

TEMA 3: EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Autora: Olivia Suárez Quintana.
Licenciada en Derecho por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
Funcionaria de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Marco normativo:

- ❖ Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS.

La Administración, en el ejercicio de sus facultades, necesita relacionarse con los administrados, y ello lo hace utilizando:

- **Normas con rango de ley**, emanadas de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- **Los reglamentos**, normas escritas con rango inferior a la ley dictada por la Administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria.
- **Los actos administrativos**, medio por el cual la Administración aplica las leyes y reglamentos a un caso concreto.

Actualmente, el acto administrativo es uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta la Administración para satisfacer necesidades colectivas. A través de él, la Administración aplica el ordenamiento jurídico a supuestos reales.

Por todo ello, el estudio y conocimiento de los distintos aspectos del acto administrativo se hace necesario para entender la actividad de la Administración y las relaciones de ésta con los administrados.

Existen muchas definiciones del acto administrativo, y según el profesor [García de Enterría](#): *“el acto administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.”*

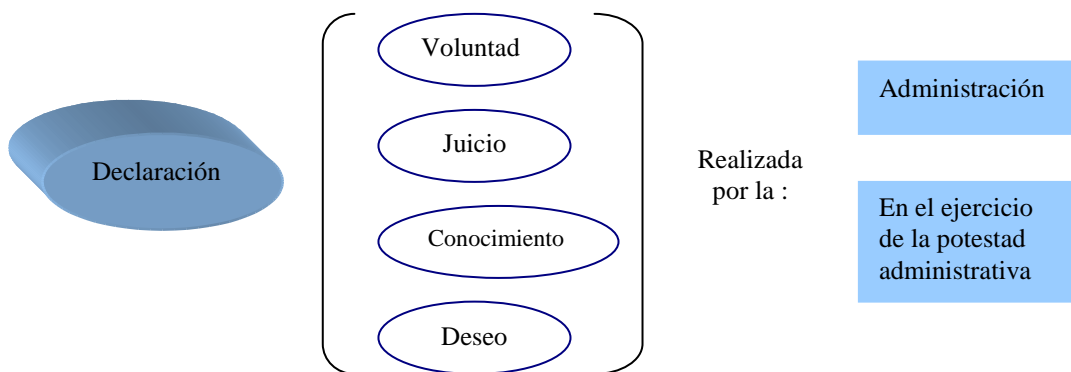
Analizando la definición, podemos decir:

- En contra de la teoría clásica, se entiende que el acto administrativo es algo más que una declaración de voluntad, siendo también la manifestación de un deseo o la emisión de un juicio (por ejemplo, la certificación de empadronamiento de un administrado).
- Solo la Administración puede dictar actos administrativos. Será necesario, además, que tenga competencia el órgano administrativo que crea el acto.
- Reglamentos y actos administrativos son diferentes, aunque provengan del mismo órgano. La Administración dicta el acto administrativo en el ejercicio de una potestad propia distinta de la reglamentaria. Ello implica diferencias entre

