

BREVE APROXIMACION AL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU REGULACION EN EL DERECHO ESPAÑOL

Miguel Alía Plana

1. INTRODUCCION

El término acto administrativo surge en los comienzos de la Revolución Francesa, configurando aquellos actos del Príncipe que estaban exentos de control por la jurisdicción ordinaria. Estos eran los que se llamaban "actos de autoridad", emanados del poder ejecutivo en ejercicio de sus prerrogativas y no controlables, y frente a ellos estaban "los actos de gestión", procedentes de la Administración con carácter patrimonial y jurídico privado y susceptibles de control jurisdiccional. Los actos administrativos actuales serían estos últimos.

2. CONCEPTO

Es aquella acción, consistente en un dar, hacer o no hacer, realizado por la Administración en virtud de las potestades y competencias establecidas por la Ley. Supone, por ello, el modo de manifestarse la actividad de las Administraciones Públicas. 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. Los reglamentos, los contratos, la actividad de coacción no son propiamente actos administrativos.

Como definición de lo que son actos administrativos, podemos tener las siguientes:

- Concepto amplio: Acto jurídico proveniente de una Administración Pública en ejercicio de sus potestades, y sometido al Derecho Administrativo.
- Concepto estricto: Sin embargo, a efectos prácticos, dado que el acto administrativo adquiere importancia en cuanto afecta a los ciudadanos, positiva o negativamente, lo interesante es el control de los mismos, para garantía de los interesados. Consecuentemente, el concepto estricto del

acto administrativo estará ligado a su posible fiscalización, y se referirá solo 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.

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."

3. NOTAS CARACTERISTICAS

3.1. El acto es una declaración de voluntad que puede ser expresa, tácita o presunta según su modo de manifestarse. También puede ser una declaración de juicio, deseo o conocimiento.

3.2. El acto procede de un órgano administrativo integrado en una Administración Pública. De aquí se excluyen los contratos o convenios que son consecuencia de un acuerdo de voluntades en el que concurren la Administración y los particulares.

3.3. El acto se dicta en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria y de la política. Las Administraciones Públicas actúan en virtud de una norma que habilita el ejercicio de la potestad y que por tanto la configura y la limita. Las potestades que se ejercen son las administrativas, encuadradas en el ejercicio de la función ejecutiva (art. 97 de la Constitución Española, en adelante E) y distinta de la potestad reglamentaria y de la función de dirección política del Gobierno. Por ello no son actos administrativos ni los reglamentos ni los actos políticos o de gobierno. También se excluyen, como se ha dicho antes, todos aquellos actos producto del ejercicio de potestades no sujetas al Derecho Administrativo sino al Derecho Privado.

La jurisprudencia ha elaborado un concepto de actos administrativos vinculado a que sea posible su impugnación en vía administrativa, como ya se ha visto antes con la definición de Parada Vázquez.

4. CLASES

Hay muchas clasificaciones, según los autores. Nos han parecido las más interesantes, por sus consecuencias, las siguientes clases:

4.1. Actos definitivos y actos de trámite: Dentro del procedimiento administrativo se producen muchos pasos conducentes a obtener el acto final. Esos pasos intermedios suelen dar lugar a actos de trámite. El final es el acto definitivo, que se plasma en la Resolución. Actos de trámite, como ejemplo, son informes, dictámenes, actos de prueba, propuestas de resolución. La importancia de la distinción reside en que sólo los definitivos son objeto de control y posible revisión (artículo 37.1 de la Ley Jurisdiccional y 107.1 de la LRJ PAC). Excepcionalmente como indica el art. 107 de la LRJPAC, también lo son los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión: Ejemplo: lista de aprobados de un ejercicio de una oposición.

4.2. Actos que agotan la vía administrativa y los que no: Los primeros también se denominan actos que causan estado. Esta clasificación también es importante en cuanto a los que son susceptibles de recurso ordinario (los que no agotan la vía) o sólo contencioso-administrativo (los que la agotan). Como norma general, agotan la vía los actos que emanan de órganos superiores (Disposición Adicional 9 y artículo 109 de la LRJ PAC):

- Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas.
- Ministros.
- Subsecretarios y Directores Generales en materia de personal.

Aunque no se mencione a los Secretarios de Estado, dado que éstos tienen rango de Subsecretarios, también se entienden comprendidos en la Disposición Adicional 9.

4.3. Actos discrecionales y actos reglados: Son los que responden a las potestades del mismo nombre. Cuando una Administración tiene una potestad discrecional quiere decir que dispone de un margen de elección, que le permite hacer o no hacer o elegir entre varias alternativas. Si la legislación habla de que la Administración "podrá" ya le está permitiendo la discrecionalidad. Si dice "deberá" estamos ante un acto reglado. El Tribunal Supremo define la potestad discrecional como "la capacidad de opción, sin posibilidad de control jurisdiccional, entre varias soluciones, todas ellas igualmente

válidas y permitidas por la ley" (sentencia de 15 de junio de 1977) aunque precisando que nunca discrecionalidad equivale a arbitrariedad (sentencia de 10 de abril de 1987). Sin embargo la discrecionalidad no puede referirse a todo el acto, sino sólo a alguno de sus elementos. Ejemplo típico es la discrecionalidad técnica de los Tribunales de los procedimientos selectivos o de concurrencia.

4.4. Actos firmes y consentidos y actos confirmatorios: Los primeros son aquellos actos que por el transcurso de los plazos establecidos ya no son susceptibles de impugnación, aunque lo pudieron ser en su momento. Así se expresa el artículo 40 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando dice que no se admitirá recurso contencioso-administrativo "contra los actos que sean reproducción de actos anteriores que sean definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma". No obstante generalmente se podrá pedir la revisión de oficio (nulidad y anulabilidad) y el recurso extraordinario de revisión que tienen unos plazos más dilatados.

4.5. Actos favorables y de gravamen: Actos favorables son los que amplían la esfera jurídica de los ciudadanos y los de gravamen los que la restringen. Los primeros suponen una ventaja o beneficio, los segundos un perjuicio. Los favorables se identifican con los actos declarativos de derechos y su importancia radica en el procedimiento estricto establecido legalmente para su anulación o revocación (artículo 102 y 103 de la LRJPAC). Ejemplos: admisiones, concesiones, autorizaciones, aprobaciones, dispensas, etc. Los actos de gravamen son los que restringen la libertad o derechos de los individuos o les imponen sanciones. Por ello su procedimiento de producción concede muchas garantías a los ciudadanos: trámite de audiencia y motivación (artículos 54 y 84 de la LRJPAC) siendo por el contrario su revocación muy fácil (artículo 105 LRJ PAC). Ejemplos: ordenes, expropiaciones, confiscaciones, sanciones.

