

Tema 18. Introducción

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto, elementos y clasificación de los actos administrativos.

Concepto

El acto administrativo es toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. Por tanto las características del acto administrativo son:

a) El acto administrativo es una declaración intelectual, esto es, el resultado o la expresión de una operación de carácter intelectual, lo que deja fuera del concepto las actuaciones puramente materiales o físicas. No obstante, no hay que perder de vista que toda actuación material de la Administración que afecte en sentido perjudicial o limite los derechos de los particulares ha de estar precedida de la oportuna resolución, esto es, de un previo acto administrativo que la ordene o permita. Así lo establece expresamente el artículo 93 LRJAPPAC.

b) La declaración intelectual en que consiste el acto administrativo puede ser de voluntad, como ocurre normalmente en las resoluciones que ponen fin a un procedimiento (por ejemplo, se impone una sanción, se otorga una autorización etc., expresando la Administración su voluntad al efecto), pero también de juicio y opinión (un informe, donde la Administración expresa su opinión sobre un determinado asunto), de deseo (como la petición que un órgano dirige a otro, o la propuesta que le somete) o de conocimiento (como las certificaciones, en que la Administración se limita a dar fe de una situación cuya realidad conoce por algún medio, como ocurre, por ejemplo, con el certificado de residencia). Ahora bien, entre todas estas declaraciones son especialmente importantes los de voluntad o resoluciones, en cuanto que sólo ellas, son recurribles por separado.

c) La declaración ha de emanar de una Administración Pública.

d) El acto de la Administración ha de estar sometido al Derecho Administrativo, apareciendo como consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa. Ello supone que no son actos administrativos, sino simples actos de la Administración, los que ésta realiza sometida al Derecho Privado, como cualquier particular.

e) Por fin, esa potestad administrativa expresada en el acto administrativo ha de ser distinta de la potestad reglamentaria ya que en tal caso no nos encontraríamos ante un acto administrativo sino ante un Reglamento. La diferencia esencial entre ambos no se halla tanto en que el Reglamento tiene unos destinatarios generales o indeterminados (por ejemplo, un Reglamento que regula las sanciones a imponer a los funcionarios) mientras que el acto tiene un destinatario determinado (el funcionario al que se impone la sanción en el ejemplo considerado), como en que el Reglamento crea Derecho, incorporándose al ordenamiento jurídico y aplicándose en reiteradas ocasiones, mientras que el acto administrativo se limita a aplicar el Derecho previamente existente, agotando su eficacia en su aplicación.

Elementos

Nos referiremos a los elementos subjetivo, objetivo y formal del acto administrativo.

a. Elemento Subjetivo. El acto administrativo, como regla general, sólo puede ser dictado por una Administración Pública, entendiéndose por tal en principio lo que marca el artículo 2 LRJAPPAC. Lo expuesto justifica que se diga que el acto administrativo es esencialmente unilateral, en cuanto que su producción es exclusiva de la Administración. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que existen supuestos en que la voluntad previa del administrado es necesaria para que se dicte un acto o para que éste produzca efectos.

Por otro lado, el acto ha de emanar del órgano en cada caso competente de la Administración que lo dicte (artículo 53.1 LRJAPPAC), debiendo estar debidamente nombrado el titular del órgano. Asimismo, es preciso que el titular del órgano competente no incurra en alguna de las causas de abstención o recusación que establecen los artículos 28 y 29 LRJAPPAC, sin perjuicio de que ello no suponga necesariamente la invalidez del acto (artículo 28.3 LRJAPPAC). Finalmente, hay que señalar que cuando el órgano competente tenga carácter colegiado, será necesario que se cumplan las condiciones legales para la validez de sus acuerdos detalladas en el Capítulo II del Título II LRJAPPAC.

b. Elemento Objetivo. Este elemento hace referencia a cómo debe ser el contenido del acto administrativo. En este sentido, el artículo 53.2 LRJAPPAC declara que el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos. Quiere ello decir que los actos administrativos habrán de ser **lícitos**, esto es, respetuosos con la legalidad vigente, habrán de ser **determinados**, es decir, que pueda conocerse con seguridad y certeza que es lo que están estableciendo, y habrán de ser **posible**. Pero además el acto administrativo debe atender a la satisfacción de una finalidad pública y deberá estar **motivado** en los supuestos indicados en el art.54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAPPAC, lo que supone que la Admx debe determinar cuales son las razones que le llevan a adoptar ese acto administrativo y no otro.

c. Elemento Formal: para que el acto administrativo sea válido debe reunir dos requisitos

formales:

-Que el acto se haya dictado como consecuencia de la realización de un previo procedimiento administrativo.

