



TEMA 1

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SU MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN. REVISIÓN, ANULACIÓN Y REVOCACIÓN. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	3
1.1. Clasificación.....	3
2. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES	4
3. LA LEY	4
3.1. Clasificación.....	4
3.2. Constitución	5
3.3. Leyes orgánicas.....	5
3.4. Leyes ordinarias.....	6
3.4.1. Leyes marco	6
3.4.2. Leyes de transferencia o delegación.....	6
3.4.3. Leyes de armonización	7
4. Las disposiciones del Ejecutivo con fuerza de ley: decreto-ley y decreto legislativo	7
4.1. Decretos legislativos	7
4.2. Decretos-leyes.....	8
5. EL REGLAMENTO	8
5.1. Concepto	8
5.2. Clases.....	8
5.3. Límites	10
6. EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DEL GOBIERNO.....	11
7. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS.....	14
7.1 Concepto	14
7.2. Clases.....	14

- Actos no negocios jurídicos (certificado, consulta...)	14
B) Según la forma de producción	14
7.3. Elementos	15
7.3.1. Elementos subjetivos	15
7.3.1.1. Capacidad	15
7.3.1.2. Competencia	16
7.3.2. Elementos objetivos	21
7.4. Producción y contenido del acto	21
7.5. Motivación	22
7.6. Forma	22
8. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	23
9. NOTIFICACIÓN	24
9.1. Notificación	24
9.2. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones	24
9.3. Práctica de las notificaciones en papel	26
9.4. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos	27
9.5. Notificación infructuosa	28
9.6. Publicación	29
9.7. Indicación de notificaciones y publicaciones	29
9.8. Comunicaciones administrativas a las personas interesadas por medios electrónicos	29
10. REVISIÓN, ANULACIÓN Y REVOCACIÓN	30
10.1. Nulidad y anulabilidad	30
10.2. Revisión de oficio y revocación	32
11. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	34

1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Se entiende por fuentes del Derecho Administrativo aquellas normas o actos a través de los cuales éste manifiesta su vigencia. Las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas que las del resto del ordenamiento jurídico español, que, según el artículo 1 del Código Civil (en lo sucesivo CC), son:

“1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.

3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada.

Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.

4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».

6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido”.

1.1. Clasificación

- **Fuentes directas e indirectas**

La siguiente clasificación se expresa de la siguiente manera:

Directas: son la ley; la costumbre; y los principios generales del derecho.

Indirectas: son la jurisprudencia; los tratados internacionales no publicados en el Boletín Oficial del Estado; y la doctrina científica.

- **Fuentes escritas, no escritas e indirectas**

Son fuentes del Derecho escritas: la ley y el reglamento.

A colación de lo anterior, se puede fijar como pirámide de jerarquía normativa la siguiente:

1/ El Ordenamiento de la Unión Europea.

2/ La Constitución Española de 1978.

3/ Las leyes.

4/ Las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley.

5/ Los convenios colectivos.

6/ Los reglamentos.

Además, son fuentes no escritas: la costumbre y los principios generales del derecho.

Por último, son fuentes indirectas: la jurisprudencia, los tratados internacionales no publicados oficialmente en España y la doctrina.

- **Otra ordenación de las fuentes**

Existen múltiples clasificaciones -doctrinales- sobre las fuentes del Derecho, de las que se destaca la siguiente:

1/ Primacía del Derecho escrito sobre las demás fuentes. Esta primacía se materializa mediante la ley formal (constitucional, orgánica y ordinaria).

2/ Son fuentes subsidiarias: las fuentes no escritas, a las que se ha de acudir en defecto de regulación legal expresa.

2. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES

El principio de jerarquía normativa aparece regulado en la Constitución, en el artículo 9.3: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Además, según el artículo 1.2 CC: “Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”.

Las normas se subordinan según tengan mayor o menor rango, esto es, fuerza de obligar.

Además, la jerarquía queda delimitada a cada subsistema, ya sea el estatal; el autonómico; o el local. Tómese la siguiente afirmación como límite claro al principio de jerarquía: una ley del Estado no es jerárquicamente superior a un reglamento autonómico, ni viceversa.

Sustentado en lo anterior, cabe esgrimir en la jerarquía de las fuentes del Derecho que la Constitución de 1978 es el vértice supremo, siendo superior a todas las demás normas.

Seguidamente se encuentran las leyes y a continuación, las normas con rango de ley, no estando subordinadas entre ellas, puesto que se rigen por los principios de competencia y especialidad procedimental.

Acto seguido se encuadran los reglamentos, que serán nulos si contravienen la Constitución y las leyes.

A mayor abundamiento, distintos reglamentos sí pueden estar subordinados entre sí, según el nivel del órgano del que emanen.