4.6. Actos unilaterales, bilaterales o plurales: Según que los interesados sean uno, dos o muchos. También se denominan actos singulares o generales. A ellos se refiere el artículo 33, 34 y 59.5 de la LRJPAC. Ejemplo típico de los últimos son un concurso u oposición.

-Bilateral: una expropiación forzosa.

-Unilateral: el reconocimiento de un trienio.

4.7. Actos expresos y presuntos: Por el modo en que se exterioriza la resolución puede ser expresa, cuando se formaliza por escrito u oralmente. Presunta cuando no se dice nada. Se remite en este punto al tema del silencio administrativo. A estos efectos se recuerda que el artículo 42 de la LRJPAC, establece la obligación de resolver de la Administración de modo expreso, es decir que la Administración debe dictar una resolución, formalizada en un documento escrito que debe ser notificado personalmente a los interesados, bajo sanción de responsabilidad del órgano administrativo en caso de no hacerlo así.

5. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Están contenidos, de modo más o menos concreto, en el artículo 53 de la LRJPAC :

Art. 53: "Producción y contenido"

1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia de interesado, se producirán por el órgano competente, ajustándose al procedimiento establecido.
2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos".

5.1. SUJETOS

5.1.1. Activo y pasivo: el primero es siempre una Administración Pública que actúa a través de sus órganos, que tienen como titulares a personas físicas (funcionarios o personal al servicios de las Administraciones). Este requisito de imputación a una Administración Pública, que engarza con el requisito de la competencia como veremos, ha sido recogido por la Jurisprudencia para calificar como nulos de pleno derecho por manifiesta incompetencia a los actos que invaden las funciones jurisdiccionales o legislativas atribuidas a otros poderes del Estado (Sentencia de 20 de mayo de 1982). Las Administraciones, dotadas de personalidad jurídica única (art. 3.4 de la LRJPAC) actúan a través de los órganos que las componen (art.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAE).

El fundamento de la competencia de cada órgano, de su aptitud para dictar actos administrativos, radica en la existencia de una potestad administrativa de la que aquellos actos son su concreción.

Aquella potestad imputada a una Administración se distribuye entre los órganos que la integran, atribuyendo a cada uno de ellos un fragmento de ella, una determinada esfera de actuación, un marco de competencia. La competencia es, pues, la medida de potestad que corresponde a cada órgano. (artículos 12 y siguientes de la LRJ PAC). La extensión de la misma lo es en función del territorio, de la materia y de la jerarquía. El vicio de incompetencia siempre provocará la nulidad o la anulabilidad del acto, según su mayor o menor gravedad (artículos 62.1.b) cuando lo sea por razón de materia o territorio. La incompetencia jerárquica es siempre relativa pues es susceptible de convalidación (artículo 67.3). Si no se convalida si se puede anular el acto.

Además la competencia puede limitarse también temporalmente. Luego para que un órgano sea competente han de concurrir todos los requisitos citados: previa potestad, materia, territorio, jerarquía y tiempo. Otros motivos de nulidad o anulabilidad estarán en cuanto a la investidura del funcionario o autoridad. Hay que recordar que lo que perfecciona la condición de funcionario, además del nombramiento, es la toma de posesión. Por lo tanto serán funcionarios de hecho los que habiendo sido nombrados no han tomado posesión, o bien habiendo sido cesados, continúen dictando actos.

Un motivo que no suele implicar la invalidez del acto pero que es muy interesante conocer porque es la única causa de suspensión de la tramitación del procedimiento (artículo 77), es el deber de abstención que se corresponde con la obligación de imparcialidad de los órganos administrativos. Si concurre alguna de las causas del artículo 28 de la LRJ PAC, el titular del órgano no podrá resolver. Si lo hiciere podrá ser objeto de recusación por los interesados (artículo 29). Es causa muy frecuente en procesos selectivos y de concurrencia.

5.1.2. Sujetos pasivos: son los interesados, regulados en los artículos 31 y siguientes de la Ley, y que son aquellos que reciben los efectos, favorables o perjudiciales, del acto administrativo.

5.2. OBJETO

Los distintos aspectos que se pueden considerar sobre el objeto son: el supuesto o presupuesto de hecho, el contenido y el fin del acto; asimismo, hay que tener en cuenta según algunos autores: la causa y los motivos.

a.-El supuesto de hecho es la descripción de las circunstancias fácticas, a las que al aplicarles una norma producen una o varias consecuencias jurídicas. La LRJPAC se

refiere a ellos en el art. 80.1. "los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho". El presupuesto de hecho de una jubilación sería el que un funcionario hubiera alcanzado la edad fijada por la norma para que aquella se produzca; el de una oposición el que hubiera plazas libres a cubrir en varios Departamento o Unidades Administrativas.

b.-El contenido debe ser:

- Posible (artículo 62.1.c))
- Lícito (artículo 53.2. y 62.1 b)
- Determinado (artículo 52.2)

Si falta alguno de estos requisitos el acto puede ser nulo de pleno derecho o anulable

c.-En cuanto al fin, establece la Ley que "será determinado y adecuado a los fines de aquellos" (artículo 53.2). El fin es lo que se propone conseguir el órgano al dictar el acto. Consecuentemente los móviles o fines han de ser siempre públicos, tendentes a conseguir el interés general. (Constitución: artículo 106.1). Cuando una autoridad o funcionario pretende conseguir un fin privado estamos ante la desviación de poder que dará lugar siempre a la anulabilidad del acto administrativo (artículo 63.1).

El Tribunal Supremo tiene muy en cuenta este motivo y amplía su concepto considerando que: "la desviación de poder no precisa que los fines perseguidos sean espúreos en el sentido de dirigirse contra determinadas personas o en beneficio de los autores del acto, es decir, no se requiere la concurrencia de móviles subjetivos, sino que basta con que se distorsione el fin concreto de interés general que la norma marca a la Administración actuante" (STS: 1 octubre 82, 1 mayo 83, 27 diciembre 85). El Consejo de Estado Francés considera como tales, por ejemplo, los que comportan un fraude de ley, los que se adoptan con fines electorales, los inspirados por la pasión política, cuando se utilizan poderes sancionadores para fines fiscales (multas de tráfico) o los que se apartan del procedimiento legalmente establecido para conseguir una economía de tiempo o de dinero en favor de la Administración.

d.-También es importante la causa aunque su distinción no es clara, pues se suele confundir con el supuesto de hecho o con el fin. Incluso la Jurisprudencia incurre en esta confusión en alguna sentencia (sentencia de 13 de mayo de 1978). El Tribunal Supremo, siguiendo una tendencia ya manifestada en la jurisdicción civil, identifica los motivos con la causa.

