

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 8 EL ACTO ADMINISTRATIVO (I)

I. CONCEPTO Y CLASES.

El estudio del acto administrativo que emprendemos en esta lección lo iniciamos con una remisión a título de mero recordatorio.

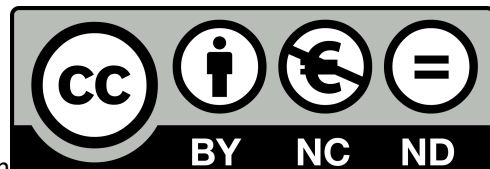
En la Lección 2 tratábamos el examen de las fuentes del Derecho administrativo, y más concretamente el Reglamento. Ya entonces, dejamos hecha la advertencia que un Reglamento no es un acto administrativo y, por tanto, no puede confundirse con él. Recordemos, por tanto, que un reglamento es un producto resultante del ejercicio de la potestad reglamentaria y, por ende, de la actividad normativa de la Administración. Se trata de una norma al fin y al cabo que pasa a formar parte y a integrar por ello el ordenamiento jurídico.

En cambio, el acto administrativo que ahora nos ocupa en esta Lección es el producto de la actividad no normativa de la Administración. Esa actividad no dirigida a la creación de normas arroja como resultado último la posibilidad de dictar actos administrativos y celebrar contratos administrativos (objeto de estudio en la Lección 10).

Siendo nuestro interés, así pues, los actos administrativos, corresponde realizar una somera aproximación al acto administrativo antes de intentar aportar alguna definición o concepto del mismo.

El acto administrativo constituye un acto jurídico, entendiendo por el mismo no un hecho material o fáctico sino una declaración de voluntad intelectual, que es además dictado por una Administración Pública (realmente por el titular del órgano administrativo que tenga la competencia para ello) en el ejercicio de una potestad administrativa y sometido, por tanto, al Derecho administrativo.

Como ya nos consta también del estudio precedente de las primeras lecciones introductorias de este curso, la Administración Pública es un sujeto que actúa. Y en su actuación, que provoca consecuencias jurídicas de cara a los ciudadanos, la forma por excelencia de exteriorizar esa voluntad de la Administración Pública

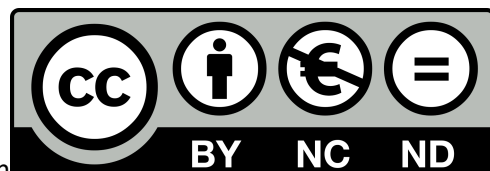


es materializándola a través del dictado de un acto administrativo. De ahí que el prototipo de acto administrativo sea el que llamamos acto administrativo unilateral, como manifestación de la autoridad imperativa y unilateral de la Administración Pública, en el ejercicio de sus potestades, para hacer una declaración de voluntad con el contenido y alcance que en cada caso corresponda.

Ahora bien, como ya nos consta también del estudio del procedimiento administrativo, un procedimiento administrativo puede finalizar también de forma consensuada o negociada. En esos casos, la Administración Pública dicta, no ya un acto administrativo unilateral, sino consensual.

Ésta es una posibilidad, absolutamente novedosa en nuestro ordenamiento jurídico que incorporó la redacción originaria de la, hoy derogada, Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículo 88 y que aparece de igual modo recreado en el actual artículo 86 LPACAP. Conforme al tenor literal de este precepto, “Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin”. De forma que esos acuerdos, convenios o pactos, bien pueden tener la consideración de acto (puramente consensual) finalizador del procedimiento, bien sin finalizar por ellos mismos el procedimiento, sí condicionar, con carácter vinculante o no, la finalización del mismo. Téngase en cuenta que esta facultad que reconoce el artículo 86 LPACAP no es por entero disponible para la Administración Pública como quiera que el acto consensual, i) ni puede ser contrario al ordenamiento jurídico, ii) ni puede versar sobre materias no susceptibles de transacción (piénsese por ejemplo en la imposición de una sanción consistente en una multa monetaria cuya cuantía no podría ser pactada o convenida con el infractor culpable), y iii) debe satisfacer el interés público que tiene encomendada la Administración actuante.

Sea como fuere, en las páginas siguientes y a lo largo de toda la lección, nos vamos a ocupar únicamente de la figura del acto administrativo entendido éste como acto administrativo unilateral por ser el máximo exponente de la categoría que ahora centra nuestro interés.



