gil, 2021, pp. 547-857)<sup>72</sup>;

---

prescrito. Así, aun cuando el ejercicio de la acción de nulidad no prescriba, esta no podría ejercerse para la tutela de un crédito público respecto del cual haya prescrito el ejercicio de la potestad recaudatoria en la que se integra.

<sup>68</sup> «Artículo 105. Carga de la prueba. 1. En los procedimientos de aplicación de los tributos quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo».

<sup>69</sup> Resulta curioso que quien mejor criticó esta reducción fuese asimismo quien más desarrolló el concepto de autotutela. Así, García de Enterría y Fernández Rodríguez (1986, p. 414): «Ese paralelo entre acto administrativo y sentencia, que inicialmente satisface la necesidad de una explicación técnica, va a ser resueltamente repudiado más tarde al notarse que, evidentemente, no puede intentar explicarse por el mismo raso la posición respecto de la Ley de la Administración y de los Tribunales. (...)».

<sup>70</sup> Por ejemplo, la potestad de declarar la lesividad de actos anulables (art. 107 LPAC) o la interposición de denuncia o de acción civil.

<sup>71</sup> Empezando por el propio legislador. Así, en el preámbulo de la LPAC se concibe la actividad administrativa como el ejercicio de potestades de autotutela. Por parte de la doctrina, Guillén Caramés (2017, pp. 2277-2278). También Fernández Farreres (2024, pp. 87-92 y 645-648), quien explica sucesivamente, sin distinguirlas, la actividad de la Administración desde la potestad y desde la autotutela, y que incluso considera a las potestades «enmarcadas por la llamada autotutela declarativa y ejecutiva» (id., p. 90). Asimismo, Parejo Alfonso (2025, pp. 550-560). Por la jurisprudencia del TS, por ejemplo, STS 1245/2021, de 19 de octubre (recurso 2471/2019), FJ 3.º y STS 85/2024, de 22 de enero (recurso 4398/2022), FJ 3.º.

<sup>72</sup> «Lo que determina que la comprobación [de una subvención] sea una potestad administrativa (...) es el hecho de que (...) se ejerce (...) por la Administración unilateralmente y de manera ejecutiva». A su juicio, si en lugar de regularizarse mediante acto administrativo se interpusiese una denuncia, la actividad de comprobación administrativa no sería una potestad.

III. o como la categoría que permitiría «[explicar unitariamente] el régimen jurídico común a todas las potestades» (Barcelona Llop, 2017, pp. 2207-2211)<sup>73</sup>.

La división de la actividad administrativa en poderes declarativos o poderes ejecutivos a través de la autotutela haría desaparecer, como hemos visto, la conexión del poder con el interés general, especialmente de las *mediatas*, en cuanto que las potestades no están necesariamente limitadas a un solo instrumento con una única manifestación (ya declarativa, ya ejecutiva); haciendo de esta forma incompatibles entre sí todas las actuaciones administrativas que se exteriorizan de forma distinta, pese a que responden a un mismo interés general y a una misma potestad.

Además de la crítica anterior, en lo relativo a la tercera función de la autotutela, esta induciría en los operadores jurídicos la aspiración de que todas las potestades con idéntica manifestación final pueden ser estudiadas unitariamente. Así, esta última función de la autotutela unificaría improcedentemente el régimen jurídico de todos los poderes en función de su forma de expresión, como si fuesen, por ejemplo, lo mismo la potestad expropiatoria que la sancionatoria por el hecho de expresarse ambas declarativamente; olvidando que los límites y requisitos de su ejercicio no dependen de su forma de exteriorización, sino de las exigencias del interés general y de la coherencia que, en su función ancilar para con este y su integración en el ordenamiento jurídico, exija la potestad<sup>74</sup>.

A través del ámbito tributario ejemplificamos nuestra crítica frente a las tres interpretaciones anteriores:

1. Así, *la potestad de regularizar la situación tributaria* que el ordenamiento tributario reconoce a la Administración (art. 66.a y c de la LGT) presentaría como *manifestación final* de su ejercicio la perfección del *acto administrativo* que efectivamente regularizase la situación tributaria del administrado (art. 101 LGT). En cuanto que acto administrativo, el acuerdo de liquidación constituiría un *título* que podría reconocer un crédito a favor de la Administración (o un crédito a favor del obligado tributario), es decir, podría identificarse con la *autotutela declarativa*. Pero no por ello se debe entender esta *potestad de regularizar la situación tributaria* como una concreción de la autotutela declarativa en el ámbito tributario.

Ya hemos visto que el contenido de la potestad definida en el art. 66.a) de la LGT no se reduce al dictado de la oportuna liquidación, sino que pueden –y deben– adoptarse en el seno de la misma las siguientes expresiones de poder administrativo: acuerdo de *medidas cautelares* (autotutela declarativa) con la finalidad de evitar que se destruyan las pruebas necesarias en la investigación (art. 146 LGT), seguidas de sus consiguientes *actuaciones materiales de precinto, depósito o incautación* (autotutela ejecutiva); se podrá entrar por la Inspección en determinados lugares (autotutela ejecutiva) con el fin de desarrollar las citadas tareas de investigación (art. 142.2 LGT), así como la posibilidad de efectuar distintos *requerimientos de información* (autotutela declarativa) a fin de obtener aquella que se precise (art. 93 LGT), entre otras.

Todas estas actividades administrativas cobran sentido dentro de la potestad y, en consecuencia, se explican desde ella a través de las potestades mediatas. Desde la división de la actividad administrativa en una concatenación de fases declarativas y ejecutivas no podrían relacionarse entre sí las diversas expresiones de poder; de tal forma que, en ocasiones, podría considerarse que el acto era improcedente por no tener un antecedente declarativo, o bien podría interpretarse que esa actuación no se encuentra sujeta a límite material o territorial alguno, en la medida en que la norma en cuestión no se lo haya fijado expresamente, como ya hemos visto.