5.3. FORMA

Es el modo de manifestar el acto. Este siempre ha de realizarse siguiendo un procedimiento determinado. La doctrina y la jurisprudencia han venido distinguiendo entre formas de producción, de consignación y de notificación.

5.3.1. La forma de producción (artículo 55) tiene como regla general la exigencia de la forma escrita, en contraste con los actos privados y asemejándose más a los actos judiciales. Y ello es así porque los actos administrativos, van dirigidos a los ciudadanos, que deben ser conscientes de su existencia, por eso deben notificarse o publicarse, porque crean derechos o deberes para los particulares, con fuerza ejecutoria. Por ello la forma escrita es una garantía. No obstante, existen también actos administrativos orales (bandos de los Alcaldes, órdenes policiales), presuntos (los del silencio) o tácitos (por medio de signos o gestos como los de la ordenación del tráfico). Al respecto, establece el art. 55:

"1. Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia.

2. 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."

Ello permite excluir una buena parte de los actos verbales, singularmente en las relaciones orgánicas o funcionales de jerarquía donde son ordinariamente admitidos y permitida su acreditación por cualquier medio y en los informes que no sean preceptivos, y de los miméticos, en el campo del orden público o de regulación de la circulación viaria. Así mismo permite excluir los actos presuntos (regulados estos últimos en los arts. 43 y 44 de la Ley 30/1992, sin perjuicio de su constancia mediante el certificado al que el último artículo se refiere) cuya producción impide aquella forma general. Pero aun en los casos en que de ordinario se admite otra forma de producción la forma escrita será inexcusable cuando una disposición expresa así lo establezca.

5.3.2. La distinción entre forma de producción y forma de constancia o consignación venía recogida en el propio artículo 41 de la LPA y aparece mejor perfilada en el artículo 55 de la nueva Ley. Tratándose de actos que no precisan de su producción por escrito, su constancia, sin embargo, pudiera exigir tal forma bien por no existir otra más adecuada para ello (art. 55.1) bien por ser actos verbales para los que el artículo 55.2, exige específicamente aquella forma.

En supuestos muy excepcionales, singularmente los actos tácitos o los presuntos cuando no se expida la certificación del artículo 44 de la LRJPAC, es concebible una constancia no escrita de los actos. Tratándose de actos verbales la regla general será la forma escrita de constancia cuando se trate de resoluciones, no así cuando no tengan tal carácter, pues tal constancia sólo se efectuará por escrito "cuando sea necesario" (art. 55.2).

5.3.3. En cuanto a la forma de la notificación el artículo 59.1 de la LRJPAC prevé la notificación por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción.

6. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS

6.1. PRESUNCION DE VALIDEZ

El artículo 57.1 de la LRJ PAC dice que "los actos se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten". De la lectura de este artículo parece que coinciden ambos momentos en el tiempo, cuando generalmente ocurre lo contrario. El Tribunal Supremo ha distinguido más claramente los conceptos de validez y eficacia. La validez supone la concurrencia en el acto de todos los elementos que lo integran y tiene lugar desde el momento en que se dictan o se acuerdan (Sentencias de 30 de mayo 79 y 27 de mayo 83).

La eficacia hace referencia a la producción temporal de efectos y puede hallarse supeditada a la notificación, publicación o aprobación posterior del acto válido (Sentencia de 31 de enero 80) (artículo 57.2). Por lo tanto un acto podrá ser válido pero ineficaz y eficaz pero inválido.

6.2. LOS PRIVILEGIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

6.2.1. La presunción de validez, establecida en el art. 57: "los actos de las Administraciones Públicas se presumirán válidos". Esta presunción es "iuris tantum". Quiere esto decir que si alguien pretende la invalidez de un acto o pone en duda su

validez, debe acudir a la revisión de oficio y probar que el acto es nulo o anulable y obtener una declaración de nulidad administrativa o judicial. Mientras tanto el acto es válido y produce efectos. Por ello el Tribunal Supremo le llama también "presunción de legalidad o legitimidad".

6.2.2. La no suspensión de efectos del acto administrativo: Cuando los interesados recurren o piden la revisión de un acto existe la posibilidad de que se suspenda, antes de que su ejecución haga inútil el posible resultado favorable de la reclamación iniciada. Sin embargo en nuestro Derecho Administrativo la regla general es la no suspensión de la ejecución del acto impugnado. Se puede, no obstante, pedir la suspensión por el interesado:

a) en vía de recurso administrativo (artículo 111.1) que no se concederá salvo dos excepciones:

- 1) que una disposición establezca la suspensión.
- 2) que lo acuerde el órgano que resuelve si se pueden producir perjuicios de imposible o difícil reparación o se pide la revisión por causa de nulidad de pleno derecho.

b) en vía contencioso-administrativa (artículo 122 LJCA)

No obstante lo anterior hay algunos casos en que el interesado puede conseguir la suspensión.

- En el caso previsto, en el artículo 111.4 de la LRJ PAC: cuando, solicitada por el interesado y el órgano competente no ha resuelto en un mes sobre la misma.
- Cuando se interpone recurso contencioso ante la Audiencia Nacional de acuerdo con la Ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos de la Persona.
- En el proceso económico-administrativo y, en general, según lo previsto en el Reglamento General de Recaudación (artículo 101), cuando se ha presentado aval bancario que afiance la posible deuda.
- En materia de sanciones administrativas. Si son de contenido económico se aplica el artículo 101 del Reglamento de Recaudación.
- En el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

6.2.3. Ejecutividad: Consiste en el privilegio por el cual la Administración puede imponer la ejecución del acto a pesar de las reclamaciones presentadas por los interesados sobre la validez o defectos que lo hacen ineficaz. Dice el art. 56:

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

Este privilegio, de ejecución está regulado más ampliamente en los artículos 93 y siguientes de la Ley. En el artículo 94 se habla de la ejecutoriedad. Dice éste:

"Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el art. 111 y 138 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten de aprobación o autorización superior".

Luego vemos que se emplean dos vocablos: "ejecutividad" y "ejecutoriedad" para aparentemente designar lo mismo. La doctrina ha dado múltiples explicaciones. El Tribunal Supremo identifica ambos términos como coincidentes como hace el legislador en la LRJPAC (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1968). Son necesarios pues unos requisitos previos según el art. 93:

- que exista una resolución.
- que ésta haya sido notificada.
- que se haya hecho el apercibimiento.

Los medios de ejecución forzosa son (art. 96):

- apremio sobre el patrimonio.
- ejecución subsidiaria.
- multa coercitiva.
- compulsión sobre las personas.