-El acto administrativo como regla general debe figurar por escrito, aunque se admiten los actos verbales (por ej. una orden de un superior jerárquico a un inferior; un orden dada por la policía de tráfico a un ciudadano, etc).

Clases

Las clasificaciones existentes de los actos administrativos son innumerables. Veamos algunas de ellas:

a. Actos favorables y actos de gravamen.

Son actos favorables los que producen efectos beneficiosos para los interesados (una subvención, una autorización) y actos de gravamen los que perjudican a aquélla (una sanción, una liquidación tributaria). Las diferencias fundamentales de régimen jurídico entre unas y otras son los siguientes: 1) Los actos de gravamen pueden ser revocados en cualquier momento por la Administración (artículo 105.1 LRJAPPAC); los favorables sólo pueden serlo, en principio, por motivos de ilegalidad y con enormes limitaciones (artículos 102 y siguientes LRJAPPAC); 2) Excepcionalmente, los actos favorables podrán tener carácter retroactivo (artículo 57.3 LRJAPPAC), a diferencia de los de gravamen; 3) Los actos de gravamen han de ser siempre motivados (artículo 54.1 c) LRJAPPAC).

b. Actos resolutorios y actos de trámite.

Los primeros (resoluciones) son aquellos que ponen fin a un procedimiento, decidiendo sobre el fondo del asunto (imponen la sanción, conceden la autorización). Los segundos son los actos que forman parte del procedimiento que culminará, en su caso, con la resolución (acto de iniciación de un expediente, informes, propuestas, etc.). Sólo las resoluciones son susceptibles de recurso administrativo o jurisdiccional. Por excepción, son también recurribles los actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento (por ejemplo, que ordenen el archivo de las actuaciones), produzcan indefensión (por ejemplo, la inadmisión incorrecta de una prueba) o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Así lo dispone el artículo 107.1 LRJAPPAC.

c. Actos expresos y actos presuntos.

Los primeros se manifiestan formalmente y por escrito, mientras que los segundos surgen al exterior en virtud del mecanismo del silencio administrativo que podrá ser positivo o negativo.

d. Actos reglados y actos discrecionales (leer)

Los primeros son los que la Administración al dictarlos se limita a aplicar una norma que le señala claramente la decisión a adoptar en el supuesto de hecho del que se trate. En los segundos, la Administración tiene libertad en la emisión de dicho acto pudiendo optar entre diversas alternativas que la Ley le ofrece, pero sin olvidar que el fin de toda actuación es el interés general.

2. Eficacia de los actos administrativos.

Para que un acto administrativo despliegue toda su eficacia, para que produzca en la realidad los efectos que estaba buscando, no basta en la gran mayoría de los casos con que simplemente se haya dictado; es preciso normalmente el cumplimiento de determinados requisitos que fundamentalmente se centran en la necesidad de garantizar el conocimiento del acto por aquellos a quienes va dirigido, a fin de que puedan darle efectivo cumplimiento. La Ley 30/1992 regula la eficacia de los actos administrativos en el Capítulo II del Título V (artículos 56 a 61). Comienza por sentar la regla general de que los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan (artículo 57.1); no obstante, ya en el mismo precepto deja a salvo la posibilidad de que el propio acto disponga otra cosa (por ejemplo, cuando fije un plazo o término para que comiencen los efectos del acto) y en el artículo 57.2 añade también que la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superiores; finalmente, el artículo 57.3 regula la posibilidad de otorgar eficacia retroactiva a los actos.

Presunción de validez de los actos administrativos

Como hemos visto, el artículo 57.1 LRJAPPAC declara que los actos administrativos se presumen válidos. Ello quiere decir que en tanto no se declare su invalidez, los actos administrativos se consideran como si fuesen conformes al ordenamiento jurídico y deben ser cumplidos y hechos cumplir por los ciudadanos y por la Administración, sin que estos, aún cuando los estimen inválidos, puedan limitarse a desconocerlos. De este modo, al particular afectado por el acto que considere inválido si quiere evitar que el mismo produzca los correspondientes efectos que pueden perjudicarlo, estará gravado con la carga de impugnar el acto, esto es, de presentar contra el mismo los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales, con la finalidad de solicitar y obtener, en su caso, su anulación.

