

El acto administrativo

Ley 30/1992 – LRJPAC

Título V

De las disposiciones y
los actos administrativos

Artículos 51 al 67

Prof. Víctor Arrogante

Los actos administrativos

- Concepto, clases y elementos
- Eficacia y validez de los actos
- Motivación, notificación y publicación
- Obligación de resolver
- Revisión, anulación y revocación
- Principio de legalidad en la actuación administrativa

Concepto de Acto Administrativo

- El Acto es la principal categoría del concepto general del hecho jurídico
- Implica una decisión unilateral de la Administración
 - En ella se concreta el ejercicio de una **potestad administrativa**

“Acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria ”

García de Enterría

Acto administrativo

- Es cualquier disposición
- Realizada por la Administración Pública
- En el ejercicio de una potestad administrativa
- Distinta a la potestad reglamentaria
- Que contenga
 - Declaración de voluntad
 - Declaración de deseo
 - Declaración de conocimiento o de juicio

Características del Acto Administrativo

- Es un acto jurídico
 - No es una mera ejecución material
- Es una declaración
 - Se excluye la actividad material, las ejecuciones o coacciones
- Declaración de voluntad, deseo, juicio o conocimiento
 - Actos-administrativos no negociables > Certificados, informes, ...
- Tiene carácter unilateral
 - Distinto al acto del contrato que es bilateral o plurilateral
- Procede de una Administración Pública como sujeto
 - Se excluyen los emanados de cualquier órgano público que no sea la Administración > judicial, legislativo, ...
- Se dicta en el ejercicio de potestad administrativa
 - Potestad distinta a la reglamentaria
 - Se excluyen los reglamentos - Decretos, ...

No son actos administrativos

- Los actos privados de la Administración
- Los actos políticos o de gobierno
- Los actos materiales o de pura ejecución
- Los reglamentos
- Los contratos celebrados por la Administración

Jerarquía y competencia

Disposiciones administrativas

- No pueden vulnerar la Constitución o las Leyes
- No pueden regular materias cuya competencia se reserva a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las CCAA
- No pueden vulnerar los preceptos de otra de rango superior
- Se ajustan al orden de jerarquía que establezcan las leyes

Publicidad e inderogabilidad singular

- Para que produzcan efectos jurídicos han de publicarse en el Diario oficial que corresponda
- Las resoluciones administrativas de carácter particular
 - No podrán vulnerar lo establecido en una disposición
 - Aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas

Regla general

Art. 55 LRJ-PAC

Los actos administrativos se producirán por escrito

salvo que por su naturaleza
exija o permita otra forma más adecuada
de expresión y constancia

Clases de actos administrativos

- Según los efectos jurídicos que produzca
- Por la forma de producción
- Pueden ser Actos
 - Definitivos y actos de trámite
 - Que agotan la vía administrativa y los que no
 - Discrecionales y actos reglados
 - Firmes y consentidos y actos confirmatorios
 - Favorables y de gravamen
 - Unilaterales, bilaterales o plurales
 - Expresos y presuntos

Acto Administrativo

según los efectos jurídicos que produce

- Actos negocios jurídicos
 - Sus efectos provienen de la declaración de voluntad que el acto conlleva
 - > Admisión > Concesión > Autorización, ...
- Actos que no son negocios jurídicos
 - Los efectos provienen de la ley que los fija
 - > Certificados > Inscripciones > Resoluciones de consulta, ...

Acto Administrativo **por la forma de producción**

- Expreso > Orales o Escritos
- Tácito
- Presunto

Actos definitivos y actos de trámite

Actos definitivos

- Los que dan por finalizado el asunto
 - El final es el acto definitivo
- Queda plasmado en la Resolución
- Sólo éstos pueden ser objeto de control y posible revisión (en principio)

Actos de trámite

- Son los pasos intermedios para obtener el acto final
 - Sin los informes o actos de prueba, propuestas de Resolución, ...
- Son objeto de revisión cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión

Actos que agotan la vía administrativa

- Son susceptibles del recurso contencioso-administrativo
- Sin perjuicio del recurso de reposición y extraordinario de revisión > si procede
- Queda regulado
 - Art. 109 LRJPAC
 - Disposición Adicional Decimoquinta Ley 6/1996 LOFAGE

Actos que no agotan la vía administrativa

- Es posible interponer recurso administrativo ante el órgano superior del que dictó el acto > R. Alzada

Actos que ponen fin a la vía administrativa

Art. 109

- Las resoluciones de los recursos de alzada
- Las resoluciones de los procedimientos de impugnación > art. 107.2
- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico
- Las demás resoluciones de los órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria lo establezca
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento
- Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno
- Los emanados en la Administración General del Estado
 - Ministros, Secretarios De Estado, Directores Generales
- En los Organismos Públicos adscritos a la AGE

Actos firmes y confirmatorios

- Son firmes una vez que hayan transcurrido todos los plazos
- Por el transcurso de los plazos establecidos
 - No son susceptibles de impugnación
 - Al haberse finalizados los plazos
- No es admisible el recurso contencioso-administrativo
 - Por no haber sido recurridos en tiempo (y forma)
> art. 28 LJCA

Actos favorables y de gravamen

Actos favorables

- Amplían la esfera jurídica de los ciudadanos
 - Los actos declarativos de derechos
 - Son irrevocables y excepcionalmente pueden tener efectos retroactivos si son favorables > art. 57 LRJPAC

Actos de gravamen

- Restringen la esfera jurídica
 - Restringen la libertad o derechos de los individuos
 - Conllevan sanción, expropiación o confiscación
 - Deben ser motivados
 - Son irretroactivos > art. 9.3 CE

Actos singulares o generales

Actos de carácter singular

- El destinatario es una personal individual, concreta, conocida y localizada

Actos de carácter general

- Los destinatarios son una pluralidad indeterminada (convocatoria para oposiciones)
- A diferencia de los reglamentos, se extinguen con su cumplimiento
- Acto unilateral > Reconocimiento de un trienio
- Acto bilateral > Expropiación forzosa
- Acto plural > Concurso u oposición

Acto expreso


- Por la forma en que se exterioriza la resolución
 - Puede ser escrito u oral
 - Existe una clara exteriorización de la declaración de voluntad, de juicio, de deseo, ...
- La Administración está obligada a resolver
 - A dictar resolución expresa
 - A notificársela al interesado
 - > cualquiera que sea su forma de iniciación
 - Excepciones
 - Por terminación por pacto o convenio
 - En Procedimientos por el ejercicio de derechos sometidos al deber de comunicación previa

Obligación de resolver

Art. 42

- La Administración está obligada a resolver
 - A dictar resolución expresa
 - A notificársela al interesado
 - > Cualquiera que sea su forma de iniciación
 - Excepciones
 - Por terminación por pacto o convenio
 - En Procedimientos por el ejercicio de derechos sometidos al deber de comunicación previa

Plazos máximos para notificar resolución

- No podrá exceder de 6 meses
 - Salvo que la norma con rango de ley establezca otro plazo mayor
- Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo
 - **El plazo será de 3 meses**
 - Desde el acuerdo de iniciación del procedimiento
 - > de oficio
 - Desde la fecha de solicitud - entrada en registro
 - > a solicitud de interesado
 - Hay excepciones 

Excepciones para resolver y notificar

Art. 42.5

- Se puede suspender el plazo
 - Cuando se requiera al interesado para que subsane deficiencias
 - Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo a órgano de la UE
 - Cuando deba solicitarse informe preceptivo a cualquiera de las Administraciones Públicas
 - Cuando deban realizarse pruebas técnica o análisis contradictorios, propuestos por el interesado ...
 - Cuando se inicien negociaciones con vista a la conclusión en un pacto o convenio > art. 88