7. SU MOTIVACION Y NOTIFICACION

7.1. MOTIVACION

Consiste en la explicación y enumeración de las razones que han llevado a la Administración a dictar el acto administrativo. Pensemos que no solo el poder ejecutivo debe motivar lo que hace. Las leyes tienen sus exposiciones de motivos y las sentencias son el ejemplo perfecto de un acto motivado. La importancia de la motivación reside en que es la base para un posterior control o fiscalización administrativa o jurisdiccional, "debiéndose establecer la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el Derecho aplicado y la decisión adoptada" (Sentencia del T.S. de 21 de marzo de 1968). Según la LRJ PAC la motivación consiste en "una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho" (artículo 54) pero el que sea breve, o lo más concisa posible, no implica que no haya de ser suficiente, no bastando formularios preestablecidos o la mera cita de los

preceptos aplicables. Sí bastará como motivación la aceptación de informes o dictámenes cuando se acompañen o se incorporen al texto de la resolución (artículo 89.5).

La LRJPAC ha ampliado los supuestos en que deben motivarse los actos y aunque parece que sólo se motivan los casos enumerados en el artículo 54, con estos apartados se engloban el 98% de los actos administrativos. Estos son:

- "a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de actos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.
- c) Los que 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.
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.
- f) Los 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".

Veamos detalladamente los casos:

a) Actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos: Ha de partirse de la distinción entre actos favorables, que aumentan la esfera jurídica de los particulares, y actos de gravamen, que restringen aquélla. Estos últimos precisan de una motivación cuyo fundamento reside en el sentido mismo de la actividad administrativa que debe respeto a la autonomía individual.

La formulación jurisprudencial en orden a definir qué actos se consideran limitativos de derechos resulta muy amplia. Así se ha exigido la motivación ante la solicitud por un particular de una autorización que se le deniega (sentencias de 14 de octubre de 1982, o 26 de noviembre de 1982, o la denegación de la solicitud de un permiso de trabajo (sentencia de 6 de octubre de 1983), o de inclusión de una finca en el Registro municipal de solares (sentencia de 11 de junio de 1976). La fórmula

general es exigir la motivación siempre que se afecte negativamente a la esfera de los particulares (sentencias de 14 de febrero y 12 de marzo de 1974, 31 de enero de 1976).

La nueva redacción, de la Ley 30/92 respecto de la LPA, amplía considerablemente la exigencia de motivación, que ahora se extiende además de aquellos actos que afecten a derechos subjetivos a los que lo hagan a intereses legítimos, englobando por consiguiente cualquier expectativa legítima de un derecho o de una simple ventaja material o moral. Por tanto cualquier rechazo a una solicitud de los particulares debe ser motivada, con tal de que aquélla aparezca, siquiera formalmente, amparada en una norma jurídica.

b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje. La fórmula es más amplia que la del artículo 43.1 b) de la LPA, extendiéndose a la revisión de oficio, las reclamaciones previas y al procedimiento de arbitraje. Es predicable por tanto de todos aquellos casos en que la Administración resuelve sobre la reclamación de un particular debiendo pronunciarse expresamente sobre los vicios, si existieran o no, imputados a los actos.

c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. Se puede entender aplicable la exigencia de motivación no sólo a los actos definitivos sino también a los de trámite, toda vez que no aparecen expresamente excluidos del listado legal. La razón última del precepto es el control de legalidad que la motivación exige se dirige en el presente caso -como señala la sentencia de 18 de marzo de 1981-, a impedir una arbitrariedad encubierta frente a criterios a los que, por su habitualidad o especial fundamentación, ha de atribuirse una cierta presunción de acierto y de ser conformes con la legalidad. Por lo demás la jurisprudencia entiende aplicable el requisito de la motivación a la resolución que se aparta de la propuesta de resolución (sentencia de 29 de septiembre de 1988), pero no a aquellos casos en que existiendo en un mismo procedimiento informes contrapuestos se opta por los criterios de uno de ellos (sentencia de 16 de junio de 1964).

d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta y los acuerdos de tramitación de urgencia o de ampliación de plazos. El fundamento radica en la excepcionalidad que la suspensión

supone frente al principio general de ejecutividad o la excepción a los principios generales del procedimiento en el caso de ampliación de plazos o reducción de los mismos. Siempre que se haga un trámite no habitual hay que motivar.

e) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

La referencia a la motivación de los actos discrecionales ha sido incluida tras la sugerencia realizada al respecto por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el ante-proyecto de Ley, recogiendo criterios ya mantenidos en su Memoria de 1990, y manifestados por la jurisprudencia en alguna sentencia como la de 3 de diciembre de 1986 y unánimemente por la doctrina. Se invierte así la voluntad de la Ley que se manifestaba en el párrafo 2 del artículo 43 de la LPA que exceptuaba de motivación los actos discrecionales en materia de policía de información y que era incompatible con la esencia del Estado de Derecho.

La segunda parte del precepto obraba en el artículo 43 añadiendo el nuevo artículo 54 a las disposiciones legales las reglamentarias y exigiendo que el requisito de motivación se establezca en forma expresa.

Por último debemos hacer referencia al apartado 2 del artículo 54. Dicho apartado no excluye de motivación los acuerdos adoptados por los Tribunales calificadores en procedimientos de selección o de concurrencia competitiva, pues son sin duda limitativos de derechos o al menos de intereses legítimos respecto a los no seleccionados, pero sí atiende a las peculiaridades de estos procedimientos recogiendo el criterio reiterado de la jurisprudencia que remite la regulación formal de aquéllos a las respectivas convocatorias. Debe tenerse además en cuenta que tanto el Tribunal Constitucional en su sentencia 39/83, de 16 de mayo, como el Tribunal Supremo, entre las más recientes las sentencias de 24 de septiembre de 1980, 7 de abril de 1986, 17 de diciembre de 1986, recogen la exclusión de control jurisdiccional de la decisión adoptada por el Tribunal calificador en la evaluación de la capacidad técnica del opositor o concursante ("discrecionalidad técnica").

Examinándolas con detalle vemos que hay poquísimas ocasiones en que la actividad administrativa no deba de ser fundamentada. Solamente con los apartados a) "actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos" y f) "los que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales" se abarca el 90% de los actos que conviene a los ciudadanos que sean motivados.

Cuando un acto no está debidamente motivado se produce indefensión para los interesados siendo por tanto posible su anulabilidad (art. 63.2).

7.2. LA NOTIFICACIÓN Y LA PUBLICACIÓN

Es el modo de comunicar a los ciudadanos, personal o colectivamente, la existencia del acto administrativo, lo que constituye un requisito fundamental para la seguridad jurídica, y una condición legal de la que depende la eficacia del acto. Así lo expresa el artículo 57.2: "la eficacia quedará demorada cuando... esté supeditada a su notificación o publicación". También el poder legislativo y judicial están obligados a esta comunicación o publicación de sus actos. Por lo tanto la notificación es un deber jurídico del órgano que dictó el acto, que no afecta a la validez del acto pero sí a su eficacia.

