



TEMA 4. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SU MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN.

opor
sitas
opor

LEGISLACIÓN

- **Constitución Española** de 1978.
- **Ley 39/2015, de 1 de Octubre**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- **Ley 40/2015, de 1 de Octubre**, de Régimen Jurídico del Sector Público.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS	2
1.1. CONCEPTO Y REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	2
1.1.1. CARACTERIZACIÓN Y CLASES.....	2
1.1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	5
2. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	8
2.1. APREMIO SOBRE EL PATRIMONIO	10
2.2. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA	10
2.3. MULTA COERCITIVA	10
2.4. COMPULSIÓN SOBRE LAS PERSONAS.....	10
2.5. LA DISTINCIÓN ENTRE VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	11
3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	13
3.1. MOTIVACIÓN.....	13
3.2. NOTIFICACIÓN.....	14

TÉCNICAS DE ESTUDIO

Para facilitaros el estudio hemos destacado lo que creemos puede ser de interés para nuestro alumnado

#paraTi que 

Pregunta de examen



A tener en cuenta



ANOTACIONES DE INTERÉS
PARA EL OPOSITOR



Plazos



Recuerda





- Finalmente, y en consecuencia de lo anterior, se adopta una tercera concepción de los actos administrativos por la que se definen en función de su finalización de procedimientos administrativos y que, como tales, adoptan una forma y una consecuencia de carácter formalizado.

1.1.3. Clasificaciones materiales de los actos administrativos.

- En atención a los **sujetos** que participan en los actos, pueden clasificarse de tres formas:
 - o **Actos simples y complejos.** Dependerá del número de órganos que participan en su emisión.
 - o **Actos singulares y generales.** Esta clasificación atiende a los destinatarios concretos.
 - o **Actos unilaterales y bilaterales.** Se aplica en función de las voluntades necesarias en su adopción.
- Dependiendo del **contenido** de los actos, estos podrán distinguirse de la siguiente manera:
 - o **Actos decisorios y no decisorios.** Se atenderá a la finalidad que justifica su propia emisión, pues existen actos por los que se constituyen, modifican o extinguen situaciones jurídicas, mientras que otros son constitutivos de manifestación de conocimiento, juicio o propuesta.
 - o **Actos favorables y de gravamen.** Depende de las consecuencias jurídicas que generan para las personas interesadas.
 - o **Actos constitutivos** (crean una situación *ex novo*) **y declaratorios** (manifiestan una situación preexistente).
 - o **Actos personales** (afectan a individuos) **y reales** (se refieren a bienes materiales).

1.1.4. Clasificaciones procesales.

- **Actos definitivos y de trámite.** Depende de su carácter de finalizadores o no en el marco de un procedimiento administrativo. Esta catalogación se pone de manifiesto en lo que respecta a los recursos administrativos, en la regulación prevista en la LPAC. En este sentido, el **artículo 112.1. LPAC** prevé que, contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, **podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición**, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los **artículos 47 y 48 de la LPAC**. La oposición a los restantes actos de



- **Actos originarios y confirmatorios.**

1.1.5. Elementos del acto administrativo.

Apuntado lo anterior en orden a la caracterización del acto administrativo, es una constante en la doctrina jurídico-administrativa distinguir dentro del mismo tres tipos de elementos: los subjetivos, los objetivos y los de carácter formal.

A los **elementos de carácter subjetivo** se refiere el **artículo 34.1. de la LPAC**, cuando señala que los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

Este elemento hace referencia al sujeto que adopta el acto, es decir, al órgano administrativo y es, por tanto, la competencia del órgano lo primero que ha de ser objeto de atención, pues adoptar un acto administrativo por un órgano incompetente conduce a un vicio en el acto, que puede ser, incluso, un vicio de nulidad de pleno derecho, como como es la incompetencia por razón de materia o territorio (art. 47 LPAC).

Además, existen otras circunstancias que se refieren a la persona física titular del mismo, ya que la ley exige que la persona física titular del órgano administrativo reúna las circunstancias necesarias para garantizar su objetividad e imparcialidad. Por ello, la LPAC contempla las **causas de abstención y recusación** contra los funcionarios y autoridades previstas en los **artículos 23 LRJSP**.

De esta forma, las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes concurra alguno de los motivos previstos en el mencionado artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente. De igual forma, los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se dé alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente.

En particular, **son motivos de abstención los siguientes:**

- a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.



cuando este se haya producido verbalmente. En particular, dispone que, en los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.

La siguiente referencia que se contiene en el **apartado 3** que prevé que, cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.



En línea con lo anterior, atendiendo a lo establecido por el **artículo 98**, **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 derivada de una **sanción pecuniaria**, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará 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.

Seguidamente, el **artículo 99** viene a disponer que 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.**

De acuerdo con el **artículo 100 de la LPAC**, **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.

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

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.



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.