Finalmente, la ley o el reglamento pueden modificar o derogar a otra de su mismo o inferior rango.

3. LA LEY

3.1. Clasificación

Según el Diccionario de español jurídico de la Real Academia Española, la ley se define como la norma dictada por el Parlamento o las Cortes aprobada con ese nombre, y siguiendo el procedimiento legislativo establecido en los Reglamentos de las Cámaras, que contiene mandatos y ocupa una posición jerárquica inmediatamente inferior a la Constitución y superior a las demás normas.

Así, la clasificación de las leyes en el ordenamiento jurídico español es la que sigue:

1/ Ley constitucional.

2/ Leyes orgánicas.

3/ Leyes ordinarias (gozan de la misma fuerza que las orgánicas, rige el principio de competencia entre ellas).

Se incardinan dentro de esta categoría:

- Leyes Marco.
- Leyes de Armonización.
- Leyes de las Comunidades Autónomas.

4/ Disposiciones del Gobierno con fuerza de ley:

- Decretos leyes.
- Decretos legislativos.

3.2. Constitución

La Constitución es la primera de las Normas, la Norma Suprema del ordenamiento jurídico, que ostenta el carácter de norma suprallegal (formal y material), de forma que no puede ser alterada ni modificada por los procedimientos ordinarios de creación de normas jurídicas.

La ley no puede modificar la Constitución.

Así, se define la Constitución como norma fundamental que implica que sus mandatos quedan fuera de la disponibilidad de las fuerzas políticas, de manera que éstos no pueden ser alterados por los poderes públicos en su actuación ordinaria.

Sus preceptos son básicos e inalterables y constituyen los límites a los poderes del Estado.

El mismo texto constitucional destaca su propia posición normativa dentro del ordenamiento al disponer en el artículo 9.1: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

En cuanto a su reforma se contemplan dos procedimientos distintos, ambos son de carácter rígido (más complejos que el procedimiento legislativo ordinario). Esta rigidez es una forma de garantizar la supremacía de la Constitución, para evitar que resulte afectada por cualquier ley posterior (cualquier ley que la contradiga es inconstitucional). A la regulación de su reforma se dedica el Título X de la Constitución de 1978.

3.3. Leyes orgánicas

Las Leyes orgánicas van referidas a materias a las que la Constitución atribuye especial trascendencia y para cuya aprobación se requiere un quórum especialmente reforzado (mayoría absoluta) en el Congreso.

De este modo, el artículo 81.1 CE preceptúa que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el Régimen Electoral General y de las demás previstas en la Constitución.

La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, como dispone el artículo 81.2 CE.

Asimismo, las materias objeto de ley orgánica están excluidas de la iniciativa (legislativa) popular y de la regulación por Decretos-Legislativos y Decretos-Leyes.

3.4. Leyes ordinarias

Las leyes ordinarias son aquellas que se elaboran por el procedimiento habitual y se aprueban por mayoría simple. Regulan materias para las que no se exige la tramitación propia de las leyes orgánicas.

Como leyes ordinarias podemos distinguir las siguientes:

- Leyes de Pleno (de las CCGG).
- Leyes de Comisión (de las CCGG).
- Legislación básica o Leyes Básicas (dictadas por las Cortes Generales, para aquellas competencias sobre las que el Estado tiene potestad legislativa básica, pero son las Comunidades Autónomas las encargadas de su ejecución y desarrollo legislativo).
- Leyes Marco.
- Leyes de Bases (Cortes Generales delegan en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley).
- Leyes de Presupuestos del Estado.

- **Leyes de las Comunidades Autónomas**

Igualmente, bajo el principio de competencia, también son leyes las de las Comunidades Autónomas que legislan sobre aquellas competencias que tienen atribuidas. Estas leyes están subordinadas a algunas leyes estatales:

- Estatutos de Autonomía (son leyes orgánicas).
- Leyes marco.
- Leyes de transferencia o delegación.
- Leyes de armonización.

3.4.1. Leyes marco

Las leyes marco se encuentran contenidas en el artículo 150.1 CE. Esta clase de ley es distinta de la ley de bases o básica del Estado.

“Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad para dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal”.

Del precepto se deduce que las leyes marco son una fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Con base en lo anterior, las leyes de las Comunidades Autónomas se habrá de desarrollar con sujeción a la ley marco (ley estatal).

3.4.2. Leyes de transferencia o delegación

Las leyes de transferencia se sitúan en el artículo 150.2 CE, que señala que: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”.

3.4.3. Leyes de armonización

El artículo 150.3 CE se ocupa de las leyes de armonización, las cuales indican que: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

4. LAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO LEGISLATIVO

4.1. Decretos legislativos

Dentro del Capítulo Segundo del Título III de la Constitución, “De la elaboración de las leyes”, los artículos 82 a 85 se encargan de la delegación legislativa por las Cortes Generales en el Gobierno, materializado a través de los decretos legislativos.

