

TEMA 15

EL ACTO JURÍDICO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES. REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: DE FONDO Y FORMA. MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1. EL ACTO JURÍDICO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo puede definirse como un acto jurídico realizado por una Administración Pública con arreglo al derecho administrativo. Pertenece, por tanto, genéricamente a la categoría de los actos jurídicos, que como tantos otros, tiene su sede en la teoría general del derecho y no en un sector concreto del ordenamiento jurídico.

Para el profesor Castán, el acto en sentido jurídico supone un hecho humano producido por voluntad consciente y exteriorizada. Cuando el acto produce, conforme a las disposiciones del derecho objetivo, un efecto jurídico, es llamado «acto jurídico».

Los actos de las Administraciones Públicas pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- Actos sometidos al derecho común. No son administrativos sino civiles, mercantiles, laborales, etc., según el derecho al que estén sujetos.
- Actos sometidos al derecho administrativo. Son los denominados actos administrativos.

Por lo tanto, el acto administrativo se configura como una subespecie dentro de la categoría de los actos jurídicos que se caracteriza por:

- Desde el punto de vista subjetivo, proviene de una Administración Pública.
- Desde el punto de vista objetivo, está sometido al Derecho Administrativo.

La legislación española no contiene ninguna definición concreta de acto administrativo, pero las leyes administrativas más relevantes están repletas de referencias a los actos administrativos, estableciendo para ellos un régimen jurídico peculiar y completo. He aquí algunas muestras esenciales:

- «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» (artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante, LPACAP).
- «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos...» (artículo 98 LPACAP).
- «Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder» (artículo 48 LPACAP). Solo son nulos de pleno Derecho en los supuestos tasados que enuncia el artículo 47.1 de la misma Ley.
- Los actos nulos son revocables en cualquier momento, siguiendo el procedimiento de revisión de oficio establecido en la Ley; los actos anulables podrán ser declarados lesivos y ulteriormente impugnados por la propia Administración ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículos 106 y 107 LPACAP).
- El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con «los actos expresos y presuntos de la Administración que pongan fin a la vía administrativa...» (artículo 25, en relación con el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa – en adelante LJCA).

Así, las peculiaridades que caracterizan el régimen jurídico de los actos administrativos son:

- a) Se presumen válidos y son ejecutivos.

- b) Pueden ser ejecutados forzosamente por la propia Administración Pública.
- c) Las violaciones del ordenamiento jurídico en que puedan incurrir son sancionadas con la anulabilidad, y no con la nulidad que se aplica de ordinario a los actos de los privados que infrinjan la legalidad.
- d) La anulabilidad tiene que hacerse valer en plazos perentorios ya que, en otro caso, la seguridad jurídica prima sobre la infracción y el acto inválido queda sanado.
- e) Una vez adoptados, los actos administrativos no pueden ser revocados si declaran derechos o favorecen los intereses de los ciudadanos; también el ordenamiento los preserva frente a cambios de criterio de la Administración Pública de modo que no puedan revocarse sino en los casos de nulidad o anulabilidad;
- f) El enjuiciamiento de la validez de los actos administrativos le corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa.

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES

Concepto de acto administrativo

La definición de acto administrativo es una tarea sobre la que recae un enorme peso, dada la trascendencia que esta cuestión adquiere en el conjunto del Derecho Administrativo. Según la doctrina, la definición más aceptada es obra de Zanobini, posteriormente completada por García de Enterría, dando como resultado la siguiente definición: acto administrativo es cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, emanada de un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

A partir de esta definición, veamos cuales son las características del acto administrativo:

- Es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo.
- Es, esencialmente, unilateral, sin que requiera mediación de voluntad del sujeto destinatario para alcanzar validez.
- Tiene su origen en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.
- Emanan de una Administración Pública.
- Es fiscalizable, como regla general, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Elementos del acto administrativo

Para explicar la estructura y contenido de los actos administrativos, la doctrina predominante considera que los elementos del acto administrativo son: el subjetivo, el objetivo, el causal, el teleológico y el formal.