La propia jurisprudencia, en su abundantísimo tratamiento de las notificaciones, ha recogido la finalidad de la notificación, como el medio de asegurar el verdadero, real e íntegro conocimiento por parte de los destinatarios de los actos administrativos, de su verdadero contenido. A través de la notificación se pretende asegurar el conocimiento exacto y auténtico de los actos administrativos. Surge a continuación el problema de determinar su naturaleza jurídica, y concretamente si estamos en presencia de un acto administrativo o no. La solución a este interrogante pasa por la concepción que mantengamos del acto administrativo, pudiendo defender dos posiciones. Según unos, la notificación es, en palabras de González Pérez, un acto administrativo independiente del acto notificado, y de ahí que tenga un contenido propio. Aceptando el concepto de acto administrativo de García Enterría y Fernández Rodríguez, la notificación es una declaración de conocimiento, a través de la cual se comunica al interesado una previa resolución. Avala esta acepción de la notificación su contenido propio e independiente del acto notificado, como es la exigencia de que consten en ésta los recursos procedentes y las formalidades de su cumplimentación, ajenas, como se ha dicho, al acto notificado, de modo que por tener vida propia e independiente, la anulación de la notificación no tiene por qué afectar al acto primitivo. Pero en contra de la anterior opinión, afirma Boquera Oliver que la notificación es sólo un trámite de ejecución del acto, y que no afecta a su validez ni a su eficacia. Podría calificarse con el término que utiliza el TS para referirse a ciertos actos de comunicación, en STS de 6 de noviembre de 1959, como una "operación administrativa".

En cuanto a los elementos subjetivos de la notificación la LRJPAC carece de una regla idéntica a la establecida en la LPA de 1958, que en su artículo 78.2 imponía la obligatoriedad de que las notificaciones de los actos administrativos se hiciera por el propio órgano que hubiera dictado éstos. De este modo, con la supresión de esta

exigencia, la notificación habrá de cursarse por el órgano competente, que hubiera dictado el acto administrativo o, en su defecto, por cualquier otro. Por el hecho de que el acto no haya sido notificado por el órgano competente, no pierde eficacia, y en todo caso estaríamos ante un supuesto de irregularidad formal, carente de trascendencia como para provocar la anulabilidad.

En cuanto al sujeto pasivo según dispone el artículo 58.1, se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. La notificación a los sujetos pasivos presenta una serie de aspectos, que se hace necesario matizar. El artículo 58 ahora no deja lugar a dudas sobre la exigencia de que se notifiquen a los interesados las resoluciones y actos administrativos que se dicten y que puedan afectarles. El artículo 31 de la LRJPAC contiene un concepto amplio de interesado, que es plenamente aplicable en el ámbito de las notificaciones, máxime si lo que se pretende es garantizar el derecho de todos los afectados a la tutela y defensa de sus intereses y derechos.

Ahora bien, si en ocasiones el TS ha entendido que la notificación a los interesados es indispensable cuando el número de éstos es reducido y de fácil localización (STS de 2 de junio de 1980 -3331-) más recientemente ha declarado que como quiera que no puede equipararse la indeterminación de los destinatarios con la pluralidad de los mismos y cuando éstos, por muchos que sean, sean conocidos, deberán ser notificados personalmente (STS 24 de marzo de 1992 -1595-). Asimismo, los interesados pueden válidamente actuar por medio de representantes, legales o voluntarios, que podrán actuar como receptores de las notificaciones.

El plazo de 10 días es indicativo, pues lo importante es que efectivamente se haga la notificación. Si el plazo es mayor será en todo caso un error no invalidante.

El contenido de la notificación está en el artículo 58.2, y es muy importante que consten todos los elementos pues en caso contrario la notificación es defectuosa y no produce efectos.

Los requisitos objetivos del contenido de toda notificación son los siguientes:

a) Texto íntegro de la resolución. Se trata de una exigencia lógica, pues si lo que se pretende es garantizar el conocimiento por parte del interesado de la resolución o acto que le afecta, sólo conociendo íntegramente el contenido del acto podrá éste ejercitar los derechos de defensa de sus intereses. Con ello se excluye cualquier posibilidad de una notificación parcial, que normalmente consistiría en la simple notificación del fallo o parte dispositiva del acuerdo. Esta exigencia adquiere especial relevancia en el caso de las publicaciones.

b) Indicación de si el acto es o no definitivo en la vía administrativa.

Esta materia enlaza directamente con el problema arduamente debatido a nivel doctrinal de las clasificaciones de los actos administrativos. Parece desprenderse del término empleado la utilización como equiparable de definitivo y causar estado en vía administrativa, pero, de una interpretación conjunta de este apartado con el posterior, se deduciría la exigencia de que en todo caso se haga constar la condición del acto y su susceptibilidad de ser recurrido o no.

c) Recursos procedentes, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazos para interponerlos. Este requisito es exigible tanto de los actos administrativos definitivos y no firmes –esto es, aquellos resolutorios que no agotan la vía administrativa- como de los actos administrativos definitivos y firmes en vía administrativa. Quizá sea ésta una de los principales motivos de impugnación de los actos administrativos, cuando la notificación cumple los demás requisitos exigidos en la ley. A su vez, el casuismo que presentan los defectos en la determinación de los recursos procedentes es innumerable y presenta algunos problemas de orden teórico. Los más habituales son los siguientes:

- 1) No expresión de recursos.
- 2) Expresión de recursos improcedentes.
- 3) Empleo de fórmulas ambiguas o que conducen a error.
- 4) Notificación de recursos ante órganos jurisdiccionales e invasión de sus competencias jurisdiccionales.

Mientras que los dos primeros son supuestos claros de nulidad, los dos últimos son más dudosos, pero en todo caso serían supuestos de notificación defectuosa. La notificación defectuosa solo puede convalidarse si el interesado manifiesta haber conocido la resolución o acto por otros medios o interpone un recurso. (artículo 58.3).