Sobre la base de estos presupuestos, estamos ya en disposición de intentar aventurar alguna definición o concepto de acto administrativo. Para ello nos vamos a servir de dos posibilidades. Una, la aproximación doctrinal o teórica. Otra la perspectiva legal.

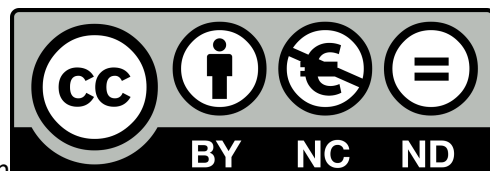
- Concepto doctrinal.

Es frecuente, por el común de nuestra doctrina iusadministrativista más autorizada (el Profesor Eduardo García de Enterría siguiendo en este sentido a Zanobini) considerar el acto administrativo como aquella manifestación de voluntad, de juicio, de conocimiento, o de deseo realizada por una Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. De esta forma, el producto, como resultado, de la actividad no normativa de la Administración es un acto administrativo que, de acuerdo con el criterio ordinamentalista, no innova por no pasar a formar parte del ordenamiento jurídico (simplemente se limita a aplicarlo en el caso en concreto).

- Concepto legal.

El acto administrativo también puede ser definido a partir de “lo que dicen las leyes del mismo”. En este sentido, resulta muy ilustrativo el tenor de los artículos 1.1 y 25.1 LJCA y 24 LOPJ. Por el primero de ellos, cuando se afirma que “Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo”. A mayor abundamiento, el segundo de los preceptos apuntados determina que “El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa...”. Finalmente, el artículo 24 LOPJ alude expresamente a “...actos de las Administraciones Públicas españolas...”.

Es así como, a efectos estrictamente jurisdiccionales, la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa parte del siguiente presupuesto: un acto administrativo es el emanado de una Administración Pública y sujeto al Derecho Administrativo, si bien con exclusión, por no poder ser considerado como tal, de las disposiciones reglamentarias.



El estudio aproximativo e indiciario del acto administrativo que es lo que se pretende en este primer epígrafe de la lección, nos obliga también a delimitar el acto administrativo de otras realidades que se encuentran próximas al mismo pero que no son exactamente idénticas. Nos referimos a la correcta delimitación que cabe hacer entre el acto administrativo y el llamado acto político.

Conociendo ya lo que se esconde detrás del acto administrativo (declaración de voluntad realizada por una Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa y sujeto al Derecho administrativo), nos interesa ahora enfatizar, en el propósito que ahora acometemos, la razón del dictado de ese acto administrativo. Es decir, el acto administrativo es expresión última de la Administración Pública en el ejercicio de una función administrativa. Esta última consideración es la realmente relevante a la hora de poder estar en disposición de diferenciar cuándo nos encontramos ante un acto administrativo y cuándo ante un acto político.

Porque, por el contrario, con un acto político, nos encontramos ante una expresión o manifestación del Gobierno si bien en el ejercicio de su función (no ya administrativa) de dirección política. Conviene recordar, en este sentido, la distinción entre Gobierno y Administración para situar mejor ahora el encaje de la diferenciación entre acto administrativo y acto político.

El acto político (o de Gobierno) no es estrictamente, por tanto, un acto administrativo. Constituye un acto político que, pese a lo que pudiera parecer, es susceptible también de control, no sólo político, sino también judicial. La polémica sobre los actos políticos y sobre la distinción entre su control jurídico (judicial) y su control político debe abordarse teniendo en cuenta lo dispuesto en la CE, principalmente en la sumisión de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Así, el Gobierno, como poder público que es, está también sometido en su actuación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 29.1 LG), siquiera sea mediante el control político realizado tanto en el Congreso como en el Senado (a este respecto, el artículo 9.1 CE es contundente cuando determina que no sólo los ciudadanos, sino también los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico).

A mayor abundamiento, el artículo 29.3 LG concreta que “Los actos... del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora”. Y es la LJCA la disposición que en su artículo 2.a) concreta más aún señalando que el orden jurisdiccional contencioso-



administrativo conoce de todas aquellas cuestiones que se susciten en relación con: “La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos”.