2. Respecto a *la potestad recaudatoria*, esta es comúnmente confundida con *la autotutela ejecutiva*.

Hay potestades, como la recaudatoria, cuyo ejercicio depende de la titularidad de un derecho subjetivo (Romano, 2002, p. 257)<sup>75</sup>. Es lo que sucedería con aquellas en cuyo ejercicio se puede disponer de los medios de ejecución forzosa, en cuanto que la ejecutoriedad precisa de la titularidad de un derecho subjetivo por parte de la Administración. Sin embargo, no por ello «la ejecución forzosa de los actos administrativos constituye en sí misma una potestad administrativa», frente a lo que sostiene Gamero Casado (2021, p. 87)<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> No obstante, sus exposiciones siempre analizan con precisión la dogmática de la ejecución del acto (Barcelona Llop, 2024; 1992).

<sup>74</sup> El trabajo de Calvo Rojas (2024) sería una muestra de que, a pesar del propósito sistematizador del autor, este queda sobrepasado y acaba convirtiéndose en una recopilación casuística, sin advertir que los diferentes límites a la autotutela ejecutiva se explican desde la variedad de potestades, de tal forma que los límites comunes no pueden inferirse desde esas categorías, no constituyendo nada diferente a los comunes a toda manifestación de poder público en general y administrativo en particular. La misma réplica respecto de Nieto García (1964, pp. 604-605).

<sup>75</sup> «A veces un poder, aun continuando simplemente tal, como manifestación directa y primaria de la capacidad jurídica, no puede en un caso singular ejercitarse más que en el presupuesto de que se tenga un cierto derecho y a propósito de ese derecho».

<sup>76</sup> Asimismo, el apartado en el que se expone esta idea lleva por rúbrica «la autotutela ejecutiva como potestad administrativa específica».

Así, que ciertas potestades estén provistas de medios de ejecución forzosa no significa que queden necesariamente reducidas a estos. La potestad recaudatoria, por ejemplo, no se circunscribe al procedimiento administrativo de apremio, puesto que también está dotada de otros instrumentos, también *declarativos*, como los requerimientos propios de la fase de investigación para descubrir la auténtica situación patrimonial del deudor (arts. 162 y 93 LGT), la posibilidad de adoptar medidas cautelares (art. 81 LGT), conceder aplazamientos o fraccionamientos (art. 65 LGT) o dirigirse frente a los responsables del crédito (art. 174 LGT). Ya el mismo procedimiento de apremio a través del cual se desarrollan los embargos requiere previamente de un acto con naturaleza declarativa (art. 167.1 LGT). Si el cobro del crédito público se redujese a la autotutela ejecutiva (Gamero Casado, 2021, p. 87), quedarían fuera de esta función, por ejemplo, los acuerdos de aplazamiento del pago. Medidas, por lo tanto, alternativamente declarativas y ejecutivas, que impiden que la potestad recaudatoria quede reducida a su manifestación final como autotutela ejecutiva, o que la autotutela ejecutiva pueda constituir una potestad autónoma si las actuaciones administrativas han de tener sentido.

Por estos motivos, concluimos que el reconocimiento de una potestad por el ordenamiento administrativo no debería ser entendido como una concreción de las autotutelas declarativas o ejecutivas al ámbito propio de ese ordenamiento, porque supondría reducirla a la sola exteriorización final de su ejercicio y olvidar por el camino todas *las potestades mediatas* que integran su contenido, las cuales quedarían sin justificación, así como desconectadas y carentes de sentido o, lo que sería peor, como un poder desvinculado de un interés general<sup>77</sup>. Que, ocasionalmente, el contenido de una potestad presente exclusivamente una manifestación declarativa o ejecutiva porque su ejercicio no contemple otro instrumento que el correspondiente para la inmediata satisfacción del interés general no significa que todas las potestades puedan ser reducidas a una de las dos expresiones del dualismo autotutela declarativa-autotutela ejecutiva.

Precisamente porque la ejecutoriedad ha sido fundamentada desde la autotutela y no desde la potestad oportuna, se han sostenido –y se sostienen– interpretaciones de las potestades mediatas desligándolas de su función como contenido de la potestad administrativa en que se ejercen las actuaciones ejecutorias. Como paradigma de esta confusión, podemos mencionar la reciente jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso<sup>78</sup> acerca de la responsabilidad tributaria solidaria<sup>79</sup>.

Según nuestra teoría de las potestades mediatas, la acción frente al responsable (art. 174 LGT) sería efectivamente una potestad que, sin embargo, no puede concebirse fuera de la potestad recaudatoria, puesto que no pretende otro fin que el cobro del mismo crédito público que debe el deudor principal<sup>80</sup>.

La jurisprudencia identificada pasa a considerarlas incompatibles, puesto que, al dividir la actividad administrativa en función de su expresión declarativa o ejecutiva, concluye que los actos de cobro seguidos por la Administración con el deudor principal, por identificarlos con la autotutela ejecutiva, no serían susceptibles de interrumpir la prescripción a efectos de declarar al garante solidario (responsable) de esa misma deuda, por asociar esta última actuación con la autotutela declarativa: «para interrumpir la facultad de la Administración para derivar la responsabilidad solo valdrían los actos orientados o dirigidos a la determinación de la condición de responsable, no los recaudatorios, en tanto no son homogéneos ni eficaces para determinar la condición de responsable, sino para exigirle el pago de lo debido en virtud de tal responsabilidad» (STS 1022/2023, de 18 de julio, recurso 6669/2021, FJ 5.º)<sup>81</sup>.

La categorización y abstracción forman parte del derecho, pues permiten comprender este a través de sus principios, dándole un sentido y una permanencia de la que carecería si quedase reducido a la estricta

<sup>77</sup> Desvinculación que propone Rodríguez Santiago (2025).

<sup>78</sup> Por todas, las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: STS 1308/2022, de 14 de octubre (casación: 6321/2020); STS 1022/2023, de 18 de julio (recurso 6669/2021).

<sup>79</sup> Véase sobre esta jurisprudencia, más extensamente en Bañeres de Frutos (2025a).

<sup>80</sup> El responsable tributario se configura como un garante de la obligación tributaria que debe el deudor principal, STS 1033/2019, de 10 de julio (recurso 4540/2017), FJ 5.º. De ahí que se le reconozca la acción de regreso frente a este, ya que, de lo contrario, si se viese privado de tal acción, se convertiría su obligación en una principal, y su configuración debería responder a los principios constitucionales del art. 31 CE. En cambio, la RTEAC 9744/2022, de 18 de septiembre de 2024, FJ 4.º, considera que «el acto dirigido u orientado a la declaración de responsabilidad no es propiamente un acto recaudatorio». Si esta interpretación no quiere pecar de inconstitucionalidad debería identificar, ya que no se trata de la recaudatoria, cuál es la potestad (y el interés general al que representa) que se ejercita cuando la Administración reconoce al garante de una deuda.

