

**BLOQUE VII. TEMA 10.**

EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.
NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.
EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.
EFICACIA Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS.
LA EJECUCIÓN FORZOSA: ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍA DE APREMIO.
VALIDEZ E INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE OFICIO.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.**1.1 CONCEPTO**

Zanobini: Es cualquier declaración de voluntad, de deseo, de juicio o de conocimiento, realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria.

La última reforma del ordenamiento jurídico, se articula en dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho Administrativo Español.

En primer lugar, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP, establece la regulación de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los Administrados, en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela, cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden en la esfera jurídica de los interesados.

En segundo lugar, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ambas de entrada en vigor el pasado 2 de octubre de 2016.

1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Son **sujeto, objeto, causa, fin y forma**.

A) ELEMENTO SUBJETIVO.

1.-El acto administrativo **debe ser dictado por una Administración Pública** El art. 2.3 Ley 39/2015 señala que tienen la consideración de Administración Pública:

a) la Administración General del Estado, b) las Administraciones de las CCAA, c) las entidades de la Administración local, y d) Los organismos públicos y entidades de derecho público dependientes de estas.

2.- El acto debe emanar del **órgano administrativo competente** (art. 8 Ley 40/2015), es también necesaria la **aptitud del funcionario** titular del órgano, lo que exige investidura legítima y que haya sido legalmente adscrito al órgano. El funcionario titular del órgano no debe estar afectado **por las causas de abstención o recusación** previstas en los arts. 23 y 24 de la Ley 40/2015.

B) ELEMENTO OBJETIVO Es la **declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio** en que consiste el acto. Se distingue:

- a. **El contenido esencial:** Es aquel sin el cual el acto no tiene existencia.
- b. **El contenido natural:** Es el que necesariamente forma parte del acto administrativo y sirve para individualizarlo.
- c. **El contenido implícito.** Son aquellas cláusulas no expresas, pero que hay que entender incluidas en el acto.
- d. **El contenido eventual o accidental o accesorio.** Cláusulas potestativas que el órgano administrativo puede introducir en el acto, en particular, la condición, el término y el modo.

C) ELEMENTO CAUSAL. Es la **circunstancia que justifica que el acto se dicte**, es decir, **el fundamento del acto**. Se exterioriza mediante la **motivación**.

D) ELEMENTO TELEOLÓGICO O FINALISTA: El acto ha de perseguir la finalidad de interés público para la que se otorgó la potestad administrativa. El **Art. 106 CE**: señala que los tribunales controlarán el sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican. **Si no ocurre así**, el acto estará viciado de **desviación de poder**, es decir, el ejercicio de Potestades Administrativas para un fin distinto al fijado por el Ordenamiento Jurídico (**art 70.2 LRJCA**).

1. 3. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Son muchas las clasificaciones, las más importantes:

A) POR RAZÓN DE LOS SUJETOS

- a. Órgano del que emanan: **Actos simples y complejos.**
- b. Concurrencia de la voluntad de las partes: **Unilaterales y bilaterales..**
- c. Por razón de sus destinatarios: **Actos administrativos singulares y generales.**

B) POR SU SITUACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO

- a. **Actos de trámite y actos definitivos o resolutorios.**
- b. **Actos que agotan la vía administrativa y actos que no tienen tal carácter.**

C)ACTOS FIRMES Y NO FIRMES

D)ACTOS REGLADOS Y ACTOS DISCRECIONALES

E)ACTOS EXPRESOS Y PRESUNTOS

II. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.

2.1. NOTIFICACIÓN

A) Naturaleza La notificación es un acto administrativo procedimental, que se dicta en función del que se notifica, adquiriendo sustantividad propia.

1. **Es un requisito de eficacia del acto administrativo.**
2. Determina **el momento de inicio del cómputo del plazo de impugnación**, al día siguiente a la notificación.

B)Actos que deben ser notificados Art 40 L39/15 tienen que ser notificados a los interesados las resoluciones y actos administrativos **que afecten a sus derechos e intereses legítimos.**

C)Plazo art. 40.2 Toda notificación **deberá ser cursada en el plazo de 10 días** a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado. La práctica de notificaciones **fuera de plazo** se considera **irregularidad no invalidante.**

D)Contenido Art. 40.2 :1) **texto íntegro** del acto, 2) indicación de **si es o no definitivo** en vía administrativa, 3) **recursos que procedan contra el acto**, órgano ante el que hubieran de interponerse y plazo de interposición.