A resultas de lo anterior, sí hay también control judicial del acto de Gobierno dictado en el ejercicio de una función estrictamente política y no materialmente administrativa. Ahora bien, y a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, los actos políticos o de Gobierno no están sin más sujetos al control judicial (amplio) del artículo 106.1 CE. Con esto no se está diciendo que no haya ningún control judicial, ni siquiera, el desplegado por la jurisdicción contencioso-administrativa. Si bien, ese control judicial no es pleno alcanzando únicamente a lo relativo, con relación a ese acto político o de Gobierno, a:

- i) la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas.

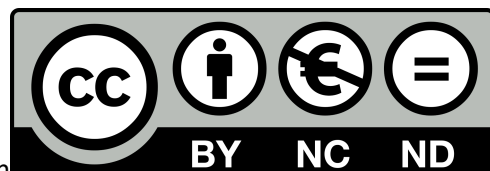
Los llamados actos políticos son siempre residenciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando vulneren derechos fundamentales, ya que estos derechos vinculan a todos los poderes públicos en sus relaciones con los ciudadanos, independientemente de la naturaleza política o no de la actividad desarrollada. La protección de esos derechos corresponde, por vía sumaria y preferente, a la jurisdicción ordinaria (art. 53.2 CE) y, en vía de amparo, al Tribunal Constitucional.

- ii) sus elementos reglados.

El acto político es susceptible de control judicial cuando contenga elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico, o cuando el legislador haya definido mediante conceptos jurídicamente asequibles los límites o requisitos previos a los que debe sujetarse dicho tipo de acto.

- iii) la determinación de las indemnizaciones procedentes.

Si el acto político afecta a derechos o intereses legítimos o a situaciones jurídicas de terceros de contenido patrimonial o

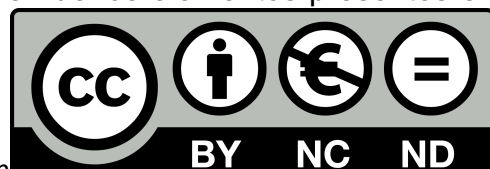


susceptibles de una valoración de tal naturaleza, es preciso prever el resarcimiento del perjudicado por la actuación del Gobierno.

Avanzando un poco más en la explicación del acto administrativo, procede ahora abordar el análisis de las diferentes clases de actos administrativos existentes. Las clasificaciones aportadas por los autores son sustancialmente idénticas a efectos de una lógica y sencilla sistematización remitiéndonos por tanto nosotros ahora a cualquiera de ellas. No obstante, quede ahora apuntado que las distintas posibilidades que ofrece un acto administrativo conduce a entender que los actos administrativos pueden ser:

- Por el modo de exteriorizarse: actos expresos y actos tácitos o presuntos.
- Por sus destinatarios o la extensión de sus efectos: actos singulares y actos generales (si bien estos últimos no deben confundirse con los Reglamentos por más que se dirijan a un número indeterminado de destinatarios ya que como tales actos no pasan a integrar el ordenamiento jurídico).
- Por su contenido: actos declarativos y actos constitutivos.
- Por su incidencia en la esfera jurídica del destinatario del acto: actos favorables y actos limitativos o de gravamen.
- Por la potestad ejercida al dictarlos: actos reglados y actos discrecionales.
- Por el lugar que ocupan en el procedimiento administrativo en el que se dictan: actos resolutorios (que a su vez ponen o no fin a la vía administrativa) y actos de trámite (estos últimos en los términos recogidos en el artículo 112 LPACAP).
- Por su posible (o no) impugnación: actos firmes (no confundir con los actos resolutorios ni, dentro de estos, con los actos que ponen fin a la vía administrativa) y actos consentidos, y confirmatorios de otros anteriores (por resultar ya consentidos o por constituir mera reproducción de otros anteriores definitivos y firmes).

Finalmente, el estudio de este primer epígrafe relativo al concepto y clases del acto administrativo, lo cerramos con el examen de los elementos presentes en



un acto administrativo. Si lo que pretendemos en este primer epígrafe es realizar una primera aproximación que nos permita, a partir de ahora, saber identificar cuándo estamos en presencia de un acto administrativo, resulta oportuno también conocer los elementos de todo acto administrativo. Porque, de otro modo, sin la presencia de uno o de todos ellos, no estaremos hablando de un acto administrativo como tal a los efectos del Derecho administrativo.