<sup>81</sup> Interpretación que colisionaría además con la esencia de la otra figura de garantía personal, la del responsable subsidiario, en donde la acción para dirigirse frente a este no puede, por lógica, iniciarse en tanto las acciones de cobro sobre el deudor principal sean efectivas (art. 67.2 LGT).

exégesis legalista (García de Enterría, 2016). Sin embargo, la autotutela administrativa no parece una figura adecuada para ello, porque representa antes que una realidad, una ficción, en virtud de la cual:

- I. la actividad administrativa sería una sucesión de fases declarativas y ejecutivas, cada una de las cuales respondería a un fin distinto, de manera que,
- II. o bien agrupa como manifestaciones de un mismo poder (el poder declarativo o el poder ejecutivo) lo que en realidad serían expresiones de potestades distintas, y, por tanto, de intereses generales distintos, con relaciones diferentes y límites propios, o bien, como reverso de lo anterior,
- III. escinde en poderes distintos, en función de su condición declarativa o ejecutiva, instrumentos que deberían integrar un mismo poder.
- IV. Por último, atribuye como virtud de la Administración lo que no son, en su caso, más que virtudes de sus actos que se explican desde la potestad y no desde su forma de expresión<sup>82</sup>.

Por estos motivos, no podemos compartir la idea de que la autotutela, en cuanto fenómeno unitario, permita comprender y abarcar la actividad administrativa. Los poderes declarativos o ejecutivos desde los que se construye la autotutela serían el resultado de la personificación y generalización en la Administración de las virtudes de eficacia (Muñoz Machado, 2017, p. 328) y ejecutoriedad de algunos actos. Atributos que deben explicarse jurídicamente desde la potestad administrativa si su ejercicio quiere seguir respondiendo a un orden.

### 3.5. La interpretación constitucional de la actividad administrativa desde la autotutela

Si la actividad administrativa es el ejercicio de potestades y no de autotutelas, la fundamentación constitucional de la legitimidad de aquella capaz de prescindir de la previa tutela judicial se habría sustentado en nuestro régimen constitucional actual desde parámetros innecesarios, al haberse rebuscado en nuestra norma suprema un reconocimiento de tal «autotutela» y no del alcance de la potestad:

El art. 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse, el de eficacia «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (...). (S)e puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al art. 103 de la Constitución [para así admitir] la conformidad con la Constitución de la potestad administrativa de autotutela (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4.º).

La cuestión –y su solución– podía haberse enfocado desde otro ángulo, pues tratándose de decidir acerca de si una determinada actividad administrativa era o no conforme a nuestro ordenamiento constitucional, bastaba con justificar cuáles eran los límites de la potestad<sup>83</sup>. El recurso a la autotutela fue una imprecisión que aún hoy se arrastra desde la citada sentencia, y probablemente una de las mayores causas de la confusión que en este estudio se critica.

Del texto constitucional no se infiere que su referencia a la eficacia (art. 103.1 CE) anuncie una virtud de los actos administrativos, sino más bien que ordene el funcionamiento del aparato burocrático, proscribiendo aquellas actuaciones de la Administración incapaces de conseguir los objetivos que tiene encomendados.

La actividad administrativa, así como su fuerza, debería haberse fundamentado constitucionalmente desde *su poder*. En la medida en que nuestro ordenamiento constitucional solo reconoce expresamente dos potestades<sup>84</sup>, una al Poder Legislativo y otra al Poder Judicial (Jordana Pozas, 1951, p. 15) (al margen de ciertas potestades de carácter exclusivamente político)<sup>85</sup> y, a su vez, impide a estos el ejercicio de

---

<sup>82</sup> Por esto mismo, la crítica del presente trabajo alcanzaría también a aquellas posturas que utilizan erróneamente la referencia a la autotutela como sinónimo de potestad (por ejemplo, autotutela recaudatoria o sancionadora). Tal identificación no nos parece apropiada, porque la «autotutela» solo está presente en algunos de los actos dictados en el ejercicio de tal potestad, y no es una virtud general. Así, no hay autotutela cuando la Administración pretende la anulación de un acto a través de la lesividad (art. 107 LPAC) o cuando interpone una acción civil en defensa de un crédito público. Se habla también de autotutela «en segunda potencia o reduplicativa» (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 480-481). Sin embargo, cuando uno se acerca a esta categoría, descubre que no sería otra cosa que la potestad revisora y la potestad sancionadora, por lo que cabe la misma crítica.

<sup>83</sup> El contenido de la función de juzgar no siempre fue claro, y la distinción entre asuntos gubernativos y contenciosos dificultó en los albores de los regímenes democráticos el reparto competencial. Véase la nota 87.

<sup>84</sup> Además de las necesarias potestades accesorias para garantizar su pleno desarrollo (arts. 66.2, 72.1 y 117.3 y 4 de la Constitución).

<sup>85</sup> Como, por ejemplo, las funciones de control político reservadas a las Cortes Generales, especialmente al Congreso de los Diputados, o los poderes de la Corona, ex art. 56 CE.

cualesquiera otras, restaría por comprobar si es que no existen más que esas dos potestades o si, por el contrario, pueden configurarse más, las cuales, necesariamente, dadas las restricciones constitucionales a los otros dos poderes, deberán ser ejercidas por el tercero, la Administración. Ante la configuración del Estado como social (art. 1.1 CE) y la falta de prohibición a la Administración del ejercicio de cualquier poder (de hecho, el reconocimiento expreso de facultades de actuación)<sup>86</sup>, así como que constitucionalmente se prescribe el control judicial de su actividad, la cuestión solo podía ser interpretada en el sentido de que, efectivamente, la Administración puede ostentar potestades, con la sola condición de que no sean las que están reservadas a los otros dos.

