

TEMA 8. LEY 39/2015. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, EFICACIA DE LOS ACTOS, NULIDAD Y ANULABILIDAD.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.1. Concepto y características

GARCÍA DE ENTERRÍA define el acto administrativo como: “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”.

De forma más sencilla, con ENTRENA CUESTA, el acto administrativo puede definirse como. “acto jurídico realizado por la Administración Pública, con arreglo al Derecho Administrativo”.

Analizando ambas definiciones, se pueden establecer como características del acto administrativo las siguientes:

a) Para que un acto sea administrativo es necesario que el acto sea jurídico.

El acto administrativo entraña una declaración intelectual, por tanto, no serán actos administrativos los actos materiales o de pura ejecución de la Administración. Por otra parte, el acto administrativo como declaración intelectual que es, puede consistir, a su vez, en una declaración de voluntad (por ejemplo una resolución final de un procedimiento), de juicio (por ejemplo los actos de fiscalización o de intervención financiera), de conocimiento (un informe, un dictamen, o cualquier acto de los órganos de la llamada Administración Consultiva) o de deseo (una propuesta, por ejemplo).

b) El acto ha de ser realizado por una Administración Pública.

Esta nota característica excluye de la noción de acto los siguientes:

- Los actos políticos del Gobierno.
- Los actos materialmente administrativos producidos por otros órganos públicos no encuadrados en la Administración (Poder Judicial o Legislativo).
- Los actos de los administrados, aunque produzcan efectos jurídicos conforme al Derecho Administrativo.

c) Para que un acto jurídico de la Administración tenga naturaleza administrativa deberá estar regulado por el Derecho Administrativo.

1.2. Clases

No es posible establecer una clasificación completa exhaustiva de los actos administrativos: podrían hallarse casi tantas clasificaciones como posibles actos. Las que aquí se proponen engloban las categorías más importantes de actos.

1.2.1. Por los órganos de los que emana el acto

- **Acto simple:** si el acto procede de un solo órgano administrativo; si dicho órgano es un órgano colegiado (compuesto por una pluralidad de personas) se rige por normas distintas a si fuera unipersonal o monocrático (compuesto por una sola persona).
- **Acto complejo:** si en su producción intervienen dos o más órganos administrativos.

1.2.2. Por la extensión de sus efectos a los destinatarios

- **Generales:** son aquellos que van dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas (resolución de convocatoria de oposiciones, por ejemplo)
- **Singulares o especiales:** destinados a una o varias personas determinadas o determinables (resolución mencionando al funcionario o resolución por la que el Secretario de Estado competente en materia de función pública, nombra a diez personas como funcionarios del Cuerpo General Administrativo).

1.2.3. Por los efectos jurídicos de su contenido

- **Actos constitutivos:** son los que crean, modifican o extinguen relaciones o situaciones jurídicas. Pueden ser favorables, si amplían la esfera jurídica del destinatario (concesión de una licencia, de una plaza en un concurso, etc.), o de gravamen, si restringen tal esfera jurídica (órdenes, expropiaciones, confiscaciones, sanciones).
- **Actos declarativos:** son los que acreditan un hecho una situación jurídica sin incidir sobre su contenido (certificación o notificación, p.e.).

1.2.4. Por su lugar en el procedimiento administrativo

- **Acto de trámite:** es aquél que no decide el fondo de la cuestión ni da lugar a la terminación de expediente, sino que se limita a preparar la decisión final. (Ejemplo: providencia para que pase el expediente a otro órgano).
- **Acto definitivo:** si decide las cuestiones planteadas en el expediente, poniendo normalmente fin a éste. Por ello, contienen la voluntad del órgano y en general han de ser notificados a los interesados. (Ejemplo: denegación de una licencia urbanística). Contra estos actos caben recursos.

1.2.5. Por la posibilidad de ser recurridos

- **Acto impugnabile:** es aquél que pone término a la vía administrativa, que la agota, no quedando otro recurso planteable. Se dice que “causa estado” y ya únicamente puede ser objeto de recurso ante el Juez o Tribunal de lo contencioso-administrativo.

Son impugnables los actos:

- Definitivos.
 - De trámite que decidan directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, o causen indefensión.
 - En todo caso, tales actos deben poner término a la vía administrativa.
- **Acto no impugnabile:** si no cabe recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por existir aún la posibilidad de un recurso ante la propia Administración.