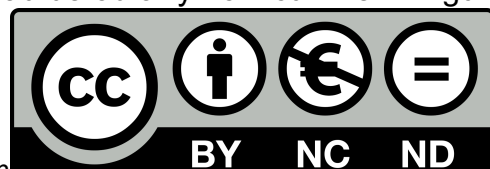
A la hora, por tanto, de escrutar lo que se esconde detrás de un acto, resulta obligado indagar en los distintos elementos presentes en un acto administrativo. La conjunción de todos y cada uno de los que a continuación exponemos, determina la consecución de lo que puede entenderse, a los ojos del Derecho administrativo, como un acto administrativo. Veamos cada uno de ellos por separado.

- Elemento subjetivo.

El acto administrativo, como ya nos consta, sólo es el producido por una Administración Pública. Aunque pueda parecer obvio, es importante considerar que un particular no dicta actos administrativos (como tal particular, pero sí como persona física titular de un órgano administrativo).

Abundando un poco más en esta idea, a partir de lo dispuesto en el artículo 34.1 LPACAP, el acto administrativo es además el dictado, no sólo por una Administración Pública, sino por el órgano administrativo dentro de la misma a quien el ordenamiento jurídico le haya atribuido la competencia para ello. La competencia es, así pues, el aspecto nuclear dentro de este primer elemento subjetivo que debe reunir todo acto administrativo. Resulta oportuno recordar, aquí y ahora, el estudio realizado en la Lección 3. Concretamente, la competencia (que es irrenunciable) se ejerce por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación. Y si una disposición atribuye la competencia a una Administración Pública sin especificar el órgano que debe ejercerla, la facultad de instruir y resolver expedientes corresponde entonces a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y el territorio (y en caso de existir varios, al órgano superior jerárquico común de ellos).

Finalmente, hay que considerar que la competencia del órgano es ejercida por la persona física titular del mismo, debiendo reunir esa persona física la suficiente capacidad de obrar y no incurrir en ningún



vicio de voluntad en la decisión a plasmar mediante el dictado de ese acto administrativo.

- Elemento objetivo.

El elemento objetivo se determina por el contenido del acto. Lo que en un acto administrativo podemos encontrar a partir de lo que le atribuyen o permiten las normas (el artículo 34.2 LPACAP determina que el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico). Si bien, una vez más, considerando lo ya estudiado en este curso, la norma no siempre realiza una prefiguración completa del ejercicio de la potestad atribuida a la Administración Pública y, con ello, del contenido típico del acto. Situación ésta que conocemos de la diferenciación que cabe realizar entre potestad reglada y potestad discrecional y que ahora podemos hacer extensivo en la distinción entre actos reglados y actos discrecionales.

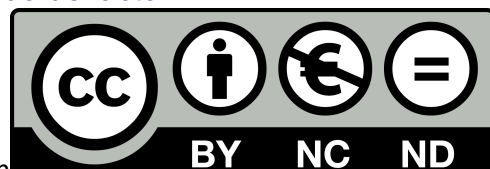
En todo caso, el contenido, en cuanto objeto del acto, debe ajustarse a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico (“...y será determinado y adecuado a los fines de aquellos”). Por lo que debe ser siempre lícito, posible y determinado (de lo contrario sería nulo de pleno derecho).

- Elemento teleológico o final.

Este elemento nos sitúa de lleno en el fin perseguido por la Administración para el ejercicio de una concreta potestad y que se materializa con el dictado del acto administrativo. En definitiva, atiende al “para qué” se ha dictado el acto administrativo. Por ello, y a partir de lo dispuesto en el artículo 103.1 CE, todo acto debe tender a la satisfacción del interés general o público (so pena de incurrir en desviación de poder de la que, como vicio invalidante, nos ocuparemos más adelante).

- Elemento causal.

Pese a su aparente similitud, el elemento causal difiere del elemento teleológico o final y por tanto no pueden confundirse con él. Con el elemento causal lo que se tiene en cuenta no es tanto el para qué sino el “por qué” del dictado de ese acto administrativo, lo que depara la obligada valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso en concreto y que justifican el dictado del acto.



- Elemento formal.