Actos presuntos

- Cuando la Administración no emite resolución
- Conlleva **silencio administrativo**
- Es la consecuencia jurídica de la inacción de la Administración
- La solicitud podrá ser estimatoria o desestimatoria > art. 43
 - Transcurrido el tiempo máximo sin haberse notificado resolución expresa
- La estimación por silencio administrativo
 - Tiene consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento
- La desestimación por silencio administrativo
 - Tiene solos efectos de permitir a los interesados interponer recurso administrativo o contencioso-administrativo

Desestimación

Se entiende desestimada la solicitud

- En Procedimiento de ejercicio del derecho de petición > art. 29 CE
- En Procedimiento cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio o servicio público
- Procedimiento de impugnación de actos y disposiciones

Estimación

Se puede entender estimada la solicitud

- Cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo
 - Y si llegado el plazo no se dictase resolución expresa del mismo
- Salvo que una norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario
- En el resto de casos

Elementos de los actos administrativos

Art. 53 LRJPAC

- Los actos que dicte la administración podrán ser
 - De oficio o a instancia de parte
 - Se producirá por el órgano competente
 - Estará ajustado al procedimiento establecido
- El contenido de los actos
 - Se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico
 - Será determinado y adecuado a los fines de los actos
- Los elementos
 - Sujeto
 - Objeto
 - Forma

Sujeto

- **Sujeto activo** > Es siempre una Administración Pública
 - Que actúa a través de sus **órganos**
 - Tienen como **titulares** personas físicas
 - Cada órgano con **potestad** para actuar sobre determinados ámbitos
 - **Competencia** > Las atribuciones que legalmente le corresponden
 - **Territorial** > Por razón de territorio
 - **Funcional** > Por razón de materia
 - La infracción de competencia territorial y funcional da lugar a un supuesto de nulidad absoluta
 - **Jerárquicas** > Por razón de grado
 - La infracción jerárquica determina un caso de anulabilidad
 - **Voluntad** > La de su titular como persona física
 - A de estar legalmente adscrito
 - No estar en curso ningún supuesto de abstención o recusación > art. 28
- **Sujeto pasivo** > Son los interesados
 - Reciben los efectos favorables o perjudiciales del acto administrativo

Objeto

- Conjunto de elementos del acto distinto a la forma
> **El fondo del asunto**
- Es la declaración de voluntad, conocimiento, juicio o deseo
 - Que persigue el órgano administrativo
- Supuesto de hecho
 - Circunstancias fácticas, que al aplicarles una norma, le siguen consecuencias jurídicas
- Contenido
 - Debe ser posible y determinado
 - Si falta algún requisito el acto puede ser nulo de pleno derecho o anulable
- El fin
 - Es lo que se propone conseguir el órgano al dictar el acto
 - Los móviles o fines han de ser públicos
 - Tendentes a conseguir el intereses general
 - Si se pretende conseguir un fin privado
 - Estamos ante la desviación de poder y por tanto a la anulabilidad del acto

Elemento causal

- La petición jurídicamente significativa, deducida por el actor
- Los hechos que constituyen el supuesto fáctico que prevé la norma
 - A fin de que se realice la consecuencia jurídica respectiva

Fin

- El objetivo que pretende el acto
- Interés público previsto por el órgano administrativo
- La inadecuación del fin y móviles particulares
 - Da lugar a la desviación de poder
 - Cuando se ejercen potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico
 - Los actos en desviación de poder son anulables
> art. 63.1

Forma

- Es el modo de manifestar el acto
- Se ha de seguir un procedimiento determinado
- Como garantía, en general la forma es escrita

Notificación

- Comunicación al interesado de la voluntad formada de la Administración
- La notificación será formulada por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción

Motivación

Art. 54 LRJPAC

- Consiste en relacionar
 - la causa con los hechos
 - Los hechos con el Derecho
 - El Derecho con la decisión adoptada

Notificación

Art. 58 LRJPAC

- Debe ser cursada dentro del plazo de 10 días a partir de la fecha de ser dictado el acto
- Contenido
 - **Del inicio de procedimiento**
 - Fecha
 - Plazo máximo de resolución
 - Efectos del silencio administrativo
 - **De la Resolución**
 - Texto integro
 - Si es o no definitivo en vía administrativa
 - Indicación de los recursos que procedan
 - Órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlo

Publicación de los actos

Art. 60 LRJPAC

- En el caso de que los interesados sean 2 ó más
- Cuando se ignore el lugar o medio de notificación
- Cuando no se hubiera podido practicar la notificación
- Cuando lo aconsejen razones de interés público, apreciadas por el órgano competente

Eficacia y validez de los actos administrativos

- **Eficacia** > art. 56 y 57 LRJ-PAC
 - Los actos se presumen válidos
 - Producen efectos desde la fecha en que se dicten o notifiquen
 - Son inmediatamente ejecutivos
- **Eficacia demorada** > art. 57.2
 - Su eficacia es cuando lo decida el propio acto
 - Supeditado a notificación, publicación o aprobación superior
- **Eficacia retroactiva**
 - En general los actos carecen de efecto retroactivo, salvo
 - Cuando se dicten en sustitución retroactivo a los actos
 - Cuando produzcan efectos favorables al interesado > art. 9.3 CE

“La Constitución garantiza retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”

Medios de ejecución forzosa

Art. 96

- Se efectuará respetando siempre el **principio de proporcionalidad**
- Medios de ejecución:
 - Apremio sobre el patrimonio
 - Ejecución subsidiaria
 - Multa coercitiva
 - Compulsión sobre las personas
- Si fueran varios los medios admisibles
 - Se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual
- Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado
 - Obtendrá el consentimiento del afectado
 - Autorización judicial

Suspensión de la eficacia del acto administrativo

Es la quiebra o paralización temporal de la eficacia ejecutiva del acto

- La interposición de cualquier recurso, no suspende la ejecución del acto impugnado > salvo que se diga en una disposición
- El órgano competente la ejecución del acto, de oficio o a solicitud del interesado
- La ejecución del acto se entiende suspendida, si transcurridos 30 días desde la solicitud de suspensión, no se ha dictado resolución expresa
- Al dictarse la suspensión podrán adoptarse medidas cautelares
- La suspensión de la eficacia, tendrá que publicarse si el recurso afecta a una pluralidad indeterminada de personas

Validez de los actos administrativos

■ Acto válido

- Cuando concurren en él todos los elementos que deben integrarlo y reúnan los requisitos propios

■ Acto inválido

- Cuando esté viciado de alguno de sus elementos

- **Actos nulos de pleno derecho** > art. 62 LRJPAC

- **Actos anulables** > art. 63

- **Actos irregulares** > art. 63.2 y 3

Nulidad de pleno derecho

Art. 62.1 LRJ-PAC

■ Características del vicio de nulidad:

- Es estable
- Original
- Permanente
- No susceptible de sanación
- Afecta al acto desde su origen
- Que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
- Dictados por órganos incompetente
- Que tengan contenido imposible de cumplir
- Que sean constitutivos de infracción penal
- Que se hayan dictado prescindiendo del procedimiento adecuado
- Que sean contrarios al ordenamiento jurídico
- Por los que se adquieran facultades o derechos sin los requisitos esenciales para la adquisición
- Que lo disponga una disposición con rango de ley
- Cuando se declara la nulidad cesan los efectos retroactivos

Anulabilidad

Art. 63 LRJ-PAC

- **Se declarará la anulabilidad de los actos**
 - Que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico
 - Incluso la desviación de poder
 - El defecto de forma cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin
 - Que den lugar a la indefensión de los interesados
- **Es una técnica en beneficio del administrado afectado por el acto viciado**
 - Se le reconoce la posibilidad de solicitar se declare su invalidez
- **Plazos para interponer recurso administrativo**
 - 1 mes frente a actos expresos
 - 3 meses si son actos presuntos

Actos irregulares

- **Que adolecen de algún vicio o defecto no esencial**
- **Que el vicio o defecto no tenga entidad para la anulabilidad**