Reconocidas constitucionalmente las potestades administrativas, esto es, la capacidad de actuación en régimen de derecho administrativo de la Administración, la posibilidad de que tal actuación presente *notas de eficacia o ejecutoriedad* se desprendería también del texto constitucional, pero de forma más simple que la construida por el Tribunal Constitucional a través de una categoría tan imprecisa como la de autotutela. Así, el control judicial que prescribe respecto de su actividad (art. 106.1 CE) sería innecesario si sus actos careciesen *per se* de eficacia y ejecutoriedad, ya que en ese caso sus pretensiones ya serían examinadas necesariamente y con carácter previo en sede judicial. De esta forma, el alcance y la fuerza de las potestades vienen determinados por los límites del propio ordenamiento constitucional, y como este no impediría que la Administración pudiese dictar actos administrativos eficaces<sup>87</sup> ni ejecutar actuaciones materiales en su ejercicio, en tanto no supusiesen una intromisión en el ejercicio de los otros dos poderes, ni rebasasen el núcleo de los derechos fundamentales<sup>88</sup> ni el resto de límites comunes al ejercicio de cualquier poder público, su legitimidad constitucional se desprende del propio texto, y no de construcciones en torno a una figura como la autotutela.

Establecidas estas bases, la concreta programación de la potestad corresponderá al resto del ordenamiento jurídico, en función de las necesidades del interés general, por un lado, y de la propia operatividad de la potestad, por otro.

En conclusión, la posición de la Administración solo se concreta, a efectos del derecho administrativo y tributario, desde la potestad. Si la potestad puede ser reconocida por el ordenamiento constitucional y hasta dónde puede alcanzar la potestad son las cuestiones que explican el régimen de separación de poderes, y no abstractas categorizaciones en torno a la autotutela.

#### 4. NUEVAS ALTERNATIVAS FRENTE A LA POTESTAD

Recientemente se ha publicado un artículo (Rodríguez Santiago, 2025) que considera que la potestad ya no es una categoría útil para describir y comprender una actividad administrativa que la habría sobrepasado, y pretende que esta actividad no se identifique con el ejercicio de un «poder», sino con el de una «tarea», trabajo sobre el que brevemente nos detendremos a los solos efectos de que nuestra tesis no quede incompleta en este punto. Aun cuando esta réplica se separe de la línea de distinción entre autotutela

<sup>86</sup> Entre otros, arts. 97 y 103.1 CE.

<sup>87</sup> Precisamente, la línea de la tesis de Parada Vázquez (1968) –posteriormente replicada por Nieto García (1968)– sostenía precisamente eso, que la perfección de actos administrativos por parte de la Administración cuando se oponía la pretensión de la otra parte era, en realidad, ejercicio de la facultad de juzgar, y de ahí que, según su tesis, *el privilegio de decisión ejecutoria* se construyera de forma, entonces, inconstitucional. En ninguno de esos estudios, ni por supuesto los materiales que citan, sus argumentos se apoyaron en la autotutela declarativa. Cfr. también Parada Vázquez (1969).

<sup>88</sup> Aún hoy hay quien sostiene que la cláusula del Estado social permite disponer, como instrumentos, de ciertos derechos fundamentales (como la vida y la integridad física y moral de algunas personas), por el solo beneficio de otras o por un pretendido interés general. Lo hemos escuchado de don Luis Medina Alcoz en Instituto de España (15 de diciembre de 2023), «Seminario de jurisprudencia constitucional», <https://www.youtube.com/watch?v=fxP39O1eLWc&t=3926s>. En nuestra opinión, esta tesis sería a todas luces inconstitucional, porque la cláusula del Estado social (desde la que se construye la ponencia y las conclusiones) no es absoluta, como señala la propia Constitución, ex art. 53 CE, y ha tenido oportunidad de recordar el TC en numerosas sentencias, entre otras, en la misma STC 22/1984, de 17 de febrero, en donde frente a «la idea de que “el ejercicio de un derecho fundamental no puede alegarse para entorpecer un fin social, que, como general, es de rango superior”», rotundamente señaló que «una afirmación como la anterior (...) conduce ineludiblemente al entero sacrificio de todos los derechos fundamentales de la persona y de todas las libertades públicas a los fines sociales, lo que es inconciliable con los valores superiores de ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama». No parece tampoco asumible la ficción de que la indemnización repondría las cosas a su estado original, porque aquellos daños sobre la personalidad, que en cuanto personalidad la Constitución protege, no son disponibles para los poderes públicos y, por tanto, no pueden hacer el uso que consideren de ellos a pesar de su ulterior reembolso. ¿No sería asimismo contrario a la igualdad (art. 14 CE) que unos –aun cuando elegidos aleatoriamente– perecieran en provecho de otros?

y potestad que hemos seguido hasta ahora, se considera oportuna a efectos de remarcar el régimen jurídico de las potestades y los riesgos constitucionales de cualquier intento de abandono u olvido de tal categoría.

En nuestra opinión, reemplazar el término «potestad» por el de «tarea» no sería más que volver a definir la potestad administrativa<sup>89</sup>, priorizando en primer lugar una palabra distinta, pero añadiendo además algunos inconvenientes a la operatividad del concepto como consecuencia de prescindir de su carácter como poder.

Si las potestades administrativas se ejercen para la atención de un interés general, que no particular de la Administración (es decir, se conceden para el cumplimiento de un deber), lógicamente su ejercicio puede ser también identificado con el de aquella *función* o *tarea* que se le haya encomendado, como ya desde los mismos inicios lo viene equiparando la doctrina administrativa (Muñoz Machado, 2017, p. 223; García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 423-424; De la Cuétara Martínez, 1986, pp. 20-21). Pero, además, aunque pudiéramos llegar a definirla en primer lugar como «tarea», seguiría siendo imprescindible identificar el *poder* en base al cual se desarrolla la actividad administrativa, por lo menos ahí donde la Administración careciese de un derecho subjetivo. Es decir, aunque se denomine «tarea», esta actuación, como cualquier actuación, solo podrá legitimarse desde la ostentación (expresa o implícita) de un poder. Para realizar cualquier actuación se requiere, en todo caso, de un poder, ya sea inherente a la propia personalidad, ya sea concedido por el ordenamiento jurídico. Nadie puede actuar sin poder<sup>90</sup>. Así, después de toda esta moderna construcción, la «tarea» tendrá que identificarse, quiera o no quiera, con un «poder».