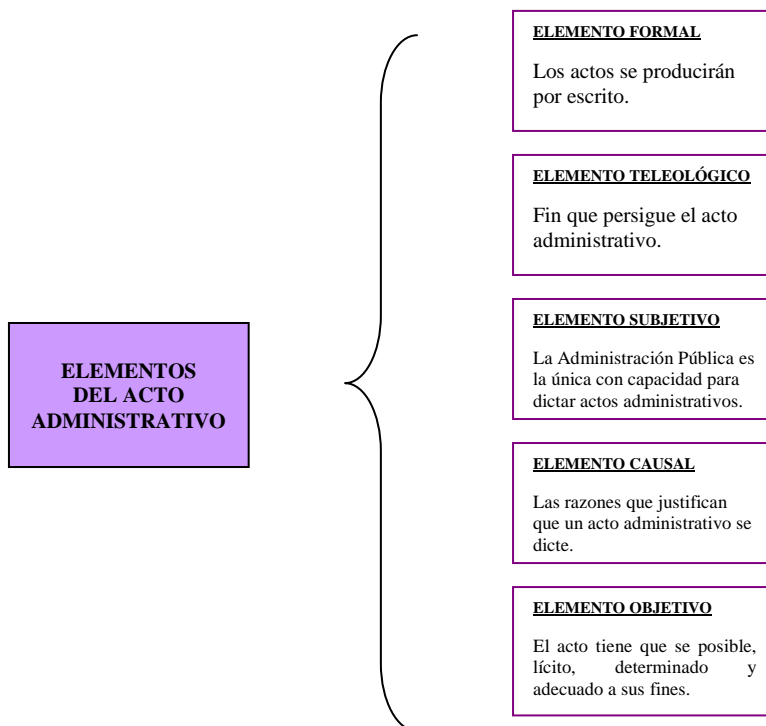
ambos. Así, mientras el acto se agota en el momento que se ejecuta, el reglamento es norma jurídica y, por ello, susceptible de varias aplicaciones.

- Por último, el **artículo 1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativo** dice: “Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo..”. De este enunciado podemos deducir que los actos administrativos son actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo.

EL ACTO ADMINISTRATIVO



El acto administrativo está integrado por los siguientes **elementos**: subjetivo, objetivo, causal, teleológico y formal.



La **clasificación de los actos administrativos** es muy variada, pudiéndose realizar múltiples clasificaciones atendiendo a muy diversos criterios, aquí no fijaremos en las más comunes y aceptadas generalmente.

A) **Atendiendo al número de órganos implicados** en el acto:

- **Simple:** Cuando el acto proviene de un solo órgano. Por ejemplo, un policía ordenando el tráfico.
- **Complejo:** Cuando el acto proviene de más de un órgano. Por ejemplo, acuerdo del Consejo de Ministros.

B) **Atendiendo a los efectos** sobre los administrados:

- **Actos favorables:** Amplían las posibilidades jurídicas del administrado. Entre este tipo de actos están:
 - Admisiones: atribuyen al administrado un “estatus jurídicos”. Por ejemplo, el hecho de realizar una matrícula de estudios en un centro oficial.
 - Concesiones: adjudican a determinados sujetos potestades bajo control administrativo. Por ejemplo, concesión oficial de una línea de autobuses.
 - Aprobaciones: requisitos posteriores a la realización de determinados hechos que necesitan de los mismos para su validez. Por ejemplo, subvención municipal a una actividad ya realizada.
 - Dispensas: actos favorables que dispensan sobre una prohibición general anterior. Por ejemplo, licencia de apertura de un garaje.
- **Actos de gravamen:** Son los que restringen las posibilidades jurídicas del administrado. Entre ellos se encuentran:
 - Actos de sanción: retribución negativa de una conducta ilegítima. Por ejemplo, la multa.
 - Expropiaciones: transferencia de unos derechos privados a la esfera pública.
 - Órdenes preceptivas: las que establecen determinadas conductas restrictivas a los administrados. Por ejemplo, el uso del casco o cinturón en tráfico.
 - Prohibiciones: exclusión de conductas del administrado que previamente eran posibles. Por ejemplo, limitación de la velocidad de circulación.

C) **Según se dirijan** a una persona o a un grupo de personas:

- **Actos singulares:** Por ejemplo, solicitud de una vivienda social.
- **Actos generales:** Por ejemplo, un bando municipal.

D) **Según se manifiesten** formalmente por escrito o sean consecuencia del silencio administrativo:

- **Actos expresos:** manifestados formalmente por escrito. Por ejemplo, la concesión de una beca de estudios.
- **Actos presuntos:** los que se manifiestan como consecuencia del silencio administrativo, que puede ser positivos (se admite la pretensión del administrado) o negativo (no se admite). Por ejemplo, solicitud de una licencia de apertura de un local de negocios que reúne los requisitos legales y que no es contestada por la Administración.

