

### **TEMA 3**

## **EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. ELEMENTOS. CLASES. REQUISITOS: MOTIVACIÓN Y FORMA. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

- 1. EL ACTO ADMINISTRATIVO**
  - 1.1. CONCEPTO
  - 1.2. CARACTERES
- 2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**
  - 2.1. ELEMENTOS SUBJETIVOS
  - 2.2. ELEMENTOS OBJETIVOS
    - 2.2.1. Contenido
    - 2.2.2. Causa
  - 2.3. ELEMENTOS FORMALES
- 3. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**
  - 3.1. SEGUN LA FORMA DE EXTERIORIZARSE
  - 3.2. SEGUN LA NATURALEZA DE LA POTESTAD EJERCITADA POR LA ADMINISTRACION
  - 3.3. SEGUN LAS POSIBILIDADES DE REVISION
  - 3.4. SEGUN LOS SUJETOS DE DONDE PROVENGA
  - 3.5. SEGUN SUS EFECTOS JURIDICOS
- 4. REQUISITOS**
  - 4.1. PRODUCCIÓN Y CONTENIDO
  - 4.2. MOTIVACIÓN
    - 4.2.1. Concepto
    - 4.2.2. Actos que obligatoriamente deberán ser motivados
  - 4.3. FORMA
- 5. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**
  - 5.1. CONSIDERACIONES GENERALES
  - 5.2. NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD
    - 5.2.1. Nulidad de pleno derecho
    - 5.2.2. Anulabilidad

**6. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD**

**6.1. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO**

- 6.1.1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
- 6.1.2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio
- 6.1.3. Actos que tengan un contenido imposible
- 6.1.4. Actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta
- 6.1.5. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados
- 6.1.6. 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
- 6.1.7. Actos que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley
- 6.1.8. Nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general

**6.2. SUPUESTOS DE ANULABILIDAD**

**6.3. CONVALIDACIÓN Y CONVERSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**7. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**7.1. LA CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**7.2. SUPUESTOS**

**7.3. REQUISITOS**

**7.4. EFECTOS**

## 1. EL ACTO ADMINISTRATIVO

### 1.1. Concepto

La Administración sujeta al principio de legalidad no puede manifestar su voluntad como si se tratase de un particular, sino que debe cumplimentar para ello una serie de requisitos, que se resumen en la existencia de un órgano que tenga competencia para dictarlos, que aquél se pronuncie a través de un cauce formal, al que denominamos procedimiento, y que su actuación no solo sea adecuada al ordenamiento jurídico, sino también al interés público. Por ello, el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone 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»* añadiendo su párrafo segundo que *«el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.»* Añadiendo el párrafo segundo del citado precepto que *«el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.»*

De esta manera, así como el poder legislativo promulga leyes y el poder judicial dicta sentencias, el poder ejecutivo realiza actos administrativos. Ahora bien, no debe confundirse acto administrativo con modo de manifestación de la entera actividad administrativa. El acto administrativo no lo es todo en el Derecho Administrativo, por lo que debe depurarse su concepto al objeto de diferenciarlo de otros actos jurídicos de la Administración, ya que los reglamentos, los contratos y la actividad de coacción no son propiamente actos administrativos.

Como definición de lo que son actos administrativos podemos tener:

- a) Un concepto amplio que definiría el acto administrativo como *«el acto jurídico proveniente de una Administración Pública en ejercicio de sus potestades, y sometido al Derecho Administrativo»*.
- b) Un concepto estricto de acto administrativo que se referirá sólo a aquellos actos jurídicos, que cumpliendo los requisitos del anterior, pueden ser objeto de recurso administrativo o contencioso-administrativo. Por ello el Tribunal Supremo entiende que el verdadero acto administrativo es la resolución y rechaza como tales a los dictámenes, informes, certificaciones, contestaciones a consultas de los interesados, es decir los meros actos de trámite.

Son múltiples las definiciones que podríamos utilizar para calificar el acto administrativo, sin embargo, todas coinciden en tratarlo, tal como hemos señalado, como una declaración de voluntad por medio de la cual se ejercita una potestad administrativa. Parada Vázquez propone la siguiente definición, en sentido estricto: *«acto administrativo es el dictado por una Administración Pública u otro poder público, en el ejercicio de potestades administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos, públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa»*.

Sin embargo, la más conocida de las definiciones procede de antaño, y es la de Zanobini, que lo calificaba como: *«cualquier declaración de voluntad, de deseo, de juicio o de conocimiento, emanada de un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa»*.

## 1.2. Características

Si desglosamos los elementos de la citada definición de Zanobini podemos destacar las siguientes características:

- a) Es una declaración de carácter unilateral, que emana de la voluntad de la Administración, a diferencia de otras declaraciones bilaterales, como sucede en el caso de los contratos; con trascendencia externa, consistente tanto en una declaración de voluntad, que es la forma normal de producirse el acto, como en una declaración de deseo, por la cual la Administración manifiesta una postura, o de juicio por el que se califica determinado asunto, o incluso, de conocimiento por el que se declara o se acreditan algunos hechos.
- b) Emanada de un sujeto de la Administración, es decir, de un órgano individual o colegiado perteneciente a la Administración Pública, debiendo entenderse por ella, tanto a las Administraciones territoriales (estatal, autonómica y local) como a las demás entidades de Derecho Público (organismos autónomos y entidades públicas empresariales cuando estas últimas ejerzan potestades administrativas). También se consideran actos administrativos aquellas decisiones emanadas de otros entes, como pueden ser las Cortes o el Tribunal Constitucional, cuando, a título de ejemplo, resuelvan cuestiones relacionadas con la materia de personal, o la gestión y administración patrimonial.
- c) El citado sujeto de la Administración se encuentre en el ejercicio de su competencia, por lo que además de emanar de un órgano de la Administración, aquel debe tener la competencia necesaria para poder dictarlo. Así, conforme al citado artículo 35 de la Ley 39/2015, el acto se producirá por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido. Como vemos, la garantía de la competencia se complementa con otra garantía específica que es la del procedimiento, de esta forma los ciudadanos no sólo conocerán *«a priori»* qué órgano de la Administración producirá el acto administrativo, sino que también sabrán de qué modo deberá producirse. Por eso, el artículo 21.4 de la Ley 39/2015 señala que *«las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente»*.