Su propuesta, además, seguiría sin ofrecer adecuado tratamiento a aquellas actuaciones administrativas en que su ejercicio no pudiese identificarse con una materialización *directa* de un interés general, y que nosotros hemos calificado de *potestades mediatas*. Porque si propone una idea de «tarea» desprovista de todo lazo con un interés general que tan solo describiese la actividad administrativa, aquellas perderían su legitimidad. Así, tomando por caso las *actuaciones de investigación*, con ellas no se satisfaría ningún interés general (ya que, por ejemplo, no se restablecería el orden quebrantado) pese a que, no obstante, se ejercen en atención a este en cuanto que integradas en una potestad directamente ancilar para con él (por ejemplo, integrándose en la potestad de regularización correspondiente). Si se prescindiese de la potestad y simplemente se contemplasen como «tareas de investigación», no habría forma de controlar su utilización arbitraria o despótica fuera del marco finalista por el que se ha concedido ese poder<sup>91</sup>, como ya hemos explicado en el apartado relativo a estas potestades mediatas. Además, al desconectarse del interés general e impedir su auditoría desde este, el concepto de tarea conduce al legitimismo apodíctico, pues si esta tarea es inherente a la propia Administración, la mera existencia de esta implica el reconocimiento de tales «tareas», aun cuando la comunidad política ya no se identifique con ese interés general.

Por otro lado, según esta nueva postura, el art. 106.1 CE habría superado el paradigma «preconstitucional» de las potestades, al ampliar el control judicial de los fines, no a estas, sino a «cualquier actuación administrativa», lo que le permitiría prescindir de esa categoría. Lo que olvidaría es que, como acabamos de señalar, cualquier actuación es el ejercicio de un poder, por lo que una actuación administrativa será, lógicamente, el ejercicio de un poder administrativo. Desde esta evidencia, puesto que siempre será un poder (una potestad) lo que dé lugar a la concreta actividad administrativa<sup>92</sup>, parece inevitable que el control

<sup>89</sup> Desde los orígenes de la teoría de la potestad ya se identificó a potestades como las administrativas como vinculadas con una función (Romano, 2002, p. 230). En nuestro ordenamiento, este vínculo se intensificó a partir de la entrada en vigor de la Constitución. Son muy expresivas las afirmaciones al respecto de D. L. Parejo Alfonso, recogidas en Betancor Rodríguez (1992, p. 36): «[La Administración] no puede hacer valer sus potestades exorbitantes sobre la única base de su posición subjetiva de poder público, siéndole preciso justificar el empleo de aquellas en el interés público». Previamente, en el mismo texto, se afirma respecto de las potestades, que no son «un privilegio en sentido estricto [sino] una prerrogativa en sentido técnico, legitimada por las tareas que la Administración está llamada a realizar (...), [y] su ejercicio (...) solo estaría legitimad[o] cuando el interés público lo exigiese en cada caso concreto».

<sup>90</sup> De ahí que cuando una ley habilita la práctica de una actuación administrativa está reconociendo una potestad, aun cuando no lo explicita o la técnica legislativa pueda ser cuestionable. A diferencia de lo que entiende Rodríguez Santiago (2025), su naturaleza no cambia por el hecho de que el ejercicio del Poder pueda reportar efectos beneficiosos y no de gravamen para su destinatario. ¿Acaso puede un particular otorgar una subvención disponiendo de fondos públicos? ¿Puede hacerlo la Administración sin la previa habilitación normativa? Para actuar se requiere de Poder.

<sup>91</sup> Por el contrario, si la categoría de «tareas» que propone se limitase tan solo a aquellas de satisfacción directa del interés general, las potestades mediatas quedarían también sin encaje en el nuevo concepto, puesto que su relación con el interés general es indirecta. De ahí que no sea conveniente olvidar que se trata, en primer lugar, de «potestades», como se ha expuesto en el apartado relativo a las potestades mediatas.

<sup>92</sup> Además, desde una perspectiva de Derecho internacional público podría plantearse, creemos, la posibilidad de que, al no ser ya actos de poder, *iure imperii*, fueran cuestionados por otros Estados, toda vez que no quedarían cubiertos por el principio de inmunidad jurisdiccional.

judicial acerca de «los fines que las justifican» se esté refiriendo a su adecuación al marco concedido por las ya identificadas como «potestades-función». Cuestión distinta, pero que no es abordada tampoco en la disertación por la que se propone la nueva categoría de «tarea», sería que deba asumirse *el fin* al que se vincula, y que jurisdiccionalmente no puedan ser objeto de revisión los logros que la potestad debía satisfacer mediata o inmediatamente, pues, si esta ha resultado inútil, no hay razón para seguir exigiendo ese esfuerzo al ciudadano, por mucho que la ley permanezca en vigor o haya sido aprobada de nuevo, como en el caso de la Ley de Presupuestos. El reemplazo de la categoría de potestad por la de «tarea» impediría este avance, pues si se olvida que es un poder y se considera una actuación inherente al propio Estado (o a la propia Administración), desaparece su vínculo con el interés general y con este, cualquier posibilidad de discusión sobre su necesidad o magnitud.

Como se ha visto, la actuación administrativa será y seguirá siendo, por necesidad, el ejercicio de un poder (presunto, delegado, expreso, propio, inherente, concedido para el cumplimiento de un deber, etc., pero de un poder, en cualquier caso), de tal forma que siempre deberá ser encuadrada en este. Desde esta nueva corriente parece que se opera con una idea un tanto *naïf* de poder, que lo concebiría tan solo como actuaciones de gravamen o de policía, en donde pueda presumirse una eventual resistencia del ciudadano y, entonces, un necesario despliegue de los medios de ejecución forzosa (Rodríguez Santiago, 2025, pp. 99 y 113). A su juicio, la Administración no se presentaría como poder en su actividad prestacional o de servicios (Rodríguez Santiago, 2025, p. 113)<sup>93</sup>, a lo que cabría preguntarse si es que ha dejado de ser un poder la disposición de los fondos públicos<sup>94</sup>. Que sea en aquellas potestades provistas de los medios de ejecución forzosa donde el poder pueda visualizarse en toda su crudeza no significa que deba limitarse su concepto a estas. Relegar su esencia de poder en estos casos supone asumir sin más esa actividad del Estado como indispensable, olvidando que para su desempeño se requiere, por el otro lado, de los recursos o medios necesarios, cuya imposición sí será realizada de forma coercitiva, a través de la exacción tributaria o impidiendo la interferencia privada en ese sector, por ejemplo.