Elemento subjetivo

Ya hemos indicado que los actos administrativos proceden siempre de las Administraciones Públicas. Este es un elemento esencial de la definición de «acto». Puede tratarse de cualquier clase de Administración pública, siempre que esté sometida a un régimen jurídico público y cuente con las potestades necesarias para producir declaraciones regulatorias, que afectan a los derechos e intereses de los ciudadanos. Esto excluye, por ejemplo, que puedan adoptar actos administrativos las empresas de capital público, que actúan con sometimiento al Derecho privado.

Los actos administrativos han de ser dictados por el órgano competente («se producirán por el órgano competente»: artículo 34.1 LPAC, y el artículo 47 de la misma ley considera nulos de pleno derecho los actos dictados por órganos manifiestamente incompetentes por razón de la materia o del territorio).

La doctrina es concurrente en la afirmación de que se define la competencia como el conjunto de facultades, de poderes o de atribuciones que corresponden a un órgano en relación con los demás. Esta idea de competencia suma las características de que es, por una parte, una facultad de obrar y, por otra, exclusiva e irrenunciable. Ambos aspectos están recogidos en el artículo 8.1 LRJSP 40/2015: «La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente 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 esta u otras leyes». La actuación sin competencia es determinante de la nulidad o anulabilidad de las decisiones administrativas (artículos 47.1 y 48 LPAC). La falta absoluta de competencia es determinante de la nulidad del acto, pero no es inhabitual que el defecto no sea completo, en cuyo caso tanto las normas citadas como la jurisprudencia establecen criterios para determinar el grado de la invalidez de la decisión. Por ejemplo, SSTs de 16 de mayo de 2003, 9 de marzo y 30 de junio de 2004, 16 de abril de 2006, 16 de julio de 2007.

No obstante, la exclusividad e irrenunciabilidad de la competencia, la Ley permite reasignaciones verticales en su ejercicio, lo que es posible mediante delegaciones (artículo 9 LRJSP) en otros órganos o entidades de Derecho público vinculadas o dependientes del delegante, o mediante avocaciones (artículo 10 LRJSP) que implican la atracción para el órgano superior del conocimiento de un asunto que corresponda, ordinariamente o por delegación, a sus órganos administrativos dependientes. Otras formas de traslación del ejercicio de las competencias previstas en los artículos 11 y siguientes LRJSP son las encomiendas de gestión, las delegaciones de firma y las suplencias. Algunas de estas instituciones no implican propiamente una alteración de la competencia (artículo 12.2 LRJSP) aunque permitan la sustitución personal en su ejercicio:

- Delegación de competencias. Puede hacerse en favor de «órganos que no sean jerárquicamente dependientes» (artículo 9.1 LRJSP). Hay materias no susceptibles de delegación: Los asuntos que se refieran a relaciones con la jefatura del Estado, presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Avocación. Regulada en el artículo 10 LRJSP, según la cual: «Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente».
- Encomienda de gestión. Consisten en atribuir «por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño» a otros órganos de la misma Administración o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, la «realización de actividades de carácter material, técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de derecho público».
- Delegación de firma. La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y, congruentemente, con este limitado efecto no es necesaria la publicación del acuerdo de delegación de firma. Formalmente, en las resoluciones que se dicte con delegación de firma se hará constar la autoridad de procedencia (artículo 12 LRJSP).
- Suplencia. Está regulada en el artículo 13 LRJSP, tiene lugar cuando por razones de vacante, enfermedad o ausencia, así como los supuestos en que haya sido declarada su abstención o recusación, todas ellas circunstancias temporales, se produce una simple sucesión transitoria en la titularidad de un órgano, sin traslación de competencias de un órgano a otro (únicamente es el titular el que se desplaza).
- Desconcentración. Según el artículo 8.2 LRJSP, «la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en

otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias».

- Abstención y recusación. Las personas físicas que son titulares de los órganos que actúan no han de estar incursas en ninguna de las causas de abstención o recusación, a que aluden los artículos 23 y 24 LRJSP.