- **Delegación legislativa**

De este modo el artículo 82 CE faculta a las Cortes Generales la posibilidad de delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

Tal delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

A mayor abundamiento, con arreglo al artículo 84 CE, cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

Por último, indica el artículo 85 CE que las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

- **Leyes de bases**

El artículo 83 CE señala que las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

4.2. Decretos-leyes

El Decreto-ley se encuentra regulado en el artículo 86 de la Constitución Española. Es una norma con rango de ley propia del Ejecutivo, lo cual supone la principal diferencia respecto del Decreto Legislativo que, es una facultad delegada a éste por el Parlamento. Podrá ser dictado por el Gobierno cuando exista un presupuesto habilitante que lo justifique, que ha de ser una extraordinaria y urgente necesidad de regulación de esa materia concreta. Se encuentra limitado en cuanto a la materia sobre la que puede versar (se excluye de su ámbito el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho electoral general) y se caracteriza por ser una norma provisional que requiere de su convalidación por el Congreso de los Diputados.

De esta manera, acorde al citado artículo 86 CE, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

5. EL REGLAMENTO

5.1. Concepto

Un reglamento es toda norma escrita dictada por la Administración con rango inferior a ley. Se configura por tanto como una disposición con carácter general. El reglamento es distinto del acto administrativo, puesto que este último se consuma con su aplicación, mientras que el primero perdura en el tiempo y se refuerza con su continua aplicación.

- **Potestad reglamentaria**

En el ordenamiento jurídico estatal, atendiendo al artículo 97 CE, la potestad reglamentaria reside en el Gobierno.

5.2. Clases

A) Según la autoridad que lo dicta

El artículo 128 de la Ley 39/2015, e 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula el ejercicio de la potestad reglamentaria, señalando que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos

Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

i) Estado: de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

1/ Real Decreto del Presidente del Gobierno: actos y disposiciones que corresponda adoptar al Presidente del Gobierno.

2/ Real Decreto acordado en Consejo de Ministros: decisiones y resoluciones reglamentarias del Consejo de Ministros.

Ambos reales decretos tienen el mismo rango jerárquico.

3/ Acuerdos del Consejo de Ministros: las decisiones que no deban adoptar la forma de Real Decreto.

4/ Acuerdos, disposiciones y resoluciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno: bajo forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.

5/ Disposiciones y resoluciones de los Ministros, bajo la forma de Orden Ministerial. En el caso de afectar a varios Departamentos, será mediante Orden del Ministro de la Presidencia a propuesta de los Ministros interesados.

ii) Comunidades Autónomas

1/ Decretos: Gobierno de las Comunidades Autónomas.

2/ Órdenes: dictados por los Consejeros de los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

iii) Entes locales

1/ Reglamento orgánico de la entidad (con eficacia interna).

2/ Ordenanzas locales.

3/ Bandos de los alcaldes, que eventualmente pueden contener normas reglamentarias.

B) Órgano del que emana el reglamento

1/ Administración Central del Estado.

2/ Las Comunidades Autónomas.

3/ Municipios.

4/ Órganos constitucionales.

C) Relación con la ley

1/ Reglamentos ejecutivos (secundum legem): son los que requieren el preceptivo dictamen del Consejo de Estado.

Se encarga de desarrollar los preceptos de la ley.

2/ Reglamentos independientes (extra legem): no desarrollan la ley. Son reglamentos de carácter autónomo.

3/ Reglamentos de necesidad (contra legem): son excepcionales. Dictados por el Estado en situaciones de alteración o gravedad, de aplicación temporal. Por ejemplo, en las situaciones estipuladas por el artículo 116 CE (alarma, excepción, sitio).

D) Por sus efectos

Habrán reglamentos jurídicos o propiamente normativos, y los reglamentos administrativos o de organización.

5.3. Límites

A) Formal

La competencia para dictar reglamentos debe residir en los órganos titulares de la potestad reglamentaria. Conforme al artículo 128 de la Ley 39/2018, pueden dictar reglamentos Gobierno de la Nación, los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y los órganos de gobierno locales.

El reglamento no regulará materias objeto de reserva de ley y tampoco podrá infringir normas con rango de ley.

La retroactividad como regla general está prohibida en los reglamentos. Si bien, como así lo establece el artículo 9.3 de la Constitución, se garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, pudiéndose interpretar, sensu contrario, que determinadas disposiciones que tengan carácter meramente interpretativo, de organización y procedimiento o las favorables a sus destinatarios que no perjudiquen a situaciones individualizadas de terceros, sean retroactivas.

Serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, si bien, cabe la retroactividad cuando resulten más beneficiosas.