El camino hasta la actual y definitiva redacción del artículo 58.3 LPA no ha sido sencillo. Pocos preceptos en la actual ley de procedimiento han sido tan debatidos como el de referencia. En concreto, señala reiteradamente el Tribunal Supremo que por notificaciones defectuosas se entienden aquéllas "cuyas imperfecciones han redundado verdaderamente en perjuicio del notificado, le han producido indefensión o limitado las posibilidades de ejercicio de sus derechos" (STS de 29 de febrero de 1984). Viene al caso la alusión anterior en la medida en que existirá una sustancial diferencia según se trate de notificaciones defectuosas o de notificaciones técnicamente "inexistentes". Así, mientras que las notificaciones defectuosas son

esencialmente convalidables, las notificaciones "inexistentes" no admiten subsanación. En este sentido, el Tribunal Supremo, sobre la base del artículo 80.1 de la anterior LPA, rechaza una notificación telefónica por no practicarse por alguno de los medios entonces admitidos. De ahí la necesidad de delimitar la naturaleza de una y otra modalidad de irregularidad y sus respectivos efectos. En cualquier caso, la trascendencia de los efectos de la repetida distinción se ve hoy fuertemente mermada ante la supresión de la convalidación objetiva de las notificaciones defectuosas, anteriormente prevista en el apartado 4 del artículo 79.

Suprimida la posibilidad de convalidación de las notificaciones defectuosas por el transcurso de un plazo, como preveía la anterior ley de procedimiento, el único medio de convalidación de las notificaciones inicialmente viciadas es porque el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga el recurso procedente. En las demás circunstancias habrá que volver a practicar la notificación hasta que nos conste fehacientemente que el interesado la ha recibido.

En cuanto a la práctica de la notificación los medios para rea-lizarla son todos los posibles siempre que consigan su objetivo, "cualquier medio". Dice el artículo 59:

"1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorpora al expediente."

Este es otro aspecto igualmente sensible al paso del tiempo, teniendo en cuenta que los medios técnicos evolucionan, y que incluso mecanismos que aun se aceptan con reticencias o abiertamente se rechazan en la actualidad, a raíz de esa evolución, es más que probable que en un futuro próximo hayan alcanzado tal grado de perfeccionamiento que sean subsumibles dentro de este abanico de posibilidades (correo electrónico y demás medios admitidos en el art. 45).

Evita la LRJPAC enumerar los medios de notificación, y así, a diferencia de lo que hacía la anterior LPA (art. 80), que junto a una enumeración de los medios adecuados contenía una cláusula general, el artículo 57.1 se decanta por esta última. Sirve cualquiera de los medios previstos en el antiguo artículo 80, esto es, oficio, carta o telegrama y cualquier otro que pudiera arbitrarse, siempre y cuando quede constancia de la recepción, de la fecha de ésta y de la identidad del acto notificado (STS de 14 de noviembre de 1989 -8302-).

Desde un punto de vista práctico, dos son los procedimientos habituales para la práctica de las notificaciones, por correo certificado con acuse de recibo o en mano,

mediante agente notificador. No obstante debemos estar preparados para utilizar o admitir cualquier medio avanzado, informático, electrónico, etc.

Igualmente importante es llamar la atención sobre la posibilidad que también se abre de hacer constar en la solicitud de iniciación del procedimiento los medios preferidos por el interesado para la práctica de las notificaciones [art. 70.1.a)], (por ejemplo, internet), así como la generalización de los medios a emplear, sólo condicionados por la existencia de medios por parte de la Administración (art. 45.2) y la constancia de su práctica (art. 59.1).

En el artículo 59 se especifican con mucho detalle las circunstancias de la práctica de la notificación, haciéndose notar que se han eliminado requisitos respecto de la Ley del 58 cuando se hace cargo de ella una persona que no es el interesado. Variará la notificación según el tipo de iniciación del procedimiento:

a) Procedimientos iniciados a solicitud del interesado. Las notificaciones se practicarán en el lugar designado por el interesado en la solicitud [art. 70.1.a)]; en su defecto, éstas serán realizables en cualquier lugar adecuado a tal fin, sin restricción alguna. En este caso, será de aplicación lo que se señala en el punto siguiente respecto de las notificaciones en procedimientos iniciados de oficio.

b) Procedimientos iniciados de oficio. A falta de una regla específica, habrá que entender aplicable la norma supletoria del párrafo primero, esto es, "cualquier lugar adecuado a tal fin". Es cierto que subyace en el texto de la Ley la idea del domicilio, pero del juego de los apartados 1 y 2 del artículo 59 se deducen las siguientes notas:

El lugar habitual para practicar las notificaciones, cuando no se hubiera señalado otro, será el domicilio del interesado; al margen del domicilio, las notificaciones se podrán hacer en cualquier lugar, siempre y cuando se garantice fehacientemente la recepción por el destinatario del acto notificado, de lo cual habrá de guardarse constancia en el expediente. Debemos aplaudir la solución y proponer a los órganos administrativos un uso adecuado de esta facultad. Con ello se supera la exigencia de que la notificación se curse en todo caso al domicilio del interesado, debiendo admitirse no sólo la que se realiza en la sede del propio órgano, sino cualquier otra -por ejemplo, en el lugar de trabajo-, con la salvedad siempre de que debe garantizarse el conocimiento del destinatario del acto que se le notifica. No prevé expresamente la ley el hecho de que la notificación se haga al propio interesado-destinatario de la misma, si bien no hay inconveniente alguno en admitirla con toda lógica. En estos casos, los requisitos se suavizan, y la finalidad de la notificación alcanza plenos objetivos.

Cuando se realiza la notificación en el domicilio del interesado se presentan dos posibilidades:

a) Que se entienda con el propio interesado. Como se desprende de una interpretación a sensu contrario de los artículos 58.2, párrafo segundo, de la LRJPAC y 271 del Reglamento de Correos, si la notificación se entregara al propio destinatario, no será necesario consignar en la libreta de entrega o en el acuso de recibo la identidad del receptor, sin perjuicio de que por razones de seguridad jurídica es conveniente que aun en estos casos se deje constancia en uno de estos dos instrumentos, y preferiblemente en los dos, de la identidad del receptor. Como señala el Tribunal Supremo en sentencias de 28 de mayo de 1991 y 11 de diciembre de 1991, "la mera afirmación de ignorarse de quién es la firma estampada en la tarjeta verde de aviso de recibo no es suficiente para destruir la presunción de validez", y cuando el interesado niega que la firma que aparece en el documento es la suya no se encuentra ante un hecho negativo a efectos probatorios porque "era perfectamente accesible a la pericial caligráfica" (STS de 11 de diciembre de 1991). Aún así, el TS viene manteniendo la necesidad de hacer constar si el firmante que recibe el certificado es el propio destinatario (SSTS de 17 de febrero de 1984, 3 de diciembre de 1984 y 17 de junio de 1988).

b) A través de tercero. Cuestión distinta es la notificación que se practica en el domicilio del interesado, y que por no hallarse presente éste en el momento de su realización se entrega a cualquier otra persona que de cuenta de su permanencia. En ésta una de las razones que más abundante jurisprudencia produce y que más notificaciones defectuosas provoca. Dentro de este precepto es igualmente subsumible el problema de las notificaciones practicadas a personas jurídicas a través de sus representantes y empleados, así como las notificaciones a través de porteros y conserjes.