El elemento formal, junto al elemento subjetivo, son los más destacados y “visibles” de todo acto administrativo y de hecho están estrechamente relacionados.

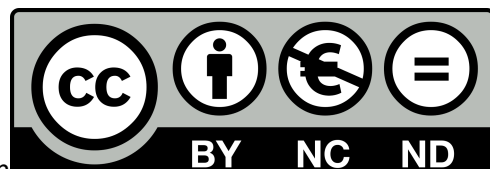
Si con el elemento subjetivo podemos constatar que detrás del dictado de un acto administrativo se encuentra la voluntad de una Administración Pública concretada en la competencia ejercida por el titular de un órgano administrativo, el elemento formal incorpora el medio de exteriorización de esa voluntad de la Administración Pública manifestada en y a través del acto administrativo.

Un acto administrativo no puede producirse de cualquier forma. Es claro el mandato contenido en el artículo 34.1 LPACAP cuando enfatiza que los actos administrativos se producirán por el órgano competente “ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”. Por ello, el procedimiento es presupuesto de validez del acto (hasta el punto que los actos dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido son nulos de pleno derecho por el artículo 47.1.e) LPACAP).

Y para la producción (exteriorización) de los actos administrativos, el artículo 36.1 LRJPAC incorpora una regla general “Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

Un acto administrativo puede también ser dictado de forma verbal o física a los efectos de que el contenido que se pretende dirigir a su/s destinatario/s sea más adecuado a los efectos de su constancia (por la inmediatez de la situación de peligro o por tratarse de órdenes muy sencillas de cumplir dirigidas a un grupo indeterminado de ciudadanos).

Admitiéndose los actos dictados de forma verbal, incluso para los actos definitivos o resolutorios, no obstante es necesaria su posterior consignación por escrito para la constancia de su contenido -artículo 36.2 LPACAP- por ejemplo en aquellos casos de notificación a los interesados.

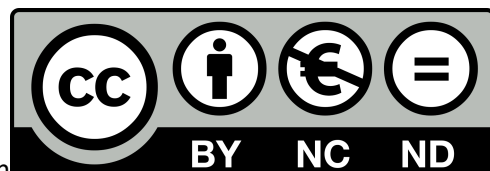


En todo caso, el elemento formal, en tanto que exteriorización de la voluntad de la propia Administración Pública, nos obliga a considerar el aspecto de mayor interés e importancia en la “apariencia formal” de todo acto administrativo. Nos referimos a la llamada motivación de los actos administrativos. En este sentido, la regla de la producción y constancia por escrito de los actos administrativos rige especialmente para los actos precisados de motivación.

Si estamos hablando en este último elemento formal de la exteriorización de la voluntad querida por la Administración Pública, procede también que, a través del acto administrativo, se exterioricen las razones de hecho y de derecho que justifican el contenido del acto y por ende esa decisión adoptada por la Administración Pública.

Esta exigencia de motivación -como exteriorización necesaria para conocer cuál es la voluntad de la Administración Pública y posibilitar con ello la debida defensa del ciudadano destinatario del acto y su ulterior control judicial- se entiende satisfecha (artículo 35.1 LPACAP) con la sucinta referencia de hechos y de fundamentos de derechos. Una motivación que puede (y debe) encontrarse en el propio acto pero que también puede resultar “por remisión” (o motivación “in aliunde”) a informes o dictámenes obrantes en el expediente administrativo y que han contribuido o permitido a la formación de voluntad del órgano administrativo con capacidad decisoria para el dictado de ese acto (de forma que en el propio acto administrativo se reproduce, como fundamento o motivación del mismo, parte del contenido de ese informe o dictamen fundamentador de la decisión final).

Sea como fuere, la motivación necesaria en todo acto administrativa, resulta más aún necesaria, si cabe, en el caso de todos aquellos actos administrativos mencionados en el artículo 35.1 LPACAP. De todos los ahí mencionados, por su posible repercusión en la esfera jurídica de los ciudadanos, merece ahora ser destacados: a) los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, b) los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos, c) los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales. Todo ello sin perjuicio de los que así deban serlo igualmente, además de los citados en el propio artículo 35.1 LPACAP, en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.



II. VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El estudio de la validez y eficacia de los actos administrativos nos sitúa de lleno ante las dos vicisitudes más importantes, si cabe, que pueden afectar a un acto administrativo. Su estudio queda recogido de manera expresa en el artículo 1.1 LPACAP (“La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos...”).