B) Material o sustancial

Los reglamentos están subordinados a la Constitución y a las leyes. Se encuentran jerarquizados entre sí, según el rango de la autoridad que los dicta. Los de rango inferior no pueden vulnerar a los de superior.

- **Exclusión de la potestad reglamentaria:**

1/ Materias con reserva de ley.

2/ No pueden tipificar: delitos; faltas; infracciones administrativas.

3/ No pueden establecer: penas o sanciones; tributos; exacciones parafiscales; prestaciones personales o patrimoniales.

6. EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DEL GOBIERNO

El artículo 26 de la Ley 50/1997 dispone el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de reales decretos legislativos y de reglamentos.

Por tanto, la tramitación que se debe es la siguiente:

1.- Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

2.- Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas.

La consulta pública en ningún caso será inferior a quince días naturales.

3.- El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

4.- Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

5.- A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía.

El centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo éstos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de la duración de los indicados en el párrafo anterior.

En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afecte a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del citado Ministerio no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Política Territorial y Función Pública cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6.- Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y

obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas. Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

7.- Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

8.- Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9.- El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función, así como su modo de intervención en el procedimiento.

En la actualidad es la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de acuerdo con el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

10.- Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

7. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS

7.1 Concepto

El jurista italiano Zanobini pergeña una completa definición de acto administrativo, por lo que este se entiende como acto administrativo la declaración unilateral de conocimiento, deseo, juicio y voluntad por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de la potestad administrativa.

El acto debe ser dictado por la Administración Pública (Administración General del Estado, Administración autonómica, Entidades integrantes de la Administración local, cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público dependientes de las Administraciones Públicas).

7.2. Clases

Debe advertirse que no existe una clasificación única de los actos administrativos, habiendo múltiples formas de clasificarlos: en virtud de los órganos de los que emana el acto, en virtud de los efectos que producen, de su contenido, del momento de producción, de los recursos que admiten, de su forma, de la potestad que se le confiere al órgano que lo dicta, etc.

Sirva la clasificación que se expone como ejemplo:

A) Por los efectos jurídicos que producen:

- Actos negocios jurídicos (autorización, concesión...)
- Actos no negocios jurídicos (certificado, consulta...)

B) Según la forma de producción

- Expreso (oral o escrito)
- Tácito o presunto

C) Acorde a los sujetos intervinientes

- Simples
- Unilateral
- Complejos
- Plurilateral

D) Según la naturaleza de la potestad que ejercita la Administración:

- Reglados
- Discrecionales

E) Según amplíen o reduzcan la esfera jurídica del ciudadano

- Favorables
- De gravamen

F) Actos definitivos (resoluciones) o de trámite

Que una resolución o acto definitivo ponga fin al expediente o procedimiento no significa que ponga fin a la vía administrativa.

G) En virtud de los recursos que se pueden utilizar contra ellos:

- Actos que ponen fin a la vía administrativa: son los establecidos en el artículo 114 de la Ley 39/2015.
- Actos que no ponen fin a la vía administrativa: son todos los no contemplados en el artículo 114 de la Ley 39/2015.

H) Actos firmes o no firmes en vía administrativa

7.3. Elementos

Los elementos o requisitos del acto administrativo son aquellas circunstancias o conjunto de estas que deben darse en un acto para que produzca todos sus efectos.

En general, son elementos imprescindibles del acto administrativo el sujeto, el objeto o contenido, la causa y fin y la forma.

7.3.1. Elementos subjetivos

El acto administrativo sólo puede producirse por un sujeto de la Administración Pública. A este respecto, el artículo 2.3 de la Ley 39/2015 determina que “tienen la consideración de Administraciones Públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas”.

Asimismo, el sujeto u órgano de la Administración Pública ha de actuar dotado de capacidad y competencia.

7.3.1.1. Capacidad

La capacidad pertenece a la persona jurídico-pública. Se requiere que las personas físicas que actúen como titulares de un órgano administrativo ostenten la investidura legítima de tales, de manera que actúen en virtud de un nombramiento legal y toma de posesión y procedan en las condiciones legales para poder actuar como tales titulares del órgano, especialmente cuando se trate de órganos colegiados, o por suplencia.

Además, es necesario que no estén incurso en alguna de las causas de abstención que enumera el artículo 23 de la Ley 40/2015 o de recusación del artículo 24.

- **Causas de abstención**

El artículo 23 de la Ley 40/2015 determina que las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas a continuación, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente. Los motivos de abstención son un número clausus y son los siguientes:

- a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir

despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

Hay que tener en cuenta que la actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido. Si bien, la no abstención en los casos en que hubiera lugar a la misma dará lugar a la responsabilidad que proceda.