El artículo 59.2, párrafo segundo, contiene una expresión tradicional en nuestro ordenamiento, basada en la exigencia de garantizar la eficacia y resultados en la actuación administrativa. Se trata de resolver el problema que se produce cuando, ante la ausencia de una persona de su domicilio, se hace imposible la notificación personal de los actos administrativos, de modo que mediante un juego de presunciones se atribuye a quien se haya presente en su domicilio el valor de "representante", presumiéndose de la permanencia en el domicilio del interesado un vínculo estrecho que genera una comunicación. Y sobre la base de este vínculo y la consiguiente comunicación se presume el conocimiento por el interesado del acto notificado

Son varias las cuestiones que plantea esta forma de constancia:

1. La notificación debe haberse intentado en el domicilio del interesado. Esto no significa que el domicilio sea en la actualidad el lugar donde han de practicarse las notificaciones, como ya se ha expuesto en páginas anteriores, sino que la aplicabilidad de esta regla del artículo 59.2, párrafo segundo, está condicionada a las notificaciones que se hubieran practicado en el domicilio del destinatario.

2. Podrá hacerse cargo de la notificación cualquier persona que se encuentre en el domicilio del interesado. La ley actual, al igual que la anterior ley de Procedimiento de 1958, no contiene reglas específicas sobre la capacidad del receptor. Esta formulación amplia permitiría la práctica de las notificaciones a cualquier persona. La amplitud de la formulación fue, en alguna medida, corregida por la posterior orden de 20 de octubre de 1958 -dictada precisamente en desarrollo de los artículos 66 y 80 de la anterior LPA- y el Reglamento de Correos de 1964, que en su artículo 271.2, exige que cuando la notificación se haga a través de alguna persona que se halle en el domicilio del interesado, por hallarse éste ausente, ésta sea mayor de catorce años (en los mismos términos, el artículo 89 del RPEA). Pero el Reglamento General de Recaudación va mucho más lejos, porque en su artículo 103, relativo a la práctica de notificaciones, señala que cuando la notificación se entregue a un pariente, persona que conviva con el interesado, empleado o portero, deberán ser mayores de edad. Por el contrario, la nueva ley de procedimiento sigue los criterios tradicionales, esto es, admitir la recepción por cualquier persona que se encuentre en el domicilio del destinatario, sin restricción alguna por razón de capacidad. Ante esta situación y sin perjuicio de que pueda aclararse en el futuro por el desarrollo normativo de los preceptos afectados, parece necesario plantearse la vigencia de las autolimitaciones impuestas por las disposiciones inferiores.

También el Tribunal Supremo se ha ocupado en alguna ocasión del problema derivado del error en la designación de la persona que se hace cargo de la notificación, rechazando que éste pueda afectar, la validez de la notificación. Así, carece de relevancia que en la tarjeta de acuse de recibo conste como cónyuge cuando en realidad se trata de la hermana. (STS de 22 de julio de 1985). En lo referente al rechazo de la notificación dice el artículo 59.3:

"3. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento".

La Ley de 1958 no contemplaba esta posibilidad, incorporada a la nueva Ley de Procedimiento, con la evidente finalidad de garantizar la conclusión del procedimiento y evitar que éste pueda quedar a expensas del interesado.

A pesar de la ausencia de su regulación, su posibilidad estaba perfectamente admitida, al amparo del artículo 269.2 del Reglamento de Correos, que establece la obligatoriedad de la firma de dos testigos -y que en ningún caso podrá ser uno de ellos el empleado de Correos- cuando fuera imposible este medio de identificación, y sus efectos estaban delimitados a nivel jurisprudencial. Así, tenía declarado el Tribunal Supremo que "la falta de notificación no afecta a la validez del acto sino a su eficacia, al tener por finalidad que las partes tengan conocimiento de los acuerdos o actos que puedan afectarles, para así poder ejercitar los recursos procedentes, lo que indica el artículo 59.2 de la Ley de esta Jurisdicción determinante de los requisitos que han de revestir las notificaciones no puedan interpretarse en todos los casos en sentido literal, sino a través del examen de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto, sin que pueda quedar al arbitrio maliciosa o pasivo de una de las partes obstaculizar la eficacia de los actos administrativos".

El Tribunal Constitucional tiene declarado, en sentencia de 27 de mayo de 1986 (art. 67/86), que la estimación o desestimación del recurso ha de conectarse con la diligencia con que la Administración actuó para garantizar el derecho a la defensa de la otra parte, otorgando el amparo cuando dicha diligencia se considera insuficiente pero no cuando la actuación del órgano administrativo se juzgó correcta, apreciándose sin embargo falta de diligencia en la parte demandada en la gestión de sus intereses". Y siguiendo este criterio, la STS de 6 de febrero de 1992, niega la indefensión alegada porque el destinatario se negó a firmar.

Para que pueda hablarse propiamente de que una notificación ha sido rehusada es absolutamente necesario que quien la deniega tenga conocimiento y conciencia de su actuación; en suma, que sepa los verdaderos efectos de la recepción y el rechazo de la comunicación administrativa. Si no existe una verdadera identificación de lo que se pretende notificar, y el interesado se negara a recibirlo, en tanto no se le indique, parece que difícilmente podrá hablarse de que la notificación esta rehusada. Se trata, en definitiva, de postular la exigencia de un conocimiento real y efectivo de la identidad de lo que se pretende notificar.

La publicación se utiliza como medio alternativo o complementario:

- cuando no se ha podido notificar personalmente luego de haberse intentado al menos dos veces (artículo 58.4).
- cuando los interesados sean una pluralidad indeterminada de personas (artículo 58.5).
- cuando se trate de procedimientos selectivos: oposiciones y concursos y lo recoja expresamente la convocatoria.

8. LA REVISION, ANULACION Y REVOCACION

En el ordenamiento administrativo los grados de invalidez son diferentes del Derecho Privado y pueden esquematizarse del modo siguiente:

- Nulidad de pleno derecho (art. 62 de la LRJPAC).
- Anulabilidad (art. 63 de la LRJPAC).
- Irregularidades no invalidantes (arts. 63.2 y 63.3 LRJPAC).

Quizá habría que añadir el concepto de inexistencia. Como señala García de Enterría, El acto inexistente no es que sea inválido, sino que carece de los requisitos necesarios para ser considerado como un acto propiamente dicho. Le falta, incluso, la propia apariencia de acto. Se trata, por lo demás, de un supuesto no previsto expresamente en la LPA ni en la LRJPAC, salvo el caso del artículo 62.f.