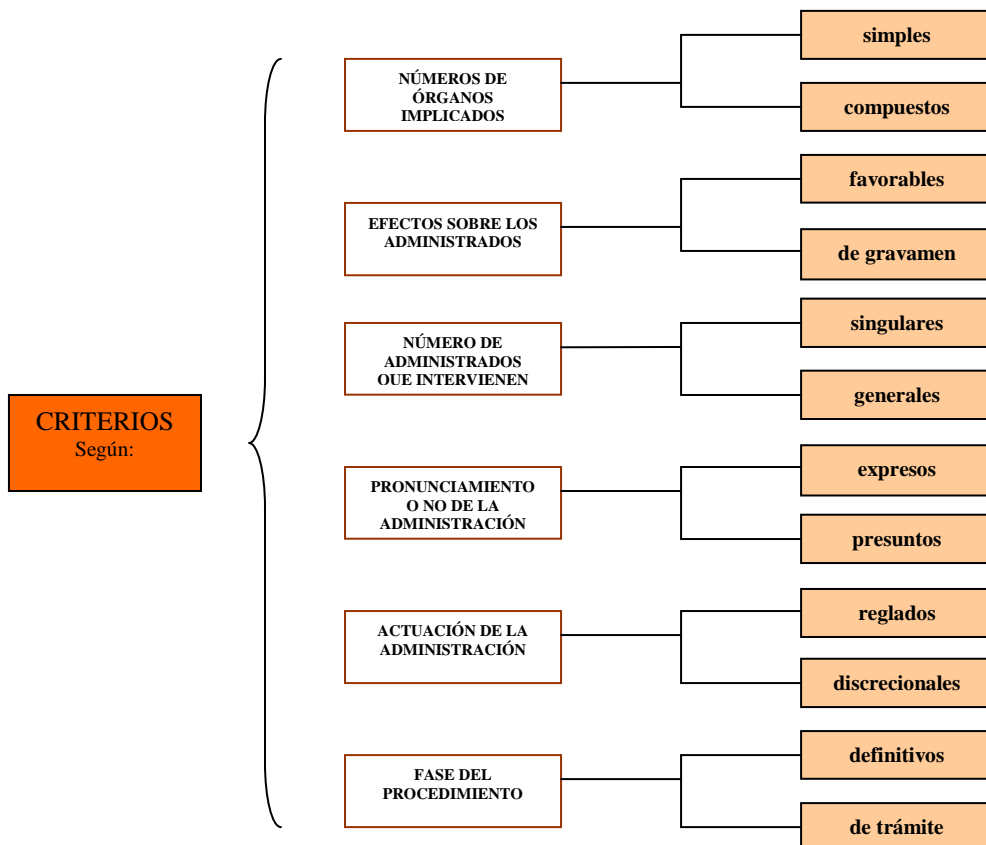
E) **Según la actuación de la Administración** en el momento de dictarlo:

- **Actos reglados:** la Administración se limita a aplicar una norma que señala la decisión a tomar. Por ejemplo, concesión de beneficios fiscales a empresas que se instalen en determinadas áreas como consecuencia de la creación de un parque tecnológico.
- **Actos discrecionales:** la Administración actúa de forma discrecional atendiendo a las posibilidades legales, pero siempre subordinada al interés general y

motivando el acto. Por ejemplo, concesión de la instalación de una terraza a un bar en una vía pública.

F) **Según la fase del procedimiento** en que se producen:

- **Actos definitivos:** ponen fin a un expediente con carácter resolutorio. Por ejemplo, entrega del carnet de conducir, concesión de una licencia de caza, etc.
- **Actos de trámite:** forman parte de un expediente sin llegar a su fin. Por ejemplo, anuncio en prensa de un concurso de obras por parte de un Ayuntamiento.



2. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN

MOTIVACIÓN.

La **motivación** consiste en la exteriorización de las razones que han llevado a la Administración a dictar un acto determinado. Se establece y se exige con una **finalidad garantista**: se trata de suministrar a los destinatarios de los actos administrados los medios necesarios para la mejor defensa de sus derechos e intereses.

Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia de interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido.

En algunos casos la ley exige que los actos administrativos sean motivados, es decir, que se **citen los hechos y los fundamentos de derecho aplicables**. Estos supuestos están recogidos en el **artículo 54 de la LRJAP-PAC** y son:

- a. Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b. Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.
- c. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d. Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los **artículos 72 y 136 de esta Ley**.
- e. Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.
- f. Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

La motivación de los actos que pongan fin a los **procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva** se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

NOTIFICACIÓN.

Según el **artículo 57 de la LRJAP-PAC** “los actos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten; sin embargo esta eficacia puede quedar demorada cuando esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.”

La notificación es un requisito imprescindible que han de cumplir los actos según el **artículo 58.1 de la LRJAP-PAC** cuando deban notificarse “a los interesados **las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus intereses**”.

Los interesados, sin esa notificación, estarían indefensos, por lo que es una garantía más en la transparencia del proceso, evitando la arbitrariedad de la Administración y la adecuada defensa de los derechos de los mismos.

La notificación, además, ha de cumplir unos requisitos formales:

- Ha de ser **cursada en el plazo de 10 días** a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.
- Ha de **contener el texto íntegro** de la resolución con indicación de si es definitivo o no en la vía administrativa.
- Ha de **especificar los recursos** que procedan, el órgano ante el que se han de presentar y los plazos para su interposición.
- Ha de practicarse de forma que **quede constancia de su recepción** por el interesado (o representante), indicándose fecha, identidad y contenido del acto.

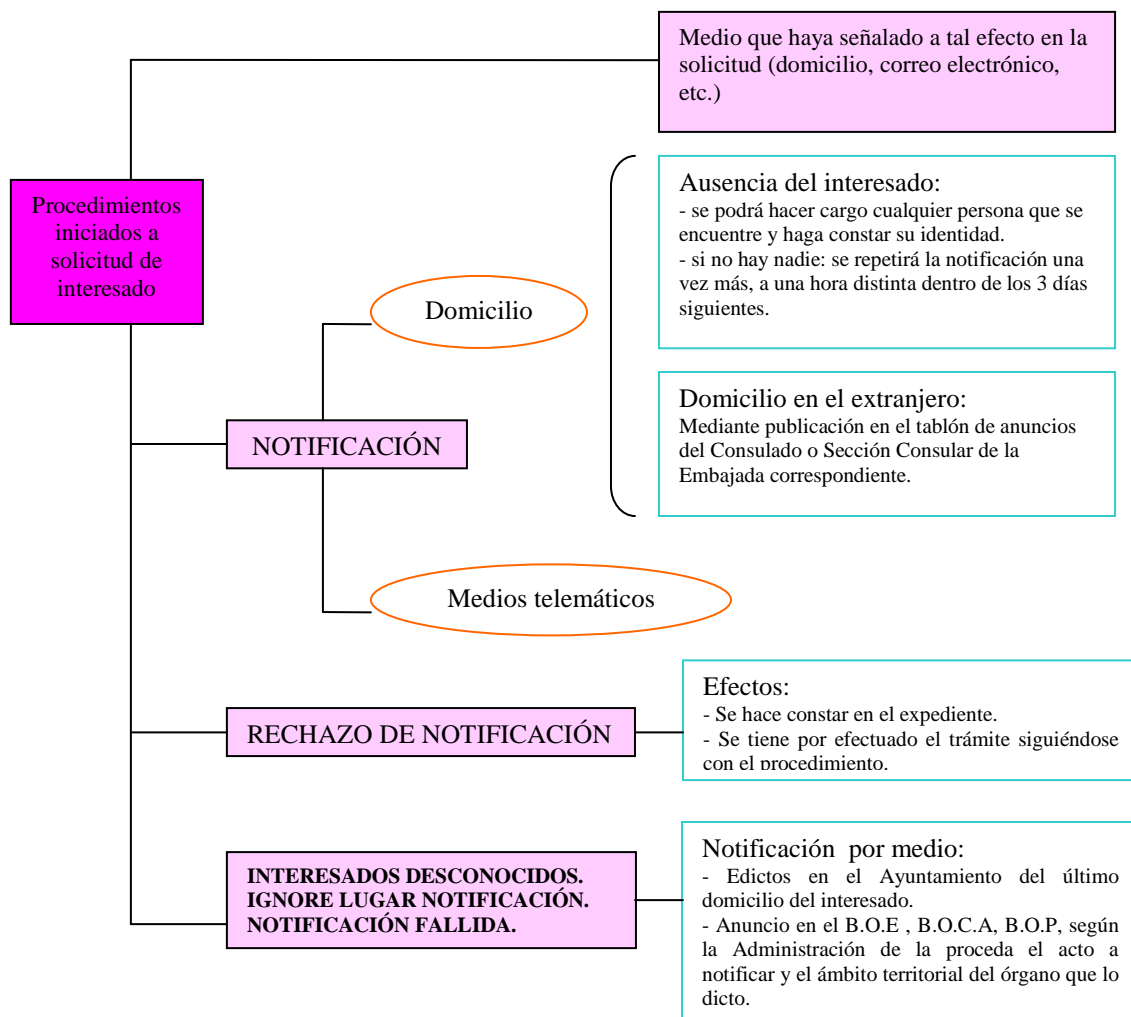
Las notificaciones se practicarán por **cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante**, así como de la **fecha**, de la **identidad** y el **contenido** del acto notificado.