- **Causas de recusación**

Se regula en el artículo 24 de la Ley 40/2015, que determina que en los casos de abstención, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento. Es decir que debe ser a instancia de los interesados.

El procedimiento se iniciará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido. Si, por su parte, el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Por último, contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.

7.3.1.2. Competencia

La competencia está atribuida al órgano de cada Administración Pública. Como se deduce del artículo 3.4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante Ley 40/2015, “cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única” y, por eso, al concretar la titularidad de la potestad en una de las Administraciones Públicas se aprecia que la persona jurídica pública en que consiste se compone de órganos a través de los cuales la Administración se manifiesta, actúa.

De acuerdo con lo expuesto, el acto que se dicte procederá de la Administración Pública titular de la potestad que se ejercite y, dentro de ella, del órgano administrativo que sea competente. En este sentido, el artículo 34.1 Ley 39/2015 dispone que “los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido”.

La competencia aparece regulada en la Sección segunda, del Capítulo II, del Título I de la Ley 40/2015, concretamente, de los artículos 8 a 14.

La Ley 40/2015 no define que se entiende por competencia administrativa, pero con carácter general se define como el conjunto de atribuciones que otorga el ordenamiento jurídico a un órgano de la Administración Pública.

- **Clases de competencia**

La doctrina mayoritaria distingue entre tres clases de competencia:

- Competencia Territorial: cada órgano administrativo tiene competencia únicamente en la circunscripción que se le asigna.
- Competencia Funcional: cada órgano administrativo tiene atribuida una materia sobre la que solo él será competente.
- Competencia Jerárquica: consecuencia de la organización piramidal jerárquica de la Administración, de manera que los órganos superiores ostenta una serie de potestades sobre sus órganos inferiores.

- **La desconcentración de competencias**

Se regula en el artículo 103.1 de la Constitución como principio que rige la actuación de la Administración Pública. La finalidad es descongestionar el trabajo de los órganos superiores en órganos inferiores ya sean centrales o periféricos, de ahí que pueda ser vertical u horizontal, así como acercar las decisiones a los ciudadanos (Un ejemplo son las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas).

La desconcentración también se regula en el artículo 8.2 de la Ley 40/2015 que determina que la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias. Se caracteriza frente a la delegación de competencias en que se transfiere la titularidad de la competencia al órgano inferior.

- **Competencia**

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 40/2015, la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior jerárquico común de estos.

- **Delegación de competencias**

La delegación de competencias se regula en el artículo 9 de la Ley 40/2015 que dispone que los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas.

La delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio ordinario se requiera un quórum especial, deberá adoptarse observando, en todo caso, dicho quórum.

No podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

- Los asuntos que se refieran a las relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las CC.AA y las Asambleas Legislativas de las CC.AA.
- La adopción de disposiciones de carácter general.
- La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- Las materias que así se determine por una norma con rango de ley.

También se prohíbe la subdelegación salvo autorización expresa de una ley.

No constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un procedimiento la circunstancia de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe. No obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver un procedimiento una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.

Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.

Las delegaciones de competencia y sus revocaciones deberán publicarse en el BOE, en el de la CA o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y su ámbito territorial de competencia.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la delegación de competencias deberá ser aprobada previamente por el órgano ministerial de quien dependa el órgano delegante y en el caso de los Organismos públicos o Entidades vinculados o dependientes, por el órgano máximo de dirección, de acuerdo con sus normas de creación. Cuando se trate de órganos no relacionados jerárquicamente será necesaria la aprobación previa del superior común si ambos pertenecen al mismo Ministerio, o del órgano superior de quien dependa el órgano delegado, si el delegante y el delegado pertenecen a diferentes Ministerios.

Asimismo, los órganos de la Administración General del Estado podrán delegar el ejercicio de sus competencias propias en sus Organismos públicos y Entidades vinculados o dependientes, cuando resulte conveniente para alcanzar los fines que tengan asignados y mejorar la eficacia de su gestión. La delegación deberá ser previamente aprobada por los órganos de los que dependan el órgano delegante y el órgano delegado, o aceptada por este último cuando sea el órgano máximo de dirección del Organismo público o Entidad vinculado o dependiente.

- **La avocación**

La avocación se regula en el artículo 10 de la Ley 40/2015 en virtud de 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.

En los supuestos de delegación de competencias en órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante.

En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte.

Contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento.

- **Encomiendas de gestión**

La encomienda de gestión se regula en el artículo 11 de la Ley 40/2015 que determina:

“1. La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

3. La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se registrará por la legislación de Régimen Local”.

- **Delegación de firma**

La delegación de firma aparece regulada en el artículo 12 de la Ley 40/2015.

Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados para la delegación.

La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

En las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar esta circunstancia y la autoridad de procedencia.