E) Condiciones para la práctica de la notificación, Art 41

art 41.1 Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos, y en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia **espontánea** del interesado en las oficinas de registro y solicite la notificación personal en ese momento.
- b) 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.



Art 41.3 En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado a tal efecto por aquél.

Art 41.5 Cuando el interesado o su representante rechace la notificación, se hará constar en el expediente, dando por efectuado el trámite

F) Práctica de las notificaciones en papel Art 42

Art 42.2 Cuando la notificación se realice 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 14 años** que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia, 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 3 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**.

G) Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos Art 43:

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

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

H) Notificación infructuosa (art 44):

La notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el BOE cuando el interesado **sea desconocido, se ignore el lugar** de la notificación, o cuando intentada la notificación, **no se haya podido practicar**.

2.2 PUBLICACIONES (art 45)

Los actos administrativos serán objeto de **publicación**, en el diario oficial que corresponda, cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público.

En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación surtiendo ésta los efectos de la notificación cuando:

- a) El acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas
- b) 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.
- c) Cuando se trate de actos integrantes de un **procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva**.

III. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

3.1 OBLIGACIÓN DE RESOLUCIÓN EXPRESA

El **art. 21 Ley 39/2015** establece la obligación de la Administración Pública de **resolver de forma expresa** todos los procedimientos y a notificar la resolución.

El plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa será:

- a. El fijado por la norma reguladora del procedimiento, que **no podrá exceder de 6 meses** salvo que una norma legal o comunitaria establezca lo contrario,
- b. Si las normas reguladoras no fijan el plazo máximo, éste será de **3 meses**.

3.2 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO (24 y siguientes Ley 39/2015)

A) Concepto Es una **presunción legal**, en virtud de la cual ante el incumplimiento de la Administración de su obligación de resolver expresamente, la ley presume la existencia de un acto estimatorio (silencio positivo) o desestimatorio (silencio negativo).

La Ley distingue entre:

- a. procedimientos **iniciados a instancia del interesado** (art. 24 L39/15),
- b. y procedimientos **iniciados de oficio** (art. 25 L39/15)

B) Procedimientos Iniciados a Instancia del Interesado.

1) Regla General: El silencio tiene efectos **positivo** o **estimatorios** excepto:

- a) que una **norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario;**
- b) en los procedimientos **relativos al derecho de petición del artículo 29 CE**
- c) aquellos **cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público**, impliquen el ejercicio de actividades que puedan **dañar el medio ambiente** y en los procedimientos de **responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.**
- d) aquellos relativos a la **impugnación de actos y disposiciones**, salvo que el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo, en este caso, **la no resolución en plazo tendrá efecto positivo.**

2) Efectos (art. 24.2)

- 1º **Silencio positivo:** tiene a todos los efectos la consideración de un acto administrativo finalizador del procedimiento.
- 2º **Silencio negativo:** tiene como efecto permitir a los interesados la interposición del recurso procedente.

instituto ARQUITECTURA

C) Resolución Expresa Posterior (24.3)

El silencio condiciona el sentido de la resolución expresa posterior:

- 1º Si el silencio es **positivo**, la resolución expresa posterior sólo puede confirmatoria del mismo.
- 2º Si es **negativo** la resolución posterior puede apartarse del sentido del silencio, y ser estimatoria.

D) Procedimientos Iniciados de Oficio (art. 25)

- 1º En los procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento de derechos para los interesados, **el silencio es negativo.**
- 2º En los procedimientos sancionadores o, susceptibles de producir efectos desfavorables o de **gravamen** a los interesados se produce la **caducidad y archivo del expediente.**

IV. EFICACIA Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

4.1 EFICACIA

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



El art. 39 Ley 39/2015 establece que los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde que se dictan, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Art 39.2 :La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación por un órgano superior".

Art 39.3: Excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, asimismo, 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".

4.2 EJECUTORIEDAD.

La Administración goza del privilegio de la ejecutoriedad de sus actos. Este privilegio, tiene dos manifestaciones:

1. La **Ejecutividad**, regulada en los arts. 38 y 39 de la Ley 39/2015, analizada anteriormente.
2. La **Ejecutoriedad** o privilegio de acción de oficio, en cuya virtud la Administración Pública puede proceder a la ejecución forzosa de sus actos sin necesidad del auxilio de los órganos judiciales, **arts. 97 y 98 de la Ley 39/2015**.

V. LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS.

La eficacia del acto puede interrumpirse con carácter **temporal**. En estos casos se habla de suspensión del acto.

La Ley 39/2015 prevé los siguientes supuestos:

a) Suspensión en procedimientos de revisión de oficio del artículo 108

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

instituto ARQUITECTURA

b) Suspensión de la ejecución en caso de interposición de recurso artículo 117

1. Con carácter general, la interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
2. No obstante, el órgano competente para resolver, previa ponderación razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado 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:
 - a) la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
 - b) la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.

c) Suspensión de la ejecutoriedad de las sanciones administrativas art 98.1

1. Las resoluciones de un procedimiento sancionador no será inmediatamente ejecutivas cuando quepa interponer contra la misma algún recurso en vía administrativa, incluido el de reposición.

VI. LA EJECUCIÓN FORZOSA: ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍA DE APREMIO.

6.1 PLANTEAMIENTO

El ordenamiento jurídico reconoce a las Administraciones Públicas el privilegio de la autotutela, que tiene 2 manifestaciones:

- 1) **la ejecutividad, o autotutela declarativa** arts. 38 y 39 de la Ley 39/2015.
 - 2) **la ejecutoriedad, autotutela ejecutiva o privilegio de acción de oficio**, en virtud del cual la Administración Pública puede proceder a la ejecución forzosa de sus actos sin necesidad del auxilio de los órganos judiciales, (arts. 97 y 98 de la Ley 39/2015), lo que diferencia sustancialmente su posición jurídica en este aspecto respecto a la de los particulares
- La ejecución forzosa de los actos administrativos se regula en los arts. 99 y siguientes de la Ley 39/2015

6.2 MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA (Art 100)

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

- a. Apremio sobre el patrimonio.
- b. Ejecución subsidiaria.
- c. Multa coercitiva.
- d. Compulsión sobre las personas.

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

100.3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o la oportuna autorización judicial.

a) EJECUCIÓN SUBSIDIARIA (art.102)

Tiene lugar para llevar a efecto una **actividad material que puede ser realizada por sujeto distinto** al obligado.

En este caso la Administración realizará el acto **por sí o a través de las personas** que determine a costa del obligado, al que se exigirá el importe de los gastos, que será exigido, en su caso, a través del apremio sobre el patrimonio del obligado.

b) MULTA COERCITIVA (art.103)

Cuando lo autoricen las Leyes, las Administraciones Públicas pueden, imponer **multas coercitivas reiteradas** por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

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

La multa coercitiva es independiente y compatible con las sanciones que puedan imponerse.

c) COMPULSIÓN SOBRE LAS PERSONAS (art.104)

Los actos administrativos que impongan una **obligación personalísima de no hacer o soportar** podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley lo autorice, y dentro siempre del respeto a su dignidad y a los derechos Constitucionales.

6.3 ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍA DE APREMIO.

Es el medio de ejecución forzosa de **los actos que imponen el pago de una cantidad**.

Está regulado en el artículo 101 de la Ley 39/2015: Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

Se refiere al **procedimiento** regulado en los arts 163 a 173 LGT y en el RGR.

Art. 163 LGT el procedimiento de apremio es, exclusivamente administrativo, se inicia e impulsa siempre **de oficio** , y goza de **preferencia sobre otros procedimientos de ejecución**.



Art 161 LGT, iniciado el período ejecutivo, la Administración Tributaria efectuará la **recaudación de las deudas por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del obligado al pago, devengándose los recargos del art 28 LGT.**

Si el deudor no realizase el pago dentro del plazo conferido, **se iniciará el procedimiento de apremio**, mediante la notificación de la **providencia de apremio título suficiente que inicia el procedimiento** y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial **para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago;**

Si una vez notificada, el deudor no efectúa el pago en los plazos establecidos, (**art. 167 LGT**).

- a) En primer lugar, se procederá a la ejecución de garantías, si las hubiera,
- b) A continuación, de no haberse obtenido todavía el importe adeudado se procede al embargo de los bienes en el orden de prelación establecido en la LGT.