El silencio administrativo

Art. 43 y 44 LRJPAC

- Se produce al incumplir la Administración la obligación de resolver
- **Silencio adm. en procedimiento iniciados a solicitud de interesado**
 - Se entenderá estimada la solicitud en todos los casos
 - Salvo que una norma con rango de ley establezca lo contrario
 - Quedan exceptuados
 - Los procedimientos de ejercicio del derecho de petición > art. 29 CE
 - Los que tuvieran significaran transferir al solicitante o terceros facultades relativas al dominio o servicio público
 - Se entenderá estimado si se produce silencio administrativo en un recurso de alzada por silencio administrativo
- La estimación, tiene los efectos de acto administrativo finalizador del procedimiento
- La desestimación tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo

Revisión, anulación y revocación

- **Revisión**
 - La Administración, en el ejercicio de la autotutela, proceda a declarar de oficio la extinción de un acto por ella dictado
- **Anulación**
 - Cuando el acto es eliminado por el mismo órgano que lo dictó
 - Se basa en los vicios que afectan al acto anulado en el momento de dictarse > razones de legalidad
 - Eliminación de un acto en virtud de los vicios que le afectan
- **Revocación**
 - Cuando el acto es eliminado por un órgano superior jerárquico
 - La ilegalidad sobrevenida en razones de oportunidad
 - La eliminación como consecuencia de la adopción de nuevos criterios de apreciación de interés público

Revisión de actos nulos

Art. 102 LEJPAC

- La Administración puede declarar de oficio o a petición de parte, la nulidad de los actos administrativos
 - Que hayan puesto fin a la vía administrativa
 - Que no hayan sido recurridos en plazo > art. 62.1
 - Previo dictamen del Consejo de Estado
 - Previo dictamen del órgano consultivo de la CA
 - Podrá dictarse las indemnizaciones que procedan > art. 139.2 y 141.1
 - Revisión de oficio. Si en 3 meses no se dictase resolución, producirá caducidad
 - Revisión por solicitud. Cuando transcurra 3 meses, se podrá entender desestimada

Órganos competentes para al revisión

Ley 6/1997 LOFAGE

- Para la revisión de oficio
 - El Consejo de Ministros
 - > Actos dictados por los Ministros
 - En la Administración General Estado
 - Los Ministros > actos de Secretarios Estado y órganos directivos dependientes
 - Los Secretarios Estado > órganos dependientes
 - Organismo Públicos adscritos a la AGE
 - Por el máximo órgano rectos
- Actos administrativos en materia tributaria
 - Ley General Tributaria y disposiciones

Principio de legalidad en la actuación Administrativa

- Es nota esencial del Estado de Derecho
 - Separación de poderes
 - Garantía a los ciudadanos de una serie de derechos fundamentales
- **El principio de legalidad** de los poderes públicos
 - Sometimiento del Estado al Derecho
 - La Administración Pública sometida enteramente a la ley
 - Los ciudadanos pueden hacer lo que la ley no les prohíba
 - La Administración puede hacer únicamente aquello que la ley le permita

El principio de legalidad en el ordenamiento jurídico

- La Administración está sometida a la legalidad
 - La ley y El Derecho
 - La Constitución
 - Las leyes
 - Los reglamentos
 - Fuentes escritas y las indirectas
 - Principios generales del Derecho
- Mediante una serie de principios:
 - Jerarquía normativa
 - Reserva de Ley
 - Prohibición de la derogación singular de los reglamentos
 - Publicidad de las normas
 - Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables
 - Responsabilidad
 - Interdicción de la arbitrariedad de los poderes Públicos
 - Regulación de los vicios de nulidad y anulabilidad

Las potestades administrativas y su control

- La articulación técnica del principio de legalidad se realiza a través de las potestades
 - Potestad reglamentaria
 - Potestad sancionadora
 - Expropiación o autotutela
- Control del hecho determinante
 - > art. 106.1, 63.1 LRJPAC y 70.2 LJCA
 - Desviación de poder
 - El ejercicio de potestades para fines distintos
- Control de los elementos discrecionales
 - Principios generales del Derecho
 - Interdicción de la arbitrariedad > Necesidad de motivar sucintamente los actos administrativos