2.5. LA DISTINCIÓN ENTRE VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La regla general une eficacia y validez, y nos la da el **apartado 1 del artículo 39 LPAC** cuando dispone que 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, con lo que se establece una **presunción de validez, de legitimidad, del acto, lo que es una presunción iuris tantum, pues admite prueba en contrario.**

De acuerdo con la STS de 12 febrero 2009 (RJ 2009, 3219), la presunción de validez del artículo 57.1 de la Ley 30/1992 (hoy art. 39 Ley 39/2015), por tanto, significa únicamente que ha de entenderse transferida al destinatario de la resolución la carga de impugnar los actos de la Administración, para evitar que esa presunción de ser conforme a Derecho los convierta en inmunes ante la pasividad que supone el transcurso de los plazos impugnatorios.

Como vemos, esta distinción entre validez y eficacia es tradicional en la legislación reguladora del procedimiento administrativo, pues como señalara la STS de 27 mayo 1983, la misma «... contempla y distingue la validez y la eficacia del acto administrativo, suponiendo la primera la concurrencia en el acto de todos los elementos que deban integrarlo según los requisitos propios de cada caso y la competencia del órgano que lo pronunció, gozando incluso de una presunción "iuris tantum" de validez que traslada al impugnante la carga de probar lo contrario...».

Por lo tanto, para responder a la cuestión de cuándo se inicia el momento a partir del cual el acto administrativo es eficaz, la primera respuesta, atendiendo a esta regla general, será que desde que el acto se dictó. Sin embargo, en el propio precepto se admiten dos excepciones en las que la eficacia quedará demorada, de acuerdo con el **apartado 2 del mismo artículo 39 de la LPAC**:

- Si así lo exige el contenido del acto, pues los hay que precisan de alguna actuación posterior, como la toma de posesión de un funcionario, o si el acto está sujeto a condición o término.
- Si la eficacia del acto está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Este último supuesto, dada su masiva aplicación práctica, puede entenderse más bien como la regla, pues con arreglo al **artículo 40.1. de la LPAC** es obligación del órgano administrativo que dicte las resoluciones y actos administrativos notificarlos a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos.



3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

3.1. MOTIVACIÓN

El **artículo 35 LPAC** prevé que sean motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho³:

- 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 en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos 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.

En relación con todo lo anterior, debemos también apuntar que, la ausencia de motivación será, según reiterada jurisprudencia, causa de nulidad, así como que la exigencia de motivación se cumple por el hecho de que en el acto administrativo se acepten informes, dictámenes o memorias, que se considera forman parte integrante de la resolución (motivación referencial).

Íntimamente vinculado a lo dispuesto en el párrafo anterior, según establece también la jurisprudencia, la falta o insuficiencia de la motivación no constituye por sí sola un supuesto de nulidad de pleno derecho. Únicamente podría determinar su anulabilidad dependiendo de que hubiera producido indefensión al administrado al privarle de conocer las razones de la decisión y

³ Consultar Anexo I.



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

- a) 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.
- 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.

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.⁶

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:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) 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 aquel. 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

⁶ Esta previsión se ha puesto en práctica, por ejemplo, mediante la **disposición adicional primera del RD 203/2021, de 30 de marzo**, que prevé lo siguiente: *Las personas participantes en procesos selectivos convocados por la Administración General del Estado, sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes a la misma, deberán realizar la presentación de las solicitudes y documentación y, en su caso, la subsanación y los procedimientos de impugnación de las actuaciones de estos procesos selectivos a través de medios electrónicos.*





contenido de la notificación. Así, 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 **10 días naturales**⁷ desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el **artículo 40.4** 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.

Por otro lado, a tenor del **artículo 44**, 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».

En línea con lo anterior, el **artículo 45** prevé que **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:

- a) Cuando el acto tenga por destinatario a 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.
- b) 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 que el artículo 40.2. exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo.

⁷ Aquí encontramos una excepción a la regla de los días hábiles aplicables en materia de Derecho Administrativo.



ANEXO I:

EJEMPLOS DE ACTOS QUE EXIGEN MOTIVACIÓN

Actos que limitan derechos subjetivos o intereses legítimos.	Medida cautelar por la que se prohíbe a una persona la apertura de un local hasta que se determine que cumple con la normativa aplicable.
Actos que resuelven procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.	Resolución de un recurso administrativo por el que se deniegan las pretensiones de anular un acto que impone una sanción a una persona por haber organizado una fiesta en su vivienda a altas horas de la madrugada.
Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.	Acto por el que se resuelve un procedimiento de responsabilidad patrimonial y se deniega una indemnización que había sido reconocida por el Consejo de Estado al solicitar su dictamen (cuantía igual o superior a 50.000 euros).
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.	Acto por el que se exige la constitución de una fianza a una persona antes de que se resuelva el procedimiento.
Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.	Acto por el que se prevé que, si bien el plazo de presentación de solicitudes para realizar un trámite era de 20 días hábiles, se amplía a 25 días hábiles .
Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.	Una persona interesada entrega el catálogo de programas formativos de un centro de estudios para probar que título no ha sido falsificado y la autoridad competente rechaza dicha prueba.
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.	Una Administración había iniciado un procedimiento sancionador contra una persona como consecuencia de la denuncia de un vecino, pero verifica que lo contenido en la denuncia es falso y decide no continuar el procedimiento adoptando el correspondiente acto.

opositas.com