Como refuerzo de su tesis, el autor acaba reflexionando sobre la ficción de la idea de sujeción pasiva en la potestad. Salvo que hayamos comprendido mal el significado de ese apartado, lo que el autor propone está presente ya en los mismos inicios de la teoría de la potestad, en cuanto que «tal sujeción no es un elemento que deba tomarse en consideración para la definición de poder, (...) porque puede (...) faltar» (Romano, 2002, p. 235)<sup>95</sup> por lo que no cabe considerarlo uno de sus defectos.

Por todo lo anterior, no se acaba de comprender la utilidad del «nuevo» concepto. La potestad ya encuadra la actividad administrativa, permite comprenderla en sus fines y propósitos, dando sentido tanto a su interpretación como a su programación normativa. Dado que la potestad administrativa es también un fin, no alcanzamos a comprender cómo el nuevo concepto superaría esta supuesta incapacidad de la potestad para desarrollar y completar problemas de aplicación de la norma y técnica jurídica, pero sí apreciamos inconvenientes en olvidar que es primeramente un poder.

## 5. CONCLUSIONES

Nuestro trabajo considera que la categoría de potestad, pese al carácter central que se le atribuye en los manuales académicos, es desaprovechada en la interpretación del ordenamiento administrativo, siendo frecuentemente malentendida, bien porque no se identifica de forma clara cuál es su enlace con el interés general, o bien porque queda reducida a su manifestación final a efectos de asociarla con una de las dos clases de autotutela.

La potestad es un poder, y la actividad administrativa es el ejercicio de potestades. Las virtudes de eficacia y ejecutoriedad, a través de las cuales la Administración, sin la previa aquiescencia judicial, determina el contenido de una situación jurídica o ejecuta materialmente su contenido, son el resultado del correcto

<sup>93</sup> «El tipo de la Administración prestacional o de servicios incluye hoy, sin embargo, un extensísimo ámbito de actuación administrativa que no se deja reconducir al concepto de potestad, porque la Administración no necesita presentarse ante el ciudadano como poder».

<sup>94</sup> Este razonamiento no tendría en cuenta que la teoría de la potestad se elaboró precisamente superando esta concepción del poder, utilizando como ejemplos los de la gracia, el indulto o la donación, los cuales, desde luego, no pueden dejar de considerarse poder (Romano, 2002, pp. 233, 236-237).

<sup>95</sup> También en Romano (2002, p. 232): «No se trata entonces de la necesaria sujeción a un poder, sino de la necesaria sujeción al ordenamiento jurídico».

ejercicio de la potestad administrativa, y se predicen, por tanto, de los actos administrativos resultantes, no de la Administración en general. Solamente por quienes equiparan la nulidad a la anulabilidad puede prescindirse de la categoría de potestad en el derecho administrativo, puesto que, desde estas posturas, cualquier acto de la Administración es eficaz, aun cuando haya sido dictado fuera de los límites mínimos a los que se condiciona el ejercicio de un poder (causas de nulidad); argumento que les permite reemplazar aquella categoría por la de autotutela, ya que, desde esta última interpretación, la Administración, en cuanto que sujeto, gozaría de un poder absoluto para determinar el contenido de cualquier relación jurídica, y no de potestades concretas vinculadas al interés general (STS 814/2025, de 24 de junio, FJ 5.º). Sin embargo, la coherencia de esta postura radica en un totalitarismo que nuestro ordenamiento no reconoce todavía a la Administración, por lo que no podemos compartirla.

Por esta razón, al trasladar la virtud de eficacia (o ejecutoriedad) del acto a la Administración mediante la autotutela, la comprobación de la conformidad de su actividad al ordenamiento jurídico se complica, por la escasa validez jurídica que esta categoría de autotutela aporta. Si la autotutela es una virtud propia de la Administración, no hay razones que permitan entender el hecho de que ciertas actividades carezcan de ella. La adecuación de una actividad al ordenamiento jurídico se debe contrastar desde la potestad en la que se pretende amparar.

La potestad administrativa se caracteriza frente al resto de potestades de derecho común por su fin, en cuanto que es ancilar para con un concreto interés general. Ante un interés general, el ordenamiento dispone a la Administración de una potestad, dentro de la cual quedarían integradas no solo aquellas actuaciones en las que este interés general se materializa definitivamente, sino también aquellas que de una u otra forma se expliquen por su vinculación con este.

Estos instrumentos, frecuentemente desatendidos por la doctrina y por la jurisprudencia, son también potestades, puesto que encajan en dicho concepto. Sin embargo, pese a este carácter de potestades administrativas, no se puede pretender que su relación con el concreto interés general sea inmediata, ya que su ejercicio no satisface directamente a este. Así, un requerimiento para obtener información o la realización de ciertas actuaciones de investigación, por ejemplo, no satisface ningún interés general, pero su ejercicio es imprescindible en el marco de aquella potestad que sí está conectada directamente con ese interés.

La integración de estas potestades *mediatas* dentro de las potestades administrativas que *inmediatamente* materializarían la pretensión de interés general impediría que la actividad administrativa pudiese quedar reducida a una sucesión de fases declarativas y ejecutivas, como se pretende cuando esta se explica desde la autotutela administrativa.

Cuando la eficacia y la ejecutoriedad se explican desde la dualidad autotutela declarativa-autotutela ejecutiva, la actividad administrativa queda reducida a su expresión final, cuya juridicidad solo depende de que se respete esa concatenación de fases, cada una de las cuales respondería a un interés general distinto (dividiendo así los intereses en declarativos o ejecutorios). No pudiendo clasificarse de esta forma los intereses generales, esta reducción de la actividad administrativa carecería de fundamento, por ser el interés general subyacente el que determina la unidad y coherencia de las actividades administrativas, en cuanto que permitiría integrarlas todas bajo una misma potestad, pese a que presenten manifestaciones distintas o, incluso, carezcan de eficacia o ejecutoriedad.