- **La suplencia**

La suplencia está regulada en el artículo 13 de la Ley 40/2015 que establece:

“1. En la forma que disponga cada Administración Pública, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación.

Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa.

2. La suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación.

3. En el ámbito de la Administración General del Estado, la designación de suplente podrá efectuarse:

a) En los reales decretos de estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales o en los estatutos de sus Organismos públicos y Entidades vinculados o dependientes según corresponda.

b) Por el órgano competente para el nombramiento del titular, bien en el propio acto de nombramiento bien en otro posterior cuando se produzca el supuesto que dé lugar a la suplencia.

4. En las resoluciones y actos que se dicten mediante suplencia, se hará constar esta circunstancia y se especificará el titular del órgano en cuya suplencia se adoptan y quien efectivamente está ejerciendo esta suplencia”.

- **Decisiones sobre competencia**

Por último, el artículo 14 de la Ley 40/2015 regula cuestiones de competencia que se pueden dar en el seno de un procedimiento administrativo y dispone que el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados.

También, los interesados que sean parte en un procedimiento podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo del asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente. Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.

Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo.

7.3.2. Elementos objetivos

El contenido del acto administrativo en una acepción amplia se determina por su oposición a la forma del acto, comprendiendo todos los elementos integrantes de lo que, en términos judiciales, se denomina “el fondo del asunto”.

Se distinguen cuatro partes en el contenido del acto administrativo:

- a) El contenido esencial. Es aquel sin el cual el acto no tiene existencia. Por ejemplo: la licencia para edificar deberá contener una declaración facultando para realizar la obra; en el caso contrario, no puede decirse que se ha otorgado dicha licencia.
- b) El contenido natural. Es el que necesariamente forma parte del acto administrativo y sirve para individualizarlo respecto de los demás. Por ejemplo: el contenido natural de la expropiación forzosa es la transferencia coactiva de la propiedad del particular al ente público.
- c) El contenido implícito. Se refiere a aquellas cláusulas no expresas, pero que hay que entender incluidas en el acto porque el ordenamiento jurídico las supone en todos los de la misma especie.
- d) El contenido eventual o accidental. Es el integrado por aquellas cláusulas que el órgano administrativo puede introducir en el acto, dirigidas a modificar (generalmente restringiendo sus efectos) el contenido esencial del acto. Son estas las cláusulas accesorias del acto jurídico; en particular, la condición, el término y el modo.

- **Causa y fin**

La causa constituye el porqué del acto, la razón que justifica que un acto administrativo se dicte. La Administración ha de someterse, en todo caso, a una regla de conducta: la necesidad de perseguir el interés público en cada una de sus actuaciones. De ahí el gran acierto de la Constitución al determinar que los tribunales controlarán el sometimiento de la actuación administrativa “a los fines que la justifican” (art. 106.1 CE).

Por esa vía el fin se erige en un nuevo elemento, de rango constitucional, del acto administrativo: éste deberá encaminarse al logro de aquella finalidad que determinó el otorgamiento de la potestad ejercitada. El acto administrativo, en cuanto ejercicio de una potestad, debe servir necesariamente a un fin, e incurrirá en vicio legal si se aparta de él o pretende servir una finalidad distinta, aun cuando se trate de otra finalidad pública.

7.4. Producción y contenido del acto

El artículo 34 de la Ley 39/2015 manifiesta que los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

7.5. Motivación

Los siguientes actos recogidos en el artículo 35 de la Ley 39/2015 deberán estar 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:
 - 1/ Procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos
 - 2/ Recursos administrativos
 - 3/ Procedimientos de arbitraje
 - 4/ Los que declaren su inadmisión
 - c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
 - d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.
 - e) Los acuerdos:
 - 1/ De aplicación de la tramitación de urgencia
 - 2/ De ampliación de plazos
 - 3/ De realización de actuaciones complementarias
 - f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
 - g) Los actos que acuerden:
 - 1/ La terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas
 - 2/ 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.
2. 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.

7.6. Forma

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley 39/2015, 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.

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 de este 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.

Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.

8. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Se halla regulada en los artículos 37 a 39 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común.

- **Inderogabilidad singular**

Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.

Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47.

- **Ejecutividad**

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

- **Efectos**

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.

La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observados por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

Cuando una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por una Administración Pública distinta y aquélla entienda que es ilegal, podrá requerir a ésta previamente para que anule o revise el acto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, quedará suspendido el procedimiento para dictar resolución.

9. NOTIFICACIÓN

El régimen de notificación de los actos administrativos está dispuesto en la Ley 39/2015, entre los artículos 40 a 46. Además, debe tenerse en consideración los artículos 41 a 45 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

9.1. Notificación

Indica el artículo 40 de la Ley 39/2015 que 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.