Elemento objetivo

El elemento objetivo hace referencia al contenido del acto administrativo. Es, en definitiva, la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio en que consiste el acto administrativo. Así, el contenido del acto administrativo ha de reunir los siguientes requisitos:

- El contenido del acto ha de ser posible; es decir, que su realización debe ser viable y factible. Los actos de contenido imposible son nulos de pleno derecho, conforme al artículo 47.1 c) LPACAP.
- Debe ser lícito, ajustándose al ordenamiento jurídico. Los actos cuyo contenido sea constitutivo de infracción penal, o se dicten como consecuencia de esta, son nulos de pleno derecho, conforme al artículo 47.1 d) LPACAP.
- El contenido ha de ser determinado, o cuanto menos, determinable. Debe ser posible conocer lo que verdaderamente se pretende con el acto.
- Ha de ser adecuado al fin para el que se dicta. «El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos». (Artículo 34.2 LPACAP)

Elemento causal

Con alguna excepción (Garrido Falla ha mantenido, en su Tratado, que la causa coincide con los presupuestos de hecho en los actos administrativos), toda la doctrina distingue entre motivos y causa del acto. Los motivos son la razón de ser, el fundamento, o, si se quiere, la causa impulsiva. La causa del acto debe ser entendida como *causa finalis*, que la mayoría de los autores hacen radicar en la adecuación del contenido de los actos a los fines que persiguen. Es decir, en la observancia de lo que establece el artículo 34.2 LPACAP («El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos»). La causa es la función objetiva que el acto cumple y de cuya concurrencia depende su validez.

Elemento teleológico

Los actos han de ser lícitos por su contenido y por los fines a los que se dirigen. Así lo exige el artículo 34.2 LPACAP: «El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos». Esta adecuación del acto al fin ha sido considerada por la mayor parte de la doctrina, como la causa del acto.

El fin que debe perseguir el acto administrativo ha de guiarse por la satisfacción del interés público previsto en la norma. Si al producir un acto administrativo, no se cumple este requisito, se estaría incurriendo en un supuesto de desviación de poder conforme al artículo 48.1 LPACAP: «Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder».

Elemento formal

La forma del acto administrativo puede hacer referencia tanto a su modo de producción como a la forma de manifestación externa:

- El artículo 34.1 LPACAP establece que los actos administrativos «se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido». El procedimiento lo integra el conjunto de actuaciones que ha de desarrollar la Administración hasta llegar al acto decisorio final.

- La observancia del procedimiento es esencial para la regularidad del acto administrativo, ya que el artículo 47.1.e) LPACAP sanciona con la nulidad de pleno Derecho a los actos dictados «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido». Las demás infracciones del procedimiento siempre son relevantes y pueden determinar la anulabilidad del acto (artículo 48.2 LPACAP).
- En cuanto a la forma de manifestación de los actos, el artículo 36 LPACAP establece que «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». No obstante, el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados (art. 48.2 LPACAP).

Clasificación de los actos administrativos

La doctrina atiende a múltiples clasificaciones para diferenciar los tipos de actos administrativos, entre las que destacan:

En función de la posición que ocupa el acto en el procedimiento: actos resolutorios y de trámite

- Los actos resolutorios son los que contienen una resolución, decisión o acuerdo de la Administración que los dicta. Se producen al término de la tramitación de un procedimiento administrativo, que siempre es un precedente necesario del acto, sea para producir la decisión, sea para resolver los recursos administrativos que puedan plantearse contra ella.
- Los actos de trámite son actos de instrucción o impulso del procedimiento, preparatorios de una decisión final, como, por ejemplo, el acuerdo de incoación de un expediente, los actos de instrucción como la evacuación de un informe o los de ordenación del procedimiento como las comunicaciones y notificaciones.
- El ordenamiento jurídico establece un régimen diferente para los actos definitivos y los de trámite, sobre todo a efectos de su impugnación: tanto los recursos administrativos (artículo 112.1 LPACAP) como los recursos contencioso-administrativos (artículo 25 LJCA) se plantean ordinariamente contra los actos definitivos, y solo excepcionalmente son admisibles contra actos de trámite. Mientras que «la oposición a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados, para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento y para la impugnación de tales actos en el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra la misma».