La posibilidad de realizar la notificación implica que se conoce el interesado, que es claramente identificable y se le puede notificar en un lugar, sin embargo no siempre es posible, pues incluso teniendo los datos anteriores, a veces es imposible realizar la notificación. En estos casos la propia ley permite acudir a medios alternativos de notificación como:

- Tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio.
- Boletín Oficial del Estado.
- Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.
- Boletín Oficial de la Provincia.

El medio a aplicar dependerá de cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar y el ámbito de órgano que lo dicte.

En caso de que el último domicilio conocido radique en el extranjero, la notificación se hará a través del tablón de anuncios del **Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente**.



La **publicación** sustituirá a la notificación, surtiendo los mismos efectos y se utilizará:

- a) Cuando el acto tenga por destinatarios a una **pluralidad indeterminada** de personas.
- b) Cuando se trate de actos integrantes de un **procedimiento selectivo** o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso habrán de ser indicados los medios y lugares de las sucesivas notificaciones.

Los contenidos de la publicación han de ser los mismos que los de la notificación. En cualquier caso, siempre que el procedimiento lo requiera o el órgano competente lo considere por razones de interés público, se procederá a la publicación del acto administrativo.

Tanto la notificación por medio de anuncios como la publicación, se limitan legalmente en los casos en que puedan resultar lesionados derechos o intereses legítimos.

LAS COMUNICACIONES Y LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS.

Marco normativo.

- LEY 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Los ciudadanos **podrán elegir en todo momento** la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, **sea o no por medios electrónicos**, excepto en aquellos casos en los que de una **norma con rango de Ley se establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico**.

La **opción** de comunicarse por unos u otros medios **no vincula al ciudadano**, que podrá, en **cualquier momento, optar por un medio distinto del inicialmente elegido**.

Las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así lo hayan **solicitado o consentido expresamente**. La solicitud y el consentimiento podrán, en todo caso, **emitirse y recabarse por medios electrónicos**.

Las comunicaciones a través de medios electrónicos serán **válidas** siempre que exista *constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas*.

Las Administraciones publicarán, en el correspondiente Diario Oficial y en la propia sede electrónica, aquellos medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con ellas.

Las Administraciones Públicas **utilizarán preferentemente medios electrónicos en sus comunicaciones con otras Administraciones Públicas**. Las condiciones que regirán estas comunicaciones se determinarán entre las Administraciones Públicas participantes.

Práctica de la notificación por medios electrónicos.