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:

- 1/ El texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa
- 2/ Los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial
- 3/ 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.

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.

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.

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.

9.2. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones

El artículo 41 de la Ley 39/2015 contiene la práctica de las notificaciones, que serán 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:

- 1/ Su envío o puesta a disposición
- 2/ De la recepción o acceso por el interesado o su representante
- 3/ De sus fechas y horas
- 4/ Del contenido íntegro
- 5/ 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.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará:

- 1/ En cualquier lugar adecuado a tal fin
- 2/ 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

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.

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.

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.

Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.

- **Aviso de puesta a disposición de la notificación**

A mayor abundamiento, de acuerdo con el artículo 43 del Real Decreto 203/2021, las Administraciones podrán crear bases de datos de contacto electrónico para la práctica de los avisos de puesta a disposición de notificaciones en su respectivo ámbito.

El aviso se remitirá al dispositivo electrónico o la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado voluntariamente al efecto, o a ambos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El interesado se hace responsable, por la comunicación a la Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, de que dispone de acceso al dispositivo o dirección de correo electrónico designados. En caso de que dejen de estar operativos o pierda la posibilidad de acceso, el interesado está obligado a comunicar a la Administración que no se realice el aviso en tales medios. El incumplimiento de esta obligación por parte del interesado no conllevará responsabilidad alguna para la Administración por los avisos efectuados a dichos medios no operativos.

9.3. Práctica de las notificaciones en papel

El artículo 42 de la Ley 39/2015 recoge que 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.

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 esta 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.

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

9.4. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

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, de acuerdo con lo previsto por el artículo 43 de la Ley 39/2015.

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.

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.

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

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

Téngase en cuenta también el desarrollo reglamentario contenido en el artículo 42 del Real Decreto 203/2021.

- **Notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única**

Con arreglo al artículo 44 del Real Decreto 203/2021, la Dirección Electrónica Habilitada única es el sistema de información para la notificación electrónica cuya gestión corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

La Dirección Electrónica Habilitada única se aloja en la sede electrónica del PAgE de la Administración General del Estado.

Todas las Administraciones Públicas y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes colaborarán para establecer sistemas interoperables que permitan que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a todas sus notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada única, tal como establece el artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Esta previsión será aplicable con independencia de cuál sea la Administración que practica la notificación y si las notificaciones se han practicado en papel o por medios electrónicos.

Cuando una incidencia técnica imposibilite el funcionamiento ordinario de la Dirección Electrónica Habilitada única, una vez comunicada dicha incidencia a los órganos, organismos o entidades emisores que la utilicen como medio de notificación, estos podrán determinar una ampliación del plazo no vencido para comparecer y acceder a las notificaciones emitidas. En caso de que también pongan a disposición las notificaciones en su sede electrónica o sede electrónica asociada, deberán publicar también en esta tanto la incidencia técnica acontecida en la Dirección Electrónica Habilitada única como la ampliación concreta, en su caso, del plazo no vencido.

Con carácter previo al acceso al contenido de la notificación puesta a disposición del interesado en la Dirección Electrónica Habilitada única, este será informado de que de acuerdo con lo previsto en

los artículos 41 y 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dicho acceso al contenido, el rechazo expreso de la notificación o bien la presunción de rechazo por haber transcurrido el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin acceder al contenido de la misma, dará por efectuado el trámite de notificación y se continuará el procedimiento.

Para dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos, en la Dirección Electrónica Habilitada única deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El estado del trámite de notificación en la Dirección Electrónica Habilitada única se sincronizará automáticamente con la sede electrónica o sede electrónica asociada en la que, en su caso, la notificación también se hubiera puesto a disposición del interesado.

- **Notificación electrónica en sede electrónica o sede electrónica asociada**

Indica el artículo 45 del Real Decreto 203/2021 que, con carácter previo al acceso al contenido de la notificación puesta a disposición del interesado en la sede electrónica o sede electrónica asociada del emisor de la misma, este será informado de que de acuerdo con lo previsto en los artículos 41 y 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la comparecencia y acceso al contenido, el rechazo expreso de la notificación o bien la presunción de rechazo por haber transcurrido el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin acceder al contenido de la misma dará por efectuado el trámite de notificación y se continuará el procedimiento.

Para dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos, en la sede electrónica o sede electrónica asociada deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El estado del trámite de notificación en la sede electrónica o sede electrónica asociada se sincronizará automáticamente con la Dirección Electrónica Habilitada única si la notificación también se hubiera puesto a disposición del interesado en aquella.

De conformidad con el artículo 43.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se entenderá cumplida la obligación de notificar en plazo por parte de la Administración, a que se refiere el artículo 40.4 de dicha ley, con la puesta a disposición de la notificación en la sede o en la dirección electrónica habilitada única.