En función de la impugnabilidad del acto: actos que causan estado (o que agotan la vía administrativa) y actos que no causan estado (no ponen fin a la vía administrativa)

- Un acto ha causado estado cuando ya no es susceptible de ningún recurso ordinario en vía administrativa. El artículo 114 LPACAP señala los actos que ponen fin a la vía administrativa.

En función de la impugnación absoluta del acto: actos firmes y no firmes

- El acto será firme cuando hayan transcurrido los plazos establecidos para recurrir, en vía administrativa o en vía judicial, sin haberse interpuesto el correspondiente recurso.
- El acto será no firme cuando no hayan transcurrido dichos plazos.

En función de su contenido: actos favorables y actos de gravamen

- Los actos favorables son los que amplían de cualquier forma o favorecen los intereses de sus destinatarios, al otorgar una ventaja jurídica o crear o reconocer derechos de cualquier clase. En la categoría de actos favorables pueden incluirse decisiones administrativas como la admisión o el nombramiento para el desempeño de la

titularidad de un órgano en una determinada institución, el otorgamiento de una concesión o una autorización, la aprobación de un determinado plan o proyecto, o el reconocimiento de una dispensa o de una ventaja de carácter económico.

- Los actos de gravamen tienen el efecto contrario de restringir o limitar los derechos o las ventajas jurídicas de que disfruta un particular. De gravamen son las resoluciones administrativas que imponen obligaciones, o prohíben, o sancionan, o revocan decisiones favorables, o, en fin, privan a los particulares total o parcialmente de sus derechos.
- La distinción entre actos favorables y de gravamen es relevante jurídicamente porque repercute en los procedimientos que tienen que seguirse tanto para su producción como para su revisión.

En función de su modo de expresión: actos expresos, tácitos y presuntos

- Los actos expresos son aquellos en los que una Administración Pública manifiesta expresamente su voluntad.
- Los actos tácitos se producen cuando la voluntad de la Administración se deduce inequívocamente de una resolución adoptada por la misma.
- Los actos presuntos son los que tienen su origen en el silencio de la Administración, tras vencer el plazo de resolución, pudiendo tener efectos negativos o positivos, según se regula en los artículos 24 y 25 de la LPACAP.

Actos generales y especiales

- Actos generales son los que van dirigidos a una pluralidad de personas o casos indeterminados.
- Actos especiales son aquellos cuyos destinatarios son personas determinadas o determinables.
- Normalmente, los actos generales se publican y los especiales se notifican.

Actos simples y complejos

- Actos simples son aquellos en cuya emisión interviene un solo órgano administrativo, ya sea individual o colectivo.
- Actos complejos son aquellos en los que en su producción intervienen dos o más órganos administrativos.

Actos reglados y discrecionales

- Son actos reglados o discrecionales según si la potestad atribuida a la Administración tiene exhaustivamente determinadas todas y cada una de las condiciones de su ejercicio, o no.

3. REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: DE FONDO Y FORMA

Requisitos de fondo

Competencia

Los actos administrativos han de ser dictados por el órgano competente («se producirán por el órgano competente»: artículo 34.1 LPACAP). La doctrina es concurrente en la afirmación de que se define la competencia como el conjunto de facultades, de poderes o de atribuciones que corresponden a un órgano en relación con los demás. Esta idea de competencia suma las características de que es, por una parte, una facultad de obrar y, por otra, exclusiva e irrenunciable. Ambos aspectos están recogidos en el artículo 8.1 LRJSP: «La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente 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 esta u otras leyes». La actuación sin competencia es determinante de la nulidad o anulabilidad de las decisiones administrativas (artículos 47.1 y 48 LPACAP).