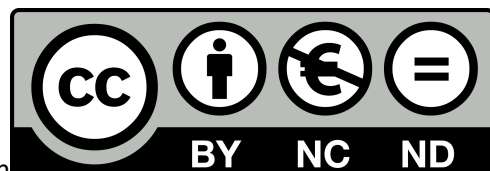
Es importante comprender bien el alcance de cada una de ellas como quiera, además, que ambas se encuentran estrechamente interrelacionadas desde el mismo momento, como a continuación explicamos, que la primera precipita y posibilita el reconocimiento de la segunda.

Para una perfecta comprensión del significado de la validez y eficacia de los actos administrativos partimos del presupuesto general concretado en el artículo 39.1 LPACAP. Este precepto 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”.

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo (actos administrativos) se presumen válidos (validez) y producen efectos (eficacia).

La validez constituye la condición que reúnen los actos administrativos a partir de la presunción legal que propicia el tenor del artículo 39.1 LPACAP de la concurrencia en el acto de todos y cada uno de los elementos anteriormente explicados y que permiten reconocerlo e identificarlo, de cara al exterior y una vez dictado, como tal acto administrativo (porque se presume que el acto se ha manifestado cumpliendo con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y tiene la apariencia de acto administrativo).

Mientras que la eficacia del acto administrativo determina (“producirán efectos”) la producción por el acto de efectos jurídicos, por la sola voluntad de la Administración Pública (siendo irrelevante la voluntad de su destinatario). O lo que es lo mismo, y una vez que se presume válido por concurrir en el mismo todos los elementos que permiten identificarlo como tal acto, su fuerza de obligar de cara a sus destinatarios últimos. Esta condición de producción de efectos o fuerza de obligar es lo que se denomina “ejecutividad” y encuentra también



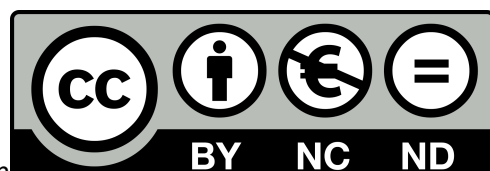
acomodo en la LPACAP. Así, en su artículo 38 cuando dispone que “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos...” y en su artículo 98 al señalar que “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos...”.

Como quiera entonces, como ya advertíamos *ut supra*, que el presupuesto determinante y *conditio sine qua non* para la producción de efectos de un acto administrativo es que el mismo se presuma válido, podemos añadir ya un criterio temporal definitorio de cuándo se entiende que existe un acto administrativo en el mundo jurídico y cuándo el mismo comienza a producir efectos. Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 39.1 LPACAP, los actos administrativos se presumen válidos y comienzan a producir efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en los propios actos se disponga otra cosa.

La presunción legal de la validez del acto administrativo lleva aparejada un par de consecuencias propias a partir de la autotutela administrativa explicada en la Lección 5. Así, no sólo que el acto administrativo (que se presume válido) adquiere eficacia jurídica inmediata (ejecutividad/efectividad) en su producción de efectos, a salvo las excepciones del artículo 98.1 LPACAP. También que se traslada la carga de accionar a quien en su caso alegue su ilegalidad (porque de lo contrario, y si nadie lo cuestiona, se entiende válido).

Dictado el acto administrativo, a partir de ese momento, salvo que se indique otra cosa, no sólo se presume válido y como tal acto, sino que despliega sus efectos a futuro. Añadimos esta coetilla de “a futuro” porque un acto administrativo, desde la fecha en que se dicte, no puede pretender proyectar sus efectos hacia atrás en el tiempo (retroactividad). Es además conocido que el artículo 9.3 CE consagra el principio de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o de las que sean restrictivas de los derechos individuales. Por ello, concurriendo en un acto administrativo esas dos importantes limitaciones (acto sancionador no favorable o acto restrictivo de un derecho o libertad individual, la retroactividad en el tiempo está proscrita).

No obstante, el artículo 39.3 LPACAP admite excepcionalmente que pueda otorgarse eficacia retroactiva a un acto. Para ello deben concurrir una serie de garantías o requisitos, tanto estrictamente jurídicos, como materiales. Los primeros cuando se trate de:



- Actos dictados en sustitución de otros actos anulados.
- Actos que produzcan efectos favorables para el interesado.