También son actos no impugnables:

- Los actos firmes.
- Los que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes.
- Los confirmatorios de acuerdos no recurridos en tiempo y forma.

1.2.6. Por la potestad ejercitada al dictarlo

- **Acto reglado,** cuando todos sus elementos vienen predeterminados por el ordenamiento; la Administración no puede optar entre varias decisiones, sino que tiene que atenerse a una determinada, actúa sin perjuicio subjetivo posible, automáticamente (Ejemplo: jubilación de un funcionario al llegar a la edad prevista).
- **Acto discrecional,** cuando alguno de sus elementos no está especificado por el ordenamiento, quedando a la libre apreciación de la Administración respetando en todo caso los límites establecidos por la norma habilitante. Ésta no actúa automáticamente, sino que puede optar entre varias alternativas

1.2.7. Por el modo de exteriorizarse

- **Acto expreso,** si consiste en una manifestación de voluntad expresada por la Administración, normalmente en forma escrita; es decir, se trata de un acto administrativo tal como se deduce de la definición antes dada.
- **Acto presunto,** cuando no se admite resolución alguna y entra en juego el silencio administrativo.

1.3. Elementos de los actos administrativos

Los autores discrepan a la hora de enumerar los elementos que deben concurrir para que un acto administrativo sea válido. No obstante, suelen señalar como tales el elemento subjetivo, el objetivo, el teleológico o final, el causal y el formal.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO			
SUBJETIVO	Planteamiento general	La Administración, única autora posible de los actos, actúa a través de Órganos que deben ser competentes. Además, el titular del órgano ha de contar con la correspondiente legitimación y hallarse en situación abstracta de imparcialidad.	
	Competencia	Es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida, salvo casos de delegación y avocación.	
	Legitimación	El titular debe reunir los requisitos necesarios (nombramientos, toma de posesión, etc.) para actuar en nombre de la Administración	
	Imparcialidad	Causas de abstención (art. 23 LRJSP)	<ul style="list-style-type: none"> — Interés personal en el asunto; ser administrador de entidad interesada o tener cuestión litigiosa con un interesado. — Parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados (...) — Amistad íntima o enemistad manifiesta. — Haber tenido intervención como perito o testigo en el procedimiento de que se trate. — Tener relación de servicio (o haberlo tenido en los dos últimos años) con persona interesada.
		Recusación (art. 24 LRJSP)	<ul style="list-style-type: none"> — Se planteará en cualquier momento del procedimiento, por escrito. — En el día siguiente, el recusado manifestará si se da o no la causa alegada. — En el 1^{er} caso, el superior resolverá en el plazo de tres días. — No cabe recurso contra tal resolución.
OBJETIVO	<ul style="list-style-type: none"> — El acto ha de referirse a un objeto posible, lícito y determinado. — Su contenido podrá estar integrado por una declaración de voluntad, conocimiento, deseo o juicio. 		
FINAL	El acto debe tender a la satisfacción del interés general, de lo contrario incurrirá en desviación de poder.		
CAUSAL	Es la razón justificadora de cada acto; la circunstancia que justifica en cada caso que un acto se dicte.		
FORMAL	<ul style="list-style-type: none"> — Los actos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia. — Si la competencia se ejerce de forma verbal, el funcionario que la reciba oralmente efectuará y firmará la constancia escrita del acto. — Los actos administrativos de una misma naturaleza (nombramientos, p.e.) podrán refundirse en un único acto). 		

De los requisitos mencionados se hará referencia al elemento formal y por tanto a la necesidad de motivar ciertos actos administrativos

La motivación consiste en la exteriorización de las razones que han llevado a la Administración a tomar una decisión, a dictar un acto determinado. En terminología legal es “*la sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho*” que originan un acto concreto.

Como norma general, en nuestro Derecho, los actos no han de ser motivados.

En cualquier caso, sólo los actos enumerados en el **art. 35** deben cumplir el requisito de referencia. Según tal artículo serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
- c) Los actos 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 el artículo 56.
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
- f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
- g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
- h) Las propuestas de resolución de procedimientos de carácter sancionado, así como los actos que resuelvan procedimiento de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.
- i) Los actos 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.

2. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Eficacia

El análisis de la eficacia de los actos administrativos debe dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿En qué momento comienzan a producir efectos los actos administrativos?
- ¿De qué prerrogativas dispone la Administración en orden a la realización tales actos?