No obstante la exclusividad e irrenunciabilidad de la competencia, la Ley permite reasignaciones verticales en su ejercicio, lo que es posible mediante delegaciones (artículo 9 LRJSP) en otros órganos o entidades de Derecho público vinculadas o dependientes del delegante, o mediante avocaciones (artículo 10 de la Ley citada) que implican la atracción para el órgano superior del conocimiento de un asunto que corresponda, ordinariamente o por delegación, a sus órganos administrativos dependientes. Otras formas de traslación del ejercicio de las competencias previstas en los artículos 11 y siguientes LRJSP son las encomiendas de gestión, las delegaciones de firma y las suplencias. Algunas de estas instituciones no implican propiamente una alteración de la competencia (artículo 12.2 LRJSP) aunque permitan la sustitución personal en su ejercicio.

Sujeción a la ley

El artículo 34.2 LPACAP establece que «el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos». El artículo 103 de la Constitución española dice: «La Administración sirve con objetividad los intereses públicos». El artículo 106 de la Constitución española dice: «Los tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa y su sometimiento a los fines que la justifican».

Requisitos de forma

Como ya explicamos al hablar del elemento formal del acto, la forma de este puede hacer referencia tanto a su modo de producción como a la forma de manifestación externa:

- El artículo 34.1 LPACAP establece que los actos administrativos «se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido». El procedimiento lo integra el conjunto de actuaciones que ha de desarrollar la Administración hasta llegar al acto decisorio final.
- La observancia del procedimiento es esencial para la regularidad del acto administrativo, ya que el artículo 47.1.e) LPACAP sanciona con la nulidad de pleno Derecho a los actos dictados «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido». Las demás infracciones del procedimiento siempre son relevantes y pueden determinar la anulabilidad del acto (artículo 48.2 LPACAP).
- En cuanto a la forma de manifestación de los actos, el artículo 36 LPACAP establece que «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».
- Invalidez de los actos. El artículo 48.3 LPACAP establece que el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su finalidad o cuando produzcan indefensión de los interesados, y el artículo 47.1 e) determina que serán nulos cuando se prescinda 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.
- El artículo 105 de la Constitución española dice: «La ley regulará el procedimiento a través del cual se deban producir los actos administrativos, garantizando la audiencia al interesado».

4. MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La motivación de los actos administrativos consiste en la explicación de los fundamentos fácticos y jurídicos en que se basan. Es una consecuencia más del principio de legalidad en cuanto que

impone a la Administración autora del acto justificar debidamente las normas en que se apoya y la concurrencia de los hechos previstos en aquella.

La necesidad de motivación alcanza a la totalidad de la actuación administrativa, pero, en relación con algunos tipos de actos en concreto, la propia LPACAP exige la motivación en su artículo 35, que establece lo siguiente:

- «1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:
 - a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
 - b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
 - c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
 - d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.
 - e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
 - f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
 - g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
 - h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.
 - i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa».

El párrafo 2 del mismo artículo también exige la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva, de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen las convocatorias.

Destacaremos ahora algunos aspectos de la obligación de motivar en relación con actos relacionados en el artículo 35 transcrito:

- La exigencia de motivar los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, y que puede llegar a tener relevancia constitucional (por ejemplo, cuando tienen contenido sancionador), se impone para evitar el riesgo de que la Administración actúe arbitrariamente y para garantía de los administrados.
- En los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión, se exige a la Administración que motive la decisión que adopte al resolver el recurso. La misma exigencia se impone cuando la Administración revisa de oficio disposiciones o actos administrativos.
- Actos que se separan del criterio seguido actuaciones precedentes. El precedente administrativo no vincula a la Administración en su actividad reglada, pero, en cambio, si se trata de la actividad discrecional, la Administración puede quedar vinculada por sus decisiones anteriores para casos idénticos, pues el principio de igualdad de todos los administrados ante la Administración impone a esta el deber de tratar por igual a todos los administrados que se encontrasen en igual situación.

Tal vinculación no es absoluta, pues el principio de igualdad debe ser compaginado con el principio prevalente del interés público que la Administración debe procurar satisfacer en su actuación y tal principio puede hacer que, aun en la actividad discrecional, la Administración pueda apartarse del precedente cuando así resultara conveniente u oportuno por razones de interés público.

De esta manera, la motivación funciona como una garantía para el administrado y trata de evitar que la Administración, so pretexto de la alegación de que el interés público lo exige, cambie de criterio y convierta la discrecionalidad en arbitrariedad.