Y en cuanto a los requisitos materiales, en cualquiera de los dos casos anteriores:

- que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto.
- no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas.

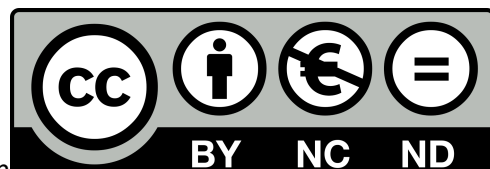
Hasta aquí por lo que se refiere a la producción de efectos por el acto administrativo desde la fecha misma en que es dictado. Ahora bien, también es posible que la eficacia del acto quede demorada a un momento ulterior al de la fecha de su dictado “cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior” (artículo 39.2 LPACAP). No debe confundirse la demora (que es en todo caso anterior a la producción de efectos) con la suspensión (una vez que el acto es ya efectivo).

De los supuestos en los que la producción de efectos en un acto puede quedar demorada (sin que quede afectada la validez), la notificación del acto administrativo a su interesado/s es la que mayor interés ofrece, a partir de la regulación contenida en los artículos 40 a 44 LPAPAC.

El artículo 40.1 LPACAP comienza incluyendo un mandato de notificación a todos los interesados de todas aquellas resoluciones y actos administrativos que puedan afectar a sus derechos e intereses. La notificación constituye, por tanto, una comunicación formal y personal del contenido del acto a su destinatario.

La notificación se debe practicar en el curso de los diez días siguientes a partir de la fecha en que el acto ha sido dictado con inclusión de todos los extremos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 40 LPACAP (entre ellos, el texto íntegro de la resolución adoptada).

El régimen de notificaciones dispuesto por la LPACAP descansa en una serie de condiciones generales para su práctica (artículo 41) y, a continuación, en una doble posibilidad de notificación en función de si la misma se practica en papel (artículo 42) o a través de medios electrónicos (artículo 43). Para concluir con los casos de notificaciones infructuosas (artículo 44) en las que los interesados destinatarios últimos del acto administrativo, bien son desconocidos, bien se desconoce igualmente el lugar donde realizar la notificación, o intentada ésta en

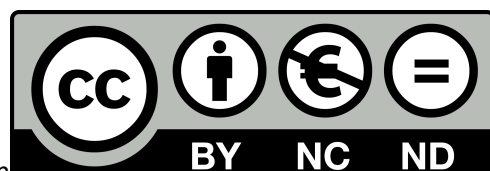


lugar conocido no ha sido posible practicarla. En todos estos casos y con una eminente vocación garantista, el artículo 44 LPACAP dispone que la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado. No obstante, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones “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”. Todo ello sin descartar otras formas complementarias de notificación a través de otros medios de difusión que, sin embargo, no excluyen la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el Boletín Oficial del Estado.

Estas notificaciones infructuosas no pueden ni deben confundirse con las notificaciones defectuosas lo que nos sitúa directamente en el epicentro de la relación entre la notificación y la eficacia del acto. La regla en Derecho administrativo es que un acto, que debiendo ser notificado no lo sea o lo sea defectuosamente, no produce efectos. No es que la notificación no produzca efectos, sino que es el propio acto a notificar el que no produce efectos y, por tanto, no tiene fuerza de obligar.

Las notificaciones, aunque se presuman correctamente practicadas por la Administración Pública, pueden adolecer de vicios que afecten a la eficacia del acto, surtiendo efectos sólo a partir de la actividad desplegada por el interesado. En este sentido, el artículo 40.3 y 4 LPACAP determina que:

- las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto, omiten sin embargo algún otro requisito (indicación de si pone fin o no a 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 el plazo para interponerlos) surten efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución, o bien interponga cualquier recurso que proceda frente al acto.
- sin perjuicio de lo anterior y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos, será suficiente la notificación que contenga el texto íntegro de la resolución y el intento de notificación debidamente acreditado (esto último trata de evitar que, un ciudadano, por la vía del rechazo de la notificación, pudiera llegar a obtener por silencio administrativo positivo la estimación presunta de su solicitud).