2.1.1. Momento en que el acto administrativo comienza a producir efectos

Según el art. 39.1 LPA, “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.**”

Se da por supuesto que los actos administrativos son válidos. Sin embargo, dicha presunción de legitimidad tiene los siguientes caracteres y límites:

- **Aparece establecida en la Ley.** Es el propio legislador quien dispensa a la Administración de la necesidad de demostrar la validez de sus actos con carácter previo a la aplicación de los mismos.
- **Es una presunción *iuris tantum*.** El particular es el que debe recurrir frente al acto que, en principio, se supone válido. Si se demuestra vulneración del ordenamiento jurídico, el acto será anulado en vía administrativa o judicial, tal como se verá en los temas relativos a los recursos.

El citado precepto estipula, además, que, como regla general, el acto producirá efectos de forma inmediata (dictada la resolución, por ejemplo, se podrá llevar a cabo lo acordado en ella). No obstante, dicha regla general presenta **excepciones**: en unos casos la eficacia queda demorada mientras no se cumplan ciertos requisitos y, en otros, el acto produce efectos retroactivos – extiende sus consecuencias a un momento anterior a aquel en que se ha dictado-.

Según el art. 39.2, la **eficacia** quedará **demorada**:

- Cuando así lo exija el contenido del acto (condición, término, modo).
- Cuando sea preceptiva la aprobación superior.
- Cuando el acto haya de notificarse o publicarse.

El nombramiento, p.e. no acarrea inmediatamente la condición de funcionario. La persona nombrada sólo adquirirá tal condición cuando realice un acto expuesto de aceptación de tal nombramiento, que se concreta en la toma de posesión.

Por otra parte, resulta obvio que no se puede ejecutar una sanción si no se le ha notificado la resolución sancionadora al interesado.

Por último, el art. 39.3 establece que excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia **retroactiva** a los actos:

- Cuando se dicten en sustitución de actos anulados.
- Cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

3. ESPECIAL IMPORTANCIA REQUIERE LA NOTIFICACIÓN Y LA PUBLICACIÓN

3.1. Notificación

La **notificación**, como medio de comunicación entre el órgano administrativo que dicta el acto y su destinatario, cumple tres objetivos:

- Poner en conocimiento del administrado la voluntad del órgano.
- Constituir una condición para la eficacia de los actos administrativos.
- Actuar como presupuesto para que comiencen a computarse los plazos de los que el administrado dispone para recurrir.

La LPA se refiere a la notificación y publicación de los actos en los artículos 40 a 44, en los términos que se indican seguidamente.

3.1.1. Actos que deben ser notificados

El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes (art. 40.1 LPA).

3.1.2. Plazo y contenido

La notificación deberá ser cursada en el **plazo** de diez días a partir de la fecha en que el acto se haya dictado, y deberá **contener** el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa (esto es, si agota o no la vía administrativa), la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente (art. 40.2 LPA).

Las notificaciones que no contengan los requisitos señalados no producirán sus efectos propios y una de las consecuencias que de ello se derivan es que no comienzan a correr los plazos de interposición de los recursos administrativos o judiciales que cupieran contra el acto. No obstante, la LPA contempla la subsanación de estas notificaciones defectuosas en los siguientes términos: *“las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda”* (art. 40.3 LPA).

Sin perjuicio de lo acabado de exponer, *“y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”* (art. 40.4 LPA).

Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado.

3.1.3. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones

Se encuentran reguladas en el artículo 41 de la LPA en los siguientes términos:

Las notificaciones se practicarán **preferentemente por medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esa vía.

No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por **medios no electrónicos** en los siguientes supuestos:

- Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

En los **procedimientos iniciados a solicitud del interesado**, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por **aquél**. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

En los **procedimientos iniciados de oficio**, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Cuando el interesado o su **representante rechace la notificación** de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un **aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico** del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.

3.1.4. Práctica de las notificaciones en papel

Según el art. 42 LPA, todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la **sede electrónica** de la Administración u organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

Cuando la notificación se practique en el **domicilio del interesado**, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44 para las notificaciones infructuosas.

Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos.

3.1.5. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la **sede electrónica** de la Administración y organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo.

A estos efectos, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido **diez días naturales** desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Se entenderá cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el **Punto de Acceso General Electrónico de la Administración**, que funcionará como un portal de acceso.