Para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico se requerirá:

- Que el interesado **haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización**. Tanto la indicación de la preferencia en el uso de medios electrónicos como el consentimiento citados anteriormente podrán emitirse y recabarse, en todo caso, por medios electrónicos.
- El sistema de notificación permitirá **acreditar la fecha y hora** en que produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de **acceso a su contenido**, momento a partir del cual la notificación **se entenderá practicada a todos los efectos legales**.

- Cuando, existiendo **constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido**, se entenderá que la notificación ha sido **rechazada**, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se **compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso**.

Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá **requerir** al órgano correspondiente que las **notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos**, utilizándose los demás medios admitidos.

Producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos acceso.

COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS.

OPCIÓN del modo de elegir los medios para comunicarse con la Administración:

La tiene el **ciudadano**: podrá elegir en cualquier momento el modo y optar por un medio distinto del inicialmente elegido.

La práctica de las comunicaciones electrónicas deberán consentirse **expresamente**.

Excepción: salvo que una norma con rango de Ley se establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico.

PRÁCTICA de la notificación electrónica:

1º. Interesado tiene que señalar dicho medio como preferente o consentir su utilización.

2º. El sistema de notificación permitirá **acreditar la fecha y hora** de la puesta a disposición del interesado y del **acceso a su contenido**.

3º la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales desde el acceso a su contenido, salvo **transcurran 10 días naturales sin que se acceda a su contenido**, se entenderá que ha sido **rechazada**, salvo que se **compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso**.

3. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: NULIDAD Y ANULABILIDAD.

EFICACIA

La **eficacia** es “la capacidad de la Administración de llevar hasta el final, con todas sus consecuencias, la ejecución del acto.”

Ahora bien, los actos administrativos que dicta la Administración no tienen por qué ser válidos, pueden haber incurrido en vicios que hagan que no le sean. Al ser eficaces desde la fecha en que son dictados, el administrado que observe la existencia de un vicio se verá obligado a impugnarlo, bien en vía administrativa o en vía contencioso-administrativa, según proceda.

La norma general establece en el **artículo 57.1 de la LRJPA-PAC** que los actos administrativos **son válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten**. Esta regla general tiene como **excepciones**:

- Que el propio acto **disponga** otra cosa.
- Que el contenido del acto **determine** algo distinto, por ejemplo, cuando se somete la eficacia del acto a alguna condición.
- Que se **exija**, para que el acto sea eficaz, su notificación, publicación o aprobación por órgano superior.
- Que el acto tenga **eficacia retroactiva**. Esto ocurrirá cuando se dicte sustituyendo actos anulados y produzca efectos favorables al interesado, siempre que no lesione intereses de terceros y el supuesto de hecho al que se aplica existiese en la fecha a la que se retrotraen los efectos.

Se da la **suspensión** cuando temporalmente se interrumpe la eficacia del acto administrativo. Las causas por las que puede producirse la suspensión son:

- Cuando, iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, **cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación**.
- La interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado excepto que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o que la impugnación se fundamente en alguna de las **causas de nulidad pleno derecho**.

La ejecución del acto impugnado **se entenderá suspendida** si transcurridos **30 días** desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el Registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado resolución expresa al respecto.

El acto administrativo tiene una eficacia determinada en el tiempo. Una vez realizado el acto se entiende que su eficacia ha terminado. Ocurre en diversos casos **supuestos anormales** que producen el **fin del acto administrativo**, aún no habiéndose ejecutado éste. Estos supuestos son:

- La **anulación** del acto por la propia Administración.
- La **desaparición** del supuesto de hecho o de derecho por el que fueron creados.

- La **revocación** del acto no declarativo de derecho o de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico.
- La **caducidad** del acto por no actuar el interesado.

INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

No todos los actos administrativos son adecuados o se desarrollan atendiendo a la ley, es por eso por lo que se establece en la propia ley una graduación de niveles de invalidez, según su nivel de incumplimiento o defecto.