8.1 NULIDAD DE PLENO DERECHO

Los actos nulos de pleno derecho son los que enumera el artículo 62 de la LRJPAC. Como puede apreciarse de la lectura del citado artículo 62, la nulidad de pleno derecho es la regla general de relación con los reglamentos ilegales, pero no es así en el caso de los actos administrativos, pues éstos sólo serán nulos en los supuestos tasados que recoge el citado artículo 62, precepto que, continúa siendo incompleto (no hace referencia, por ejemplo, a los vicios que afecten a la causa de los actos). Se han añadido, respecto a la Ley del 58, dos casos:

- a) "Los que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional". arts. 14 a 29 CE (Ley 62/1978).
- f) "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".

Caso de silencio positivo que no tiene requisitos No se concreta cuales son los requisitos esenciales. Parece que se ha tratado de introducir en el ámbito del Derecho Administrativo la causa de nulidad de pleno derecho existente en el ámbito del Derecho civil consistente en la inexistencia de los requisitos de consentimiento, objeto y causa de los contratos (art. 1.261). Y se han matizado otros casos, de modo positivo:

- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. Recoge la doctrina jurisprudencial según la cual la incompetencia jerárquica da lugar tan sólo a la anulabilidad (STS 28 de octubre de 1983).

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta (antes se decía que "fueran constitutivos de delito"). También recoge los criterios jurisprudenciales al respecto.

e) Finalmente recoge una disposición de cierre al disponer que son nulos de pleno derecho "cualesquiera otros que se establezca expresamente en una disposición de rango legal".

Los actos nulos no pueden convalidarse (argumento: art. 67.1 LRJPAC, "a sensu contrario"). Tampoco el consentimiento del afectado puede sanar el acto; la falta de impugnación en plazo del acto nulo no hace a éste inatacable. Según el artículo 102 de la Ley "Las administraciones Públicas podrán, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el artículo 62.1 que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo".

En este precepto se establece una auténtica acción de nulidad ejercitable sin limitación de plazo por el interesado y cuyo ejercicio, como el de toda acción, supone para la Administración la obligación de dictar una resolución expresa cuyo sentido concreto, en este caso, viene determinado por el dictamen del Consejo de Estado.

8.2. ANULABILIDAD

La anulabilidad debe considerarse una técnica configurada en beneficio del administrado, al que se reconoce la posibilidad de reaccionar contra los actos viciados, solicitando se declare su invalidez. Según el artículo 63 de la LRJPAC son anulables "los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder". Ahora bien, esta cláusula general debe ser correctamente interpretada al objeto de matizar su aparente amplitud: en realidad son actos anulables los que no sean nulos de pleno derecho (art. 62 de la Ley) ni estén viciados de simples irregularidades no invalidantes (arts. 63.2 y 3 de la Ley).

Únicamente debe merecer comentario el vicio consistente en la omisión de informes o propuestas preceptivas. La jurisprudencia existente en relación a la LPA, consideraba que la omisión de estos informes era causa de nulidad absoluta, si tenemos en cuenta que el art. 53 de la LPA no permitía su convalidación. En la nueva Ley, se ha suprimido la referencia a la exclusión de la convalidación de los actos carentes de los informes preceptivos, con lo que habrá que entender que es posible que pueda convalidarse el defecto mediante la oportuna emisión del informe.

Los remedios con que cuentan los particulares para conseguir la revisión de un acto anulable son el recurso ordinario y la revisión de oficio. En el primer caso los plazos para recurrir son breves (un mes en el recurso ordinario y dos meses si se interpone recurso contencioso-administrativo) y, una vez transcurridos, el acto deviene firme por consentido y por tanto inatacable. Por contra, en la anulabilidad existe un plazo de 4 años (artículo 103).

8.3. IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES

Se trata de vicios menos importantes que ni siquiera hacen al acto anulable. Tal es el caso de ciertos vicios de forma sin transcendencia anulatoria (art. 63.2 de la LRJPAC) o los supuestos en los que la Administración dicta el acto fuera del plazo legalmente establecido para ello (art. 63.3). Asimismo, encontramos ejemplos de tales irregularidades en los arts. 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa o en el artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado.

8.4. REVOCACIÓN

Está regulada en el artículo 105 de la LRJPAC. A diferencia de los casos anteriores, aquí el acto se revisa y se deja sin efectos por motivos de oportunidad y no por motivos de legalidad. Por ello sólo se pueden revocar los actos no declarativos de derechos y los de gravamen, es decir, los que en principio producen efectos desfavorables para los interesados. Además se exige que esa revocación sea conveniente para los fines de interés público. No tiene plazo: "en cualquier momento" y los únicos límites son:

- que no sea contraria al ordenamiento jurídico.
- el respeto de los derechos adquiridos de un tercer interesado.

BIBLIOGRAFIA

-Arzoz Santisteban, Xabier, Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario, Oñati : Instituto Vasco de Administración Pública, 1999.

-Betancor Rodríguez, Andrés, El acto ejecutivo: origen y formación de una categoría central del Derecho Administrativo: Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

- Boquera Oliver, José María**, Estudios sobre el acto administrativo, Madrid: Civitas, 1993.
- Cámpora, Juan Antonio**, El acto presunto, Civitas. Revista española de derecho administrativo; 1994.
- Dromi, José Roberto**, El acto administrativo, Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Escuín Palop, Vicente M.**, El acto administrativo implícito, Madrid: Civitas, 1999.
- Fernández de Velasco, Recaredo**, El acto administrativo (exposición doctrinal y estudio del derecho español), Madrid : Revista de derecho privado, 1929.
- Fernando Pablo, Marcos M.**, La motivación del acto administrativo, Madrid: Tecnos, 1993.
- García de Enterría, Eduardo**, Curso de derecho administrativo, Madrid: Civitas, 2000.
- Garrido Cuenca, Nuria**, El acto de gobierno : un análisis en los ordenamientos francés y español, Barcelona: Cedecs, 1998.
- González Navarro, Francisco**, El acto y el procedimiento administrativo, Pamplona: Eunsa, 1997.
- González Rivas, Juan José**, Estudio jurisprudencial del acto administrativo, Granada: Comares, 1989.
- Osorio Acosta, Ezequiel**, La suspensión jurisdiccional del acto administrativo, Madrid: Marcial Pons, Gobierno de Canarias. Instituto Canario de Administración Pública, 1995.
- Parada Vázquez, José Ramón**, Derecho Administrativo, Madrid: Marcial Pons, 2000 (3 vols.).

-Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime F., La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso), Madrid : Montecorvo, 1986.

-Tawil, Guido Santiago, La motivación del acto administrativo, Buenos Aires: Depalma, 1998.

-Velasco Caballero, Francisco, Las cláusulas accesorias del acto administrativo, Madrid: Tecnos, 1996.