3.1.6. Notificación infructuosa

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado.

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en **el** boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el Boletín Oficial del Estado.

3.2. Publicación

Según el artículo 45 LPA, los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

En todo caso, los actos administrativos **serán objeto de publicación**, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:

- Cuando el acto tenga por destinatario una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo en este último caso, adicional a la individualmente realizada.
- Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos exigidos para las notificaciones en el art. 40.2. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo¹.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

¹ “Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda”.

La publicación de los actos se realizará en el **D**iarario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar.

Sin perjuicio de lo dispuesto para las notificaciones infructuosas, la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deba practicarse en tablón de anuncios o edictos, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente.

Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

Adicionalmente y de manera facultativa, las Administraciones podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial.

4. El principio de legalidad en la actuación administrativa

4.1. Concepto

El principio de legalidad, en el ámbito de la actuación administrativa, implica que toda acción singular del poder debe estar justificada en una ley previa.

Dicha exigencia se fundamenta en dos motivos:

- La legitimidad del poder procede de la voluntad comunitaria, y la expresión típica de esta última es la ley.
- El principio técnico de la división de poderes quebraría si el Ejecutivo no se encargase precisamente de “ejecutar la ley”, aplicarla a casos concretos. En definitiva, el poder legislativo prima sobre el Ejecutivo: este último debe actuar en el marco previo de las decisiones de aquél (las leyes).

4.2. Manifestaciones en nuestro derecho positivo

La idea expuesta, que hoy puede resultar obvia, supuso una novedad histórica de primer orden, generada por la Revolución francesa y que encuentra su reflejo en diversos preceptos del Ordenamiento Jurídico español:

- “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (art. 9.1 CE).
- “La Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa... con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” (art. 103.1 CE). Este precepto, recogido literalmente en el art. 3.1 LRJSP, alude a la necesidad de una conformidad total a las normas.

- “El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos” (art. 34.2 LPA). Por ello, afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, que “puede concluirse fácilmente que no hay acto sin norma específica que lo autorice y lo prevea, que el acto administrativo, por diferencia sustancial con el negocio jurídico privado, es esencialmente típico..., nominado no obediente a ningún genérico principio de autonomía de la voluntad, sino, exclusivamente, a la previsión de la Ley”.
- “Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico” (art. 48, ya citado).
- “Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque **aquellas procedans de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general**” (art. 37.1 LPA). Alude este precepto al principio de **inderogabilidad singular de los reglamentos**, que prohíbe a la Administración alterar mediante actos singulares lo establecido en disposiciones que ella misma haya dictado, incluso cuando éstas procedan de un órgano inferior al que dicte aquéllos (una resolución del Consejo de Ministros, no será válida si vulnera lo establecido en una orden ministerial).

En conclusión, el principio de legalidad en la actuación administrativa está plenamente recogido en el vigente Derecho español; no existe ningún espacio en que la Administración pueda actuar con un poder jurídico. Por ello, para decidir acerca de invalidez de un acto administrativo no hay que buscar necesariamente una norma que la prohíba: es suficiente la inexistencia de un precepto jurídico que lo admita.

4.2.1. La ejecución de los actos: prerrogativas de la Administración

Se trata ahora de responder a la cuestión de cuáles son los medios que la administración tiene a su favor para hacer cumplir aquello que ha ordenado.

La Administración, cuando actúa sometida al Derecho Administrativo ostenta el privilegio de que sus “decisiones” son ejecutivas, esto es, que deben cumplirse. En esto consiste, precisamente, la denominada ejecutividad de los actos administrativos.

Además, sin necesidad de acudir a los Tribunales, los entes públicos pueden ejecutar coactivamente sus actos administrativos: es la denominada ejecución forzosa de los mismos, también conocida con el nombre de acción de oficio.

A todas estas cuestiones se refieren los artículos 38 y 97 a 105 LPA, en los términos que se reflejan seguidamente:

A) Requisitos previos

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley (art. 38).

La Ley establece una garantía a favor de los particulares, al disponer en el art. 97 que:

- 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.

B) Ejecutoriedad inmediata

De lo anteriormente expuesto se deduce que, producida y notificada la resolución, se podrá aplicar sin más dilaciones. Lo confirma el art. 98 en los siguientes términos:

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

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.*
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.*
- c) Una disposición establezca lo contrario.*
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.*

Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivado de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda Pública, éste se ejecutará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.*
- b) Transferencia bancaria.*
- c) Domiciliación bancaria.*
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.”*

Por otra parte el **art. 117**, al que también se refiere el precepto anterior, responde a la siguiente pregunta: ¿la impugnación de un acto suspende su ejecución?