Los grados de invalidez en que puede incurrir un acto administrativo son: nulidad de pleno derecho, anulabilidad o irregularidades no invalidantes.

GRADO DE INVALIDEZ	ARTÍCULO de la LRJAP-PAC
Nulidad de pleno derecho	62
Anulabilidad: Por infracción del ordenamiento jurídico	63
Irregularidades no invalidantes	63.2 y 63.3

Nulidad de pleno derecho:

Según el **artículo 62 de la LRJAP-PAC**, serán actos nulos de pleno derecho:

- Los que **lesionen** los **derechos y libertades** susceptibles de amparo constitucional.
- Los **dictados por órgano manifiestamente incompetente** por razón de la materia o del territorio.
- Los que tengan un **contenido imposible**.
- Los que sean constitutivos de **infracción penal** o se dicten como consecuencia de ésta.
- Los dictados **prescindiendo** total y absolutamente del **procedimiento legalmente establecido** o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- Los **actos** expresos o presuntos **contrarios al ordenamiento jurídico** por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

También serán nulas de pleno derecho las **disposiciones** administrativas que **vulneren** la **Constitución**, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Anulabilidad:

Son **anulables** “los actos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, que no es sino la aplicación del poder del órgano competente a fines no considerados en el ordenamiento jurídico que posibilita el acto.”

El **defecto de forma** sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados.

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Irregularidades no invalidantes:

Se denomina como tales a “aquellas irregularidades que, por ser de importancia menor, no llegan a hacer del acto administrativo un acto anulable. En estos supuestos el acto sigue siendo válido, si bien pueden determinar la responsabilidad del funcionario causante de la irregularidad.”

Los supuestos de irregularidades no invalidantes se contemplan en la **LRJAP-PAC** de forma dispersa. Así por ejemplo:

- Según lo dispuesto en el **artículo 28**, la actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren **motivos de abstención** no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido. No obstante la no abstención en los casos en los que proceda, dará lugar a responsabilidad.
- El **defecto de forma** del acto sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, de lo que cabe interpretar que cualquier otro defecto de forma será convalidable.
- Asimismo, las actuaciones administrativas **realizadas fuera de tiempo establecido** sólo implicarán la anulabilidad del acto si así lo impusiera la naturaleza del término o plazo, de lo que se deduce que, a falta de tal imposición, el acto extemporáneo será convalidable.

EFECTOS	
Nulidad de pleno derecho	<ul style="list-style-type: none"> - No produce ningún efecto. - Cualquier persona puede impugnar el acto, y los tribunales, si lo aprecian, decretarlo de oficio. - No puede convalidarse el acto administrativo que adolezca de este vicio. - Los efectos de la nulidad de pleno derecho se retrotraen al momento en que se dictó el acto.
Anulabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Producirán todos sus efectos hasta el momento en que se declare la nulidad. - Sólo podrán impugnarlos aquellas personas que tengan un interés legítimo en relación con el acto y no podrá declararse la anulación de oficio. - Es susceptible de convalidación, si se subsanan los vicios de que adolece. - El recurso contra el acto administrativo por incurrir en causa de anulación está sujeto a caducidad.
Irregularidades no invalidantes	<ul style="list-style-type: none"> - Producen todos sus efectos. - El funcionario causante de la irregularidad podrá incurrir en sanción por responsabilidad.

4. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos de las administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos, pero ocurre que, en determinados casos, el que debe cumplir no lo hace, y por ello se dota a la Administración Pública de una serie de medios a través de los cuales obliga a la realización del acto administrativo. Es lo que se denomina “**ejecución forzosa**”.

Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.

El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.

Los actos de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo serán **inmediatamente ejecutivos**, salvo que:

- La ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- La impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho.
- La resolución no ponga fin a la vía administrativa.
- Una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.

Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la **ejecución forzosa** de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales.

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- Apremio sobre el patrimonio.
- Ejecución subsidiaria.
- Multa coercitiva.
- Compulsión sobre las personas.

Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el **menos restrictivo** de la libertad individual.