- Actos que se separen del dictamen de los órganos consultivos. Si la ley exige para determinados actos el previo dictamen de los órganos consultivos, y este dictamen es razonado, lógicamente debe exigirse que la Administración razone el porqué de la separación del dictamen, en evitación del riesgo de que la decisión se tome arbitrariamente.
- Actos que rechacen pruebas propuestas por el interesado. Es un acto limitativo o restrictivo que, además, puede provocar indefensión efectiva y material en el interesado por lo que resulta necesario que aquel conozca las razones que han llevado a la decisión administrativa para, en su caso, poder impugnarla.
- Los acuerdos de suspensión de actos, como la suspensión de ejecución de un acto administrativo solo pueden tener lugar cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de reparación imposible o difícil o la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho; para evitar suspensiones arbitrarias, en que no concurren dichas causas, es por lo que se obliga a la Administración a motivarlos. De igual modo la Administración está obligada a adoptar las medidas de carácter provisional mediante acuerdo motivado (artículo 56 LPACAP).
- Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador: es una novedad de la ley. En principio resulta lógico que se requiera la motivación porque está en juego una resolución muy restrictiva para los derechos e intereses del expedientado. Además, sabemos que los hechos recogidos en la propuesta de resolución, en principio, son vinculantes para el órgano resolutorio, no así su valoración jurídica.

La doctrina casi es unánime en señalar que la regla general debería ser la motivación de los actos administrativos, y solo por excepción admitirse la no motivación, que en este sentido debe entenderse como una forma de control de la causa del acto, de su finalidad.

La motivación, como indica el artículo 35 LPACAP, se efectuará con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, de lo cual podemos inferir:

- a) El deber de motivar se considerará cumplido cuando los hechos y fundamentos de derecho se expresen de forma sucinta: no se exige una forma de resolución de tipo jurisdiccional, con resultandos, considerandos,
- b) Deberán expresarse los hechos y fundamentos de derecho, y la relación causal existente entre ambos, y no será suficiente la remisión del expediente o citar meramente los preceptos.

Por último y retomando la opinión de la doctrina anteriormente expuesta, decir que por la redacción del artículo 35 LPACAP no debe pensarse que lo excepcional es que los actos administrativos no exijan motivación, ya que el número de actos contenido en los apartados del citado artículo son tan importantes que convierten en regla general lo que en principio podría parecer excepción.

5. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Todo acto que afecte a los interesados en el procedimiento administrativo, ya sea la resolución definitiva, ya sea cualquiera de los actos de trámite, debe serles notificado. La razón de ello es clara: es necesario darles a conocer lo que han de cumplir o lo que les afecte y darles a conocer los posibles medios de defensa que pueden tener frente al acto notificado.

En efecto, una vez producido el acto administrativo, ha de ser dado a la publicidad para general conocimiento, así como a aquellos a quienes afecte particularmente. En el primer caso se trata de una publicación, en el segundo de una notificación.

La LPACAP regula la notificación, dentro de las normas dedicadas a la eficacia de los actos administrativos y concretamente dedica a esta materia los artículos 40 a 46.

Notificación (artículo 40)

1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.
2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con 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, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.
3. Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.
4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.
5. Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado.

Condiciones generales para la práctica de las notificaciones (artículo 41)

1. Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.
No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:
 - a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
 - b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.

2. En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:
 - a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
 - b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.
3. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración. Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.
4. En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
5. 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 el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.
6. Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.
7. Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar.

Práctica de las notificaciones en papel (artículo 42)

1. Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de estas de forma voluntaria.
2. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44.

3. Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos.

Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos (artículo 43)

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

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

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

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

3. Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

4. Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

Notificación infructuosa (artículo 44)

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

Publicación (artículo 45)

1. Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

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

a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.

b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

2. La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el artículo 40.2 exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

3. La publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deba practicarse en tablón de anuncios o edictos, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente.

Indicación de notificaciones y publicaciones (artículo 46)

Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

Adicionalmente y de manera facultativa, las Administraciones podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial.