9.5. Notificación infructuosa

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, como señala el artículo 44 de la Ley 39/2015, 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».

9.6. Publicación

En el artículo 45 de la Ley 39/2015 se estipula que, los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

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

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

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

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

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.

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.

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.

9.7. Indicación de notificaciones y publicaciones

Conforme al artículo 46 de la Ley 39/2015, 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.

9.8. Comunicaciones administrativas a las personas interesadas por medios electrónicos

Estas comunicaciones administrativas se regulan en el artículo 41 del Real Decreto 203/2021, que señala que, cuando de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la relación de las personas interesadas con las Administraciones Públicas deba realizarse por medios electrónicos, serán objeto de comunicación al interesado por medios electrónicos, al menos:

- a) La fecha y, en su caso, hora efectiva de inicio del cómputo de plazos que haya de cumplir la Administración tras la presentación del documento o documentos en el registro electrónico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- b) La fecha en que la solicitud ha sido recibida en el órgano competente, el plazo máximo para resolver el procedimiento y para la práctica de la notificación de los actos que le pongan término, así como de los efectos del silencio administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- c) La solicitud de pronunciamiento previo y preceptivo a un órgano de la Unión Europea y la notificación del pronunciamiento de ese órgano de la Unión Europea a la Administración instructora de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- d) La existencia, desde que se tenga constancia de la misma, de un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución, así como la finalización de dicho procedimiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- e) La solicitud de un informe preceptivo a un órgano de la misma o distinta Administración y la recepción, en su caso, de dicho informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- f) La solicitud de previo pronunciamiento de un órgano jurisdiccional, cuando este sea indispensable para la resolución del procedimiento, así como el contenido del pronunciamiento cuando la Administración actuante tenga la constancia del mismo de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- g) La realización del requerimiento de anulación o revisión de actos entre administraciones previsto en el artículo 22.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

10. REVISIÓN, ANULACIÓN Y REVOCACIÓN

10.1. Nulidad y anulabilidad

- **Nulidad de pleno derecho**

La nulidad de pleno derecho está regulada en el artículo 47 de la Ley 39/2015, que indica que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- 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.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas:

- 1/ Que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior
- 2/ Las que regulen materias reservadas a la Ley
- 3/ Las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales

- **Anulabilidad**

Son anulables de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 39/2015, los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

No obstante, el defecto de forma sólo 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.

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

- **Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos**

Con arreglo a lo preceptuado por el artículo 49 de la Ley 39/2015, la nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes de este independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.

- **Conversión de actos viciados**

Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

- **Conservación de actos y trámites**

Establece el artículo 51 de la Ley 39/2015 que, el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

- **Convalidación**

La figura de la convalidación se describe en el artículo 52 de la Ley 39/2015, así se expone que la Administración podrá convalidar los actos anulables (solo el artículo 48), subsanando los vicios de que adolezcan.

El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos.

Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de esta por el órgano competente.

10.2. Revisión de oficio y revocación

Dentro de la revisión de los actos en vía administrativa, entre los artículos 106 a 111 se ubica la revisión de oficio.

- **Revisión de disposiciones y actos nulos**

En virtud de lo regulado por el artículo 106 de la Ley 39/2015, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

- **Declaración de lesividad de actos anulables**

El artículo 107 de la Ley 39/2015 establece que, las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

- **Suspensión**

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, según lo establecido por el artículo 108 de la Ley 39/2015.

- **Revocación de actos y rectificación de errores**

Señala el artículo 109 de la Ley 39/2015 que las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho, o aritméticos existentes en sus actos.

- **Límites de la revisión**

Los límites se encuentran en el artículo 110 de la Ley 39/2015, que indica que las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

- **Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado.**

En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables, acorde al artículo 111 de la Ley 39/2015:

a) El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros.

b) En la Administración General del Estado:

1.º Los Ministros, respecto de los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado, y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.

2.º Los Secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

c) En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1.º Los órganos a los que estén adscritos los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos.

2.º Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes.

11. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El artículo 9.3 de la Constitución Española dice que la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas [...]. Su significado es el sometimiento de todos, ciudadanos y poderes públicos a la ley formal. El principio de legalidad exige que la actuación de la Administración y la de los Tribunales se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico. La palabra legalidad no designa aquí a la ley, sino a todas las normas, incluidos los reglamentos, a lo que se denomina el “bloque de legalidad”.

Son manifestaciones constitucionales del principio de legalidad las siguientes:

- **Artículo 25.1 de la Constitución** (Principio nullum crimen nulla poena sine lege), según el cual: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.
- **Artículo 97 de la Constitución:** “El Gobierno ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.
- **Artículo 117.1 de la Constitución:** “La justicia emana del pueblo y se administra por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley”.