Esta misma crítica se hace extensible a quienes proponen prescindir de la noción de poder, porque al prescindir de él y desmenuzar la actividad administrativa en un sinnúmero de moléculas desperdigadas, se pierden el orden y el control que a estas les da la potestad administrativa a través de su vinculación con el interés general. De tal manera que, perdida la conexión con el interés general, todas aquellas manifestaciones de poder que a nuestro juicio operan con carácter mediato respecto a este, carecen de legitimidad y constitucionalidad.

Por todo lo anterior, el derecho administrativo seguirá unido al concepto de potestad, y este debe reivindicarse para una mejor comprensión de la actividad administrativa en general y de las virtudes de eficacia y ejecutoriedad de sus actos en particular.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón Sotomayor, L. (2017). Los efectos de la invalidez de los actos administrativos. En F. López Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa* (1.ª ed., pp. 211-222). INAP.
- Alonso Ibáñez, M. R. (2017). Régimen general de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos. En F. López

- Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa* (1.ª ed., pp. 23-56). INAP.
- Bakunin, M. (2021). *Dios y el Estado*. Alianza Editorial.
- Bañeres de Frutos, M. (2022). La naturaleza de la responsabilidad civil derivada del delito contra la Hacienda Pública a la luz de la reforma operada por la Ley 34/2015. Un comentario a la RTEAC 081518-2021 de 17 de febrero de 2022. *Quincena Fiscal*, 11.
- Bañeres de Frutos, M. (2023a). La interrupción de la prescripción por actos anulables en el ámbito tributario: sobre la eficacia y la invalidez de los actos administrativos en un estado social y democrático de derecho. *Revista Española de Derecho Financiero*, 199, 77-116.
- Bañeres de Frutos, M. (2023b). *Reconstrucción de la naturaleza de la liquidación vinculada a delito: competencia para dictarla y el peculiar régimen de prescripción del derecho a exigir su pago* [documentos de trabajo, 8/2023]. Instituto de Estudios Fiscales. <https://cpage.mpr.gob.es/producto/reconstruccion-de-la-naturaleza-de-la-liquidacion-vinculada-a-delito/>
- Bañeres de Frutos, M. (2025a). La inapropiada asociación de la potestad recaudatoria con la autotutela ejecutiva. Su ejemplo desde la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad tributaria solidaria. *Quincena Fiscal*, 2.
- Bañeres de Frutos, M. (2025b). Los recargos del período ejecutivo en la responsabilidad civil por delito fiscal: su adulteración a través de la liquidación vinculada a delito. *Crónica Tributaria*, 197, 11-34. <https://dx.doi.org/10.47092/CT.25.4.1>
- Barcelona Llop, J. (1992). De la ejecución forzosa de los actos administrativos a la ejecución forzosa de las sentencias contencioso-administrativas. *Revista de Administración Pública*, 127, 171-210. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-127-eneroabril-1992/de-la-ejecucion-forzosa-de-los-actos-administrativos-la-ejecucion-forzosa-de-las-sentencias-2>
- Barcelona Llop, J. (2017). La ejecución forzosa de los actos administrativos: régimen general. La prohibición de acciones posesorias. En E. Gamero Casado (dir.) y S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (1.ª ed., vol. II, pp. 2207-2275). Tirant lo Blanch.
- Barcelona Llop, J. (2024). Cuestiones sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública*, 223, 43-90. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.02>
- Beladiez Rojo, M. (1994). La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación. *Revista de Administración Pública*, 133, 155-187. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-133-eneroabril-1994/la-nulidad-y-la-anulabilidad-su-alcance-y-significacion-2>
- Beladiez Rojo, M. (2000). La vinculación de la Administración al Derecho. *Revista de Administración Pública*, 153, 315-350. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-153-septiembrediciembre-2000/la-vinculacion-de-la-administracion-al-derecho-2>
- Benson, B. L. (2019). *Justicia sin Estado*. Unión Editorial.
- Betancor Rodríguez, A. (1992). *El acto ejecutivo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bocanegra Sierra, R. (2005). *La teoría del acto administrativo*. Iustel.
- Bocanegra Sierra, R. (2012). *Lecciones sobre el acto administrativo* (4.ª ed.). Aranzadi.
- Calvo Rojas, E. (2024). Autotutela ejecutiva de la Administración. *Revista de Administración Pública*, 223, 15-42. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.01>
- Cano Campos, T. (2017). El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse. *Indret*, 4. <https://indret.com/el-laberinto-de-la-invalidez-algunas-pistas-para-no-perderse/>
- Cano Campos, T. (2018). Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo. *Documentación Administrativa*, 5, 7-26. <https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10605>
- Cano Campos, T. (2020). La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción. *Revista de Administración Pública*, 212, 113-144. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.04>
- Clavero Salvador, B. (1983). Hispanus fiscus, persona ficta. Concepción del sujeto político en el jus commune moderno. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 11-12(1), 95-167. <https://hdl.handle.net/11441/69522>
- De Castro y Bravo, F. (1971). *El negocio jurídico* (1.ª ed., reimp. 2016). Civitas.
- De la Cuétara Martínez, J. M. (1986). *Las potestades administrativas* (1.ª ed.). Tecnos.
- Díez-Picazo, L. M.ª (2024). El interés general: ¿alfa y omega de la justicia administrativa? *Revista de Administración Pública*, 225, 13-27. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.01>
- Díez-Picazo y Ponce de León, L. (1961). Eficacia e ineficacia del negocio jurídico. *Anuario de Derecho Civil*, 14(4), 809-834. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-C-1961-40080900834](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-1961-40080900834)
- Díez-Picazo y Ponce de León, L. (2007). *Fundamentos del Derecho Civil patrimonial* (6.ª ed., tomo I). Civitas.
- Díez-Picazo y Ponce de León, L. (2008). *Fundamentos del Derecho Civil patrimonial* (6.ª ed., tomo II). Civitas.
- D'Ors y Pérez-Peix, Á. (1976). Teología política. Una revisión del problema. *Revista de Estudios Políticos*, 205, 41-80. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-205-enerofebrero-1976/teologia-politica-una-revision-del-problema-1>
- Fernández Farreres, G. (2024). *Sistema de Derecho administrativo I* (7.ª ed.). Aranzadi La Ley.