Eficacia demorada del acto administrativo

Como ya hemos señalado, la teórica regla general de eficacia inmediata del acto administrativo del artículo 57.1 LRJAPPAC, admite excepciones que en la práctica superan cuantitativamente a aquella regla general. Examinémoslas separadamente:

a. Cuando así lo disponga el propio acto. Por ejemplo, el propio acto pueda establecer un plazo para su eficacia (otorgamiento de una autorización de apertura de un establecimiento a partir del día 1 de enero de 1996) o supeditarla al cumplimiento de determinadas condiciones (por ejemplo, condicionar esa autorización a la realización de determinadas obras).

b. Cuando así lo exija el contenido del acto. Se trata de aquellos supuestos en que el acto, por su propia naturaleza, no puede producir efectos sin la producción de un requisito posterior. Así, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario no adquiere su eficacia sino hasta el acto de toma de posesión.

c. Cuando la eficacia este supeditada a la aprobación superior del acto.

d. **Notificación:** la notificación del acto administrativo, cuando proceda, es necesaria para que el acto administrativo produzca todos sus efectos. El artículo 58 señala que se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

.Plazo: Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado

.Contenido: deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados pueden ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

.Notificaciones defectuosas: 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.

.Medio y lugar para practicar la notificación: el artículo 59 LRJAPPAC regula la correcta práctica de las notificaciones. Según su apartado primero, estas se practicarán por cualquier **medio** (correo, entrega personal, etc.) que permita tener constancia de su recepción, así como de su fecha y de la identidad y contenido del acto notificado. Según el apartado segundo, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se realizará en el **lugar** que este

haya señalado en su solicitud y, cuando no hubiera señalado ninguno o no fuera posible hacerlo en el señalado, en cualquier lugar adecuado (domicilio, lugar de trabajo...) Si la notificación se practica en el domicilio y no se halla presente el destinatario, podrá hacerse cargo de la notificación cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. Si no pudiese practicarse la notificación se dejará un aviso en el buzón domiciliario y se deposita la notificación por un plazo de un mes en lista de correos a la espera de que sea retirada por su destinatario. En el caso, en que tampoco se retire la notificación, al no haberse podido practicar, la Administración puede hacer la notificación mediante anuncios en boletines oficiales (art. 59.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Cuando el interesado o su representante **rechacen** la notificación, esto es, se nieguen expresamente a recibirla, no obstante haber sido localizados, se tendrá por efectuada la notificación, haciéndolo constar en el expediente (artículo 59.3 LRJAPPAC).

Mientras que la notificación no se haya practicado correctamente, ello supone que el acto no produce efectos perjudiciales para el interesado, pero sí los que le beneficien (así, aun cuando no se le haya notificado el otorgamiento de una autorización, desde que se dictó el acto podrá ejercer correctamente la actividad). Ello supone que el plazo para interponer los correspondientes recursos no empieza a correr hasta la notificación.

e. **Publicación:** la publicación del acto administrativo sustituye a la notificación, obligatoriamente, en los casos que recoge el artículo 59.5, esto es, cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas (prohibición de utilizar agua un determinado día, determinación del día en que ha de producirse la matrícula en un centro docente) o cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva (concurso de funcionarios, procedimientos de contratación de obras), o cuando intentada la notificación la misma no se haya podido realizar.

Retroactividad del acto administrativo

El artículo 57.3 LRJAPPAC detalla los casos en que excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos administrativos. Así ocurre: a) cuando se dicten en sustitución de otros anulados. Así, por ejemplo, cuando se denegó autorización para ejercer una actividad y posteriormente se estima el recurso interpuesto contra tal denegación. b) cuando produzca efectos favorables para los interesados, sin lesionar derechos o intereses legítimos de terceros, y fuera ya posible dictar el acto en la fecha a que se retrotraiga. Así, por ejemplo, cuando se nombra

a un funcionario con efectos económicos retroactivos, desde el momento en que dicho nombramiento podría haberse ya producido.

3. Suspensión de la eficacia del acto administrativo

El acto administrativo puede quedar suspendido en su eficacia, esto es, quedar momentáneamente sin efecto por diversas razones: a) en vía de recurso administrativo (artículo 111 LRJAPPAC); b) en procedimientos de revisión de oficio (artículo 104 LRJAPPAC); c) en vía de recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998; d) como consecuencia del control de unas Administraciones sobre otras. Así ocurre respecto de determinados actos de la Administración Local, que pueden ser suspendidos por la Administración estatal (artículo 67 de la Ley de Bases de Régimen Local).

El artículo 111 de la LRJAPPAC establece que la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado. No obstante, el órgano a quien competa resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se 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 concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación y b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta Ley. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos treinta 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. En estos casos no será de aplicación lo establecido en el artículo 42.4, segundo párrafo de la Ley.

Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse las 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.