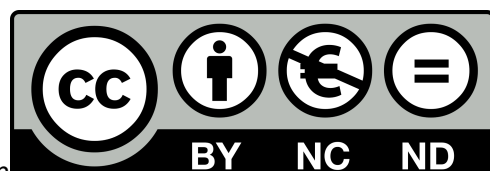
En otro orden de cosas, la notificación no es la única situación que puede diferir o demorar la eficacia o producción de efectos de un acto administrativo desde el momento en que se dicta. El artículo 39.2 LPACAP establece que además de la notificación y la aprobación superior por parte de un órgano jerárquicamente superior de aquél que dicta el acto, la publicación es la otra circunstancia que puede condicionar la eficacia del acto.

La publicación de los actos administrativos tiene (efectos y alcance) y produce las mismas consecuencias jurídicas que la notificación. De hecho, resulta procedente la publicación de los actos administrativos en lugar de su notificación individualizada al/los interesado/s en dos casos (artículo 45.1 LPACAP):

- a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración Pública 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 notificación individual efectuada.
- b) Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

La razón que conduce a publicar un acto administrativo en lugar de notificarlo, como acontece en los dos casos apuntados, la concreta el artículo 45 LPACAP, a saber, “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 lo demás, la práctica de la publicación no difiere de la de la notificación, debiendo cumplir con los mismos requisitos y circunstancias. No obstante, si el órgano competente considera que la notificación por medio de anuncios o la publicación del acto lesiona derechos o intereses legítimos, procede la publicación en el Boletín Oficial correspondiente de una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados pueden comparecer para tener conocimiento del contenido íntegro del acto.

Finalmente, cabe decir que, sobre la base del presupuesto que ha marcado el devenir de las explicaciones formuladas acerca de la validez y la eficacia del acto administrativo, desde el momento en que se dicta un acto administrativo, no sólo se presume válido sino además despliega efectos. Esa eficacia permanece en



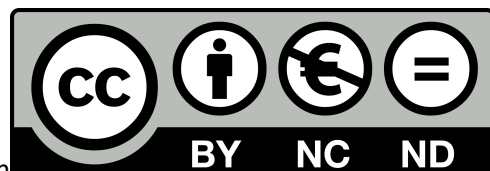
tanto que el acto agote sus efectos y se extinga (supuesto en el que el acto pierde su eficacia con carácter definitivo porque deja de existir). Sin embargo, cabe la posibilidad de que el acto pierda su eficacia no ya con carácter definitivo sino de forma temporal o provisional porque quede suspendida la eficacia del acto administrativo, por ejemplo, porque se haya interpuesto un recurso administrativo contra el mismo.

El artículo 117 LPACAP contempla la denominada suspensión de la ejecución de los actos administrativos. Este precepto dispone una regla general y una excepción. La regla general es de todo punto concluyente, ya que, de lo contrario, la sistemática interposición de recursos por parte de los ciudadanos contra los actos dirigidos a ellos, aunque muchos de esos recursos fueran infundados, provocaría la paralización de la actuación de la Administración Pública. De ahí que el apartado primero del artículo 117 LPACAP señale que “La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”. Ahora bien, cabe la posibilidad, como excepción a esa regla general, de que el órgano administrativo competente acuerde -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- la suspensión de la ejecución del acto impugnado de oficio o a solicitud del recurrente. Para ello se tiene que dar alguna de las circunstancias contempladas en el apartado 2 del mismo artículo 117 LPACAP:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación (no sólo en su dimensión estrictamente económica).
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 LPACAP.

Como quiera que la suspensión de la ejecución del acto tiene finalmente que ser acordada por el órgano competente (en el acuerdo de suspensión pueden dictarse medidas cautelares con exigencia de prestación de caución o garantía suficiente), si transcurrido un mes 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, la ejecución del acto impugnado se entiende suspendida (por silencio administrativo positivo).

Por último, y en relación con la duración de la suspensión de la eficacia del acto, en los términos previstos por el artículo 117.4 LPACAP, existe la posibilidad de prolongar la suspensión de los efectos del acto después de agotada la vía



administrativa cuando, habiéndose solicitado previamente por el interesado, exista una medida cautelar acordada y sus efectos se extiendan también a la vía contencioso-administrativa (de modo que la medida suspensiva se mantiene hasta el pronunciamiento judicial).