- Forsthoﬀ, E. (2013). *El Estado de la sociedad industrial* (2.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gamero Casado, E. (2021). Delimitación conceptual de la potestad administrativa. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa: concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo* (1.ª ed., pp. 50-152). Tirant lo Blanch.
- García-Andrade Gómez, J. (2021). *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho* (1.ª ed.). Marcial Pons.
- García de Enterría, E. (2011). *Revolución francesa y Administración contemporánea* (3.ª ed.). Aranzadi.
- García de Enterría, E. (2016). *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho* (1.ª ed.). Civitas.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. (1986). *Curso de Derecho Administrativo* (4.ª ed., tomo I). Civitas.
- García Luengo, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015* (1.ª ed.). Lustel.
- Garrido Falla, F. (1952). Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales. *Revista de Administración Pública*, 7, 11-50. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-7-eneroabril-1952/sobre-el-derecho-administrativo-y-sus-ideas-cardinales-3>
- González Gil, D. (2021). El interés general, presupuesto de atribución y ejercicio de la potestad administrativa. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo* (1.ª ed., pp. 153-230). Tirant lo Blanch.
- Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo* (9.ª ed.). Fundación de Derecho administrativo.
- Guillén Caramés, J. (2017). Los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos. En E. Gamero Casado (dir.) y S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (1.ª ed., vol. II, pp. 2277-2310). Tirant lo Blanch.
- Jordana Pozas, L. (1951). El problema de los fines de la actividad administrativa. *Revista de Administración Pública*, 4, 11-28. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-4-eneroabril-1951/el-problema-de-los-fines-de-la-actividad-administrativa-3>
- Kern, F. (2023). *Derechos del rey y derechos del pueblo* (1.ª ed.). Ediciones Jurídicas Olejnik.
- Leoni, B. (2011). *La libertad y la Ley*. (3.ª ed.). Unión Editorial.
- Leval, G. (1978). *El Estado en la historia* (1.ª ed.). Zero/Zyx.
- Merkel, A. (2014). *Teoría general del derecho administrativo* (1.ª ed.). Ediciones Coyoacán.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* [tomo I: Historia de las instituciones jurídico-administrativas – 1] (4.ª ed.). BOE. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2015-64](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2015-64)
- Muñoz Machado, S. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* [tomo III: Los principios de constitucionalidad y legalidad] (2.ª ed.). BOE.
- Nieto García, A. (1964). *Bienes comunales* (1.ª ed.). Editorial Revista de Derecho Privado.
- Nieto García, A. (1968). Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo. *Revista de Administración Pública*, 57, 9-34. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-57-septiembrediciembre-1968/sobre-la-tesis-de-parada-en-relacion-con-los-origenes-de-lo-contencioso-administrativo-2>
- Nieto García, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (1.ª ed., vol. III, pp. 2185-2254). Civitas.
- Oppenheimer, F. (2014). *El Estado. Su historia y evolución desde un punto de vista sociológico*. Unión Editorial.
- Parada Vázquez, J. R. (1968). Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso. *Revista de Administración Pública*, 55, 65-112. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-55-eneroabril-1968/privilegio-de-decision-ejecutoria-y-proceso-contencioso-2>
- Parada Vázquez, J. R. (1969). Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo. *Revista de Administración Pública*, 59, 41-70. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-59-mayoagosto-1969/replica-nieto-sobre-el-privilegio-de-decision-ejecutoria-y-el-sistema-contencioso-administrativo-2>
- Parejo Alfonso, L. (2025). *Lecciones de Derecho Administrativo* (14.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- Posada Herrera, J. (1988). *Lecciones de Administración* (2.ª ed.). INAP (obra original publicada en 1843).
- Rodríguez Santiago, J. M.ª (2025). Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en el derecho administrativo español. *Revista de Administración Pública*, 226, 93-120. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.05>
- Romano, S. (2002). *Fragmentos de un diccionario jurídico* (1.ª ed.). Editorial Comares.
- Romo Blanco, V. F. (2024). Reflexiones y propuestas sobre las acciones civiles y las derivaciones de responsabilidad, entendidas como partes de un remedio global frente al fraude de acreedores. En I. Merino Jara e I. Suberbiola Garbizu (dirs.) y M. J. Lucas Durán (coord.), *Procedimientos tributarios* (1.ª ed., pp. 423-467). La Ley.
- Rothbard, M. N. (2025). *Poder y mercado. El gobierno y la economía* (3.ª ed.). Unión Editorial.
- Salin, P. (2008). *Liberalismo. Una nueva y profunda evaluación del pensamiento liberal*. Unión Editorial.
- Schmitt, C. (2009). *Teología política* (1.ª ed.). Trotta.

- Schmitt, C. (2019). *El concepto de lo político* (2.ª ed.). Alianza.
- Spooner, L. (2021). *Sin traición. La Constitución no tiene autoridad* (1.ª ed.). Unión Editorial.
- Tocqueville, A. (2018). *El Antiguo Régimen y la Revolución* (3.ª ed.). Alianza Editorial.
- Toscano Gil, F. (2021). Las potestades administrativas en el ámbito de las subvenciones. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo* (1.ª ed., pp. 827-879). Tirant lo Blanch.
- Trayter Jiménez, J. M. (1993). Las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos en la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En L. Martín-Retortillo (coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional (estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez)* (1.ª ed., Tomo I, pp. 831-868). Civitas.
- Trayter Jiménez, J. M. (2022). *Derecho administrativo. Parte general* (7.ª ed.). Atelier Libros.
- Vaquer Caballería, M. (2017). Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones públicas. En E. Gamero Casado (dir.), y S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (1.ª ed., Vol. I, pp. 265-303), Tirant lo Blanch
- Villar Palasí, J. L. y Villar Ezcurra, J. L. (1999). *Principios de Derecho Administrativo* [tomo II: Actos, recursos y jurisdicción contencioso-administrativa] (4.ª ed.). Universidad Complutense de Madrid.
- Zanobini, G. (1958). *Corso di Diritto Amministrativo* (8.ª ed., vol. I). Giuffrè.