- d) El órgano actúa revestido de potestad administrativa, lo que implica sustancialmente que el ejercicio de la citada potestad se lleve a cabo de forma imparcial, a fin de que se garantice la objetividad en la decisión que se adopte. Recordar al efecto el primer inciso del artículo 103 de la Constitución al decir que «*la Administración sirve con objetividad los intereses generales...*». Por lo tanto, no basta que el acto proceda de un órgano de la Administración, que sea competente, y que se dicte a través de un procedimiento, sino que también es necesario que el órgano de donde emane sea imparcial, por lo que, en el caso de encontrarse incurso en alguno de los supuestos establecidos por la Ley para abstenerse, deberá apartarse del procedimiento, es decir, abstenerse de resolver, ya que en caso contrario podría viciar de invalidez al acto administrativo que se dictase.

## 2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del acto administrativo, siguiendo al profesor Martín Mateo, son aquellos requisitos necesarios para que el acto pueda existir, pudiendo distinguirse los elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales.

### 2.1. Elementos subjetivos

Para que exista el acto administrativo, como dijimos anteriormente, aquél debe emanar de un órgano de la Administración, en ejercicio de una competencia atribuida por el ordenamiento jurídico. Así, el artículo 8.1 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala que «*la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes*». Por ello si un órgano asumiera una competencia que no le es propia el acto sería inválido, distinguiendo, al efecto Garrido Falla, en relación a la falta de competencia, la incompetencia absoluta y la relativa. La primera de ellas determinará la nulidad absoluta del acto y se produce cuando dicho acto ha sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, mientras que la segunda, es decir la nulidad relativa, se da cuando el acto procede de un órgano que no sea manifiestamente incompetente, incluso si así lo fuera, cuando la incompetencia proceda por razón de la jerarquía, ya que la invalidez podría subsanarse mediante la convalidación del acto por el superior jerárquico del que lo dictó.

A título de ejemplo la nulidad absoluta se produciría cuando un Subdelegado de Gobierno sancionase una infracción de tráfico cometida en una calle de cualquier término municipal, ya que el citado órgano sería manifiestamente incompetente por razón de la materia y el territorio. Sin embargo, si el citado Subdelegado de Gobierno dictase un acto, cuya competencia le corresponde al Delegado del Gobierno (incompetencia jerárquica), tal resolución sería anulable, y no nula de pleno derecho, ya que puede ser convalidada por su superior jerárquico, que es precisamente el citado Delegado del Gobierno.

Ahora bien, para que el acto sea válido, además de ser legítimo, como hemos visto, debe proceder de un órgano que actúe con imparcialidad, ya que si

se encuentra incurso en alguno de los supuestos previstos por la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público deberá abstenerse de intervenir. Son los casos previstos en el artículo 23 de dicha Ley, por ejemplo cuando el órgano que deba decidir pueda tener interés en el asunto, un cierto grado de parentesco, relaciones de amistad o enemistad manifiesta con las personas implicadas, etc. En estos casos, la actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido, salvo en los casos que su actuación haya sido determinante, y todo ello sin perjuicio de las responsabilidades en que hubiera podido incurrir.

## 2.2. Elementos objetivos

Los elementos objetivos del acto administrativo son su contenido, que es precisamente la declaración de voluntad, de deseo, juicio o conocimiento, y la causa.

### 2.2.1. Contenido

El contenido debe ser lícito, posible y determinado, debiendo concurrir estos caracteres, ya que la inexistencia de alguno de ellos lo viciaría de invalidez. La doctrina suele distinguir un contenido natural y un contenido accidental. El primero es el que sirve para individualizarlo y distinguirlo de otros actos administrativos (licencias, expropiaciones, sanciones, etc.). El segundo, es decir, el contenido accidental, es aquel que es introducido discrecionalmente por el órgano de donde emana el acto, debiendo distinguirse, dentro del mismo, el término, la condición y el modo. El término sería el momento a partir del cual comienza o cesa la eficacia del acto. La condición es el requisito que se exige para que el acto comience a producir efectos o cesar en los mismos. En el primer caso la condición será suspensiva y en el segundo será resolutoria. El modo es una carga, por medio de la cual se le exige a un administrado determinado comportamiento, no debiendo confundirse con los deberes que vienen directamente impuestos por la ley.

### 2.2.2. Causa

En cuanto a la causa, la doctrina distingue la causa jurídica y la causa final, entendiéndose por la primera el fin típico del acto, es decir, su causa inmediata, y por la segunda, el fin particular perseguido. En el artículo 34.2 de la Ley 39/2015 se distinguen ambos aspectos al precisar que «*el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico*» (causa jurídica) «*y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos*» (causa final).

Como hemos observado la causa final o fin particular perseguido debe adecuarse al interés público, ya que de existir una disociación con el mismo, se producirá el vicio conocido en nuestro Derecho Administrativo con el nombre de «*desviación de poder*». Así, el artículo 48 de la Ley 39/2015 sanciona dicho vicio con la anulabilidad al expresar que «*son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder*». Así pues, a pesar de que aparentemente el acto se ajuste al ordenamiento jurídico (causa jurídica), cuando se persiga,