Una vez efectuados los embargos el art. 172 LGT regula la enajenación de los bienes embargados, mediante subasta, concurso o adjudicación directa.

El procedimiento termina por pago, insolvencia u otra causa legal.

VII. VALIDEZ E INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

4.1. VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El acto administrativo es válido, cuando carece de vicios que lo invaliden.

Los actos inválidos pueden dar lugar a 1) nulidad de pleno derecho 2) anulabilidad (o nulidad relativa) o a 3) irregularidad no invalidante.

4.2. INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A) NULIDAD DE PLENO DERECHO. art. 47 Ley 39/2015 Son aquellos actos que

- a) **lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional** (arts. 14-29 y 30.2 CE).
- b) **Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.** Si la incompetencia es jerárquica el acto es anulable y susceptible de convalidación.
- c) Actos de contenido imposible..
- d) **Actos constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.**
- e) Actos dictados con **omisión total y absoluta del procedimiento** legalmente establecido.
- f) Actos dictados con infracción de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los **órganos colegiados.**
- g) **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.
- h) **Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.**

B) ANULABILIDAD

Art 48 Son anulables los actos de la AP que incurran en **cualquier infracción del ordenamiento jurídico**, incluso la **desviación de poder.**

Diferencias entre nulidad y anulabilidad.

Actos nulos: 1) Carecen inicial y perpetuamente de efectos. 3) Los efectos de la declaración de nulidad se producen desde la fecha en que el acto se dictó ("ex tunc").

Actos anulables: 1) Producen efectos **en tanto no sean anulados.** 3) La anulación produce efectos desde la fecha de la declaración de nulidad (efectos "ex nunc"). 4) Puede ser **convalidado**, en particular, por el transcurso del tiempo. 5) La anulación **sólo puede ser invocada por quien tenga interés en ello.**

C) IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES En ocasiones el vicio ni siquiera determina la anulabilidad del acto.

48.2 El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad

- 1) cuando el acto carezca de los requisitos formales **indispensables** para alcanzar su fin o
- 2) **dé lugar a indefensión** de los interesados.

48.3 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**".

VIII. REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE OFICIO.

5.1. DISTINCIÓN ENTRE REVOCACIÓN Y ANULACIÓN.

La **revisión** hace referencia a la anulación de un acto administrativo **por motivos de legalidad**, mientras que el **concepto de revocación**, se reserva a aquellos supuestos en que la anulación se produce **por razones de oportunidad**.

5.2. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Art 109 L 39/15

Las AAPP **podrán revocar**, en cualquier momento, sus actos expresos o presuntos, **no declarativos de derechos**, y los **de gravamen**, siempre que tal revocación: **1)** no constituya dispensa o exención no permitida por la Ley, **2)** no sea contraria al principio de igualdad, **3)** al interés público o **4)** al ordenamiento jurídico.

5.3 ANULACIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Art 106 L39/15

A) REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS NULOS

Son **Actos Susceptibles de Revisión los incursos en alguno de los supuestos de nulidad** de pleno derecho del art. 47.1, siempre que el acto ponga fin a la vía administrativa o sea firme.

El **Procedimiento Art 106 L39/15** puede **iniciarse** de oficio o a solicitud de interesado, en cualquier momento.

Se exige dictamen favorable del Consejo de Estado.

106.4 Cuando el procedimiento fuera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses sin dictarse resolución expresa producirá la caducidad, si ha sido iniciado a instancia de parte se entenderá desestimado por silencio administrativo negativo.

instituto ARQUITECTURA

B) REVISIÓN DE ACTOS ANULABLES DECLARATIVOS DE DERECHOS (art. 107 Ley 39/2015)

Los **actos anulables** declarativos de derechos **no pueden ser revisados de oficio** por la propia Administración Pública.

Se requiere la **declaración de lesividad** del acto por la Administración autora, como requisito procesal previo a su **impugnación en vía contenciosa**.

La declaración de lesividad (**art. 107**) **se iniciará siempre** de oficio, debiéndose dar audiencia a los interesados.

La **Terminación** debe producirse dentro de **los 4 años** desde la fecha en que se dictó el acto administrativo, y **no más tarde de 6 meses** desde la iniciación del procedimiento, transcurridos los cuales se produce la caducidad del expediente.