La respuesta es negativa: *“La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”.*

Si una resolución ordena el derribo de un inmueble, el posible recurso interpuesto por el titular no es causa suficiente para evitar la demolición del mismo.

Sin embargo, la enunciada regla general presenta excepciones:

El órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la **ejecución del acto impugnado** cuando concurran alguna de las siguientes circunstancias:

- Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPA.

Por otra parte, si el recurrente solicita la suspensión de la ejecución y, en un mes, el órgano competente no decide nada al respecto, aquélla se producirá por imperativo legal: *“la ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si, transcurrido un mes desde que la solicitud de la suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto”* (art. 117.3)

Por último, el mencionado art. 117 establece las siguientes reglas relativas a la suspensión de la ejecución del acto como consecuencia de un recurso:

- Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.
- Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente.
- La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa cuando, habiéndolo solicitado previamente al interesado, exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión de acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud.
- Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia habrá de ser publicada en el periódico oficial en que aquél se intentó.

C) La ejecución forzosa

“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 un órgano judicial” (art. 99).

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios, a los que alude el art. 100:

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

A continuación se analiza cada uno de ellos, pero teniendo en cuenta que, si fueran varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

Además, si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

a) Apremio sobre el patrimonio.

“Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida, se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

En cualquier caso, no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal” (art. 101).

El apremio es el medio ordinario de ejecución forzosa administrativa. La titularidad del poder administrativo de apremio pertenece, como regla general, a las Administraciones territoriales (Estado, Comunidad Autónoma, Municipio, etc). No obstante, los créditos de la Seguridad Social son objeto de apremio y recaudación por la propia Tesorería General.

b) Ejecución subsidiaria

Consiste en la realización de lo dispuesto en el acto administrativo por sujeto distinto del obligado y por cuenta de éste.

Viene autorizada, con carácter general, por el art. 102 en los términos siguientes:

- Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.
- En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.
- El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior.
- Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

c) **Multa coercitiva**

Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas. Por tanto, la multa coercitiva no debe confundirse con las multas-sanción: su finalidad no es el castigo del infractor, sino la presión sobre éste para que cumpla la obligación que deriva del acto; precisamente por ello puede ser reiterada *“por lapsos de tiempo suficientes para cumplir lo ordenado”*.

d) **Compulsión sobre las personas**

Como medida extrema, la Administración puede llegar al empleo de la fuerza sobre las personas. Deben concurrir, sin embargo, los siguientes requisitos:

- Que se trate de actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar. En otro tipo de obligaciones, su cumplimiento se puede garantizar por otros medios.
- Que la ley lo autorice expresamente.
- Que se respete la dignidad de la persona y los derechos reconocidos en la Constitución.

“Si tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa” (art. 104.2).

Como una variedad de la compulsión directa podemos citar el denominado “desahucio administrativo”, consistente en el lanzamiento por los propios agentes de la Administración de quienes ocupan, sin título bastante, bienes de dominio público.

Finalmente, **no se admitirán a trámite acciones posesorias** contra las actuaciones de los órganos administrativos realizados en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido (art. 105).

5. NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La validez del acto supone la concurrencia en el mismo de todos los elementos que deben integrarlo. La falta de alguna de ellos arrastrará su calificación como nulo o anulable, salvo que se trate de una irregularidad no invalidante. La distinción entre nulidad (o nulidad absoluta o de pleno derecho) y anulabilidad parte de un criterio de “gravedad”: la primera se produce en los supuestos en los que la transgresión de la legalidad es más grande.

5.1. La nulidad de pleno derecho

A) Nulidad de actos administrativos

Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes, enumerados en el **art. 47**:

- 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.

De lo indicado en el precepto anterior se deduce que la nulidad puede deberse, en primer lugar, a razones de incompetencia. El órgano debe ser “*manifiestamente*” incompetente. Según la jurisprudencia, la infracción de las reglas de la competencia ha de ser “*clara y terminante*” o “*notoria, evidente y grave*”. En cualquier caso, es meramente anulable –y, por ello, convalidable– el dictado por un órgano jerárquicamente subordinado al que tiene atribuida la competencia para ello.

En segundo término, la nulidad puede tener su origen en una infracción del procedimiento. La Ley no exige necesariamente que se prescinda de todo trámite, sino que es suficiente no haber seguido el procedimiento legalmente establecido (adjudicación de una obra mediante procedimiento negociado, p.e., en el supuesto de que hubiere procedido celebrar subasta en procedimiento abierto); en el supuesto del ejemplo se habría seguido un procedimiento, pero prescindiendo “*total y absolutamente*” del establecido por la ley.

Por último, los restantes supuestos de nulidad derivan del contenido del propio acto: imposible, constitutivo de delito –o dictado como consecuencia del mismo–, contrario a los derechos y libertades, etc.

- **Consecuencia de la nulidad**

Son las siguientes:

- El acto no produce efectos. Es como si nunca se hubiera dictado.
- Esta ineficacia del acto se produce por sí misma, sin necesidad que la declare el juez. Si tiene lugar tal declaración, sus efectos se producirán desde la fecha en que el acto se realizó.
- La nulidad del acto es susceptible de alegarse o ser tenida en cuenta por los interesados.
- El acto nulo no puede convalidarse por transcurso del tiempo ni por voluntad de la Administración.

B) Nulidad de las disposiciones administrativas (reglamentos)

También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que:

- Vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.
- Regulen materias reservadas a la Ley.
- Establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 47.2)

5.2. La anulabilidad

La LPA ha tomado como punto de partida la catalogación exhaustiva de los supuestos de nulidad absoluta, concibiendo de modo residual la anulabilidad. Serán anulables, por tanto, los actos que incurran en cualquier infracción distinta de las enumeradas arriba.

Dicho con las palabras del art. 48 “*son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder*”.

Tal como se indicó al tratar del fin del acto administrativo, la desviación de poder consiste en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico (art. 70 LJCA).

No obstante, cuando la infracción contenida en un acto no afecte a un elemento esencial, ni siquiera se produce anulabilidad, sino una mera irregularidad que no afecta a la validez del mismo. Así:

- El defecto de forma 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. (art. 48.2 LPA)
- La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo impongan la naturaleza del término o plazo (art. 48.3 LPA).

Las citadas irregularidades no invalidantes –de las que constituyen supuesto típico las actuaciones realizadas fuera de plazo- pueden dar lugar a consecuencias distintas de la nulidad: responsabilidad del funcionario causante de la demora, valoración positiva o negativa de la actividad (silencio administrativo), etc.

- **Consecuencias**

La anulabilidad se caracteriza por las siguientes notas:

- El acto produce efectos mientras no sea expresamente anulado.
- La anulabilidad del acto sólo afecta a los interesados: sólo ellos pueden alegarla, tenerla en cuenta o pedir la anulación del acto administrativo.
- El acto anulable puede ser convalidado, por el mero transcurso del tiempo si los interesados no piden que se anule, o por voluntad de la Administración.

5.3. El principio de conservación del acto administrativo

Tal como ya se ha indicado, *“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”* (art. 39.1).

Pues bien, GARCÍA DE ENTERRÍA, entiende que la citada presunción de validez se traduce en un principio favorable a la conservación de los actos administrativos, que da lugar a una serie de técnicas concretas a las que la LPA ha dado una configuración positiva.

Tales figuras son: de **transmisibilidad, conversión, conservación y convalidación** reguladas en los arts. 49 a 52 LPA dentro del Capítulo III dedicado a la “Nulidad y Anulabilidad”.

A) Transmisibilidad

Según el art. 49 LPA:

- La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.
- La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.

Se trata, por parte de la Ley, de proteger todos aquellos actos que forman parte del procedimiento y que sean válidos, con independencia de que otros puedan ser nulos o anulables.

B) La conversión

“Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de este” (art. 50).

El efecto específico de la conversión es, precisamente, la transformación de un acto inválido en otro válido, aunque distinto.

C) Conservación de actos y trámites

“El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción” (art. 51).

La anulación del procedimiento lleva consigo un retraso de la decisión sobre el fondo. Por ello, un elemental principio de economía procesal hace que, cuando es previsible que, de retornar las actuaciones al momento en que se cometió la falta, se volvería a obtener el mismo resultado, no es procedente llegar a la repetida nulidad de actuaciones.

D) Convalidación

La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el art. 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos.

Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente (art. 52).