

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

PASO A PASO

Análisis práctico de los recursos administrativos según
la Ley 39/2015, de 1 de octubre

2.ª EDICIÓN 2022

Incluye formularios



RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Análisis práctico de los recursos administrativos
según la Ley 39/2015, de 1 de octubre

2.ª EDICIÓN 2022

**Obra realizada por el Departamento de
Documentación de Iberley**

COLEX 2022

Copyright © 2022

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-512-2
Depósito legal: C 691-2022

SUMARIO

1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS	9
1.1. Objeto	10
1.2. Clases	14
1.3. Actos que ponen fin a la vía administrativa	26
1.4. Interposición del recurso administrativo y causas de inadmisión	28
1.5. Suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado	30
1.6. La audiencia de los interesados en vía de recurso administrativo	33
1.7. La resolución del recurso administrativo	35
2. EL RECURSO DE ALZADA	39
3. EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN	45
4. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	49
5. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN	57
5.1. Plazos de interposición del recurso especial en materia de contratación	62
5.2. Medidas cautelares	65
5.3. Procedimiento para tramitar el recurso especial en materia de la contratación	66
5.4. Resolución del recurso especial en materia de contratación	71
6. REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	75
6.1. La declaración de lesividad de los actos anulables	77
6.2. Revocación de actos y rectificación de errores.	79
ANEXO. FORMULARIOS	
Escrito solicitando la suspensión del acto recurrido en alzada	85
Solicitud de terceros interesados en la continuación del procedimiento administrativo en caso de desistimiento del solicitante	87
Recurso de reposición	89
Recurso extraordinario de revisión	93
Recurso especial en materia de contratación	97
Recurso de alzada	99
Reclamación económico-administrativa tras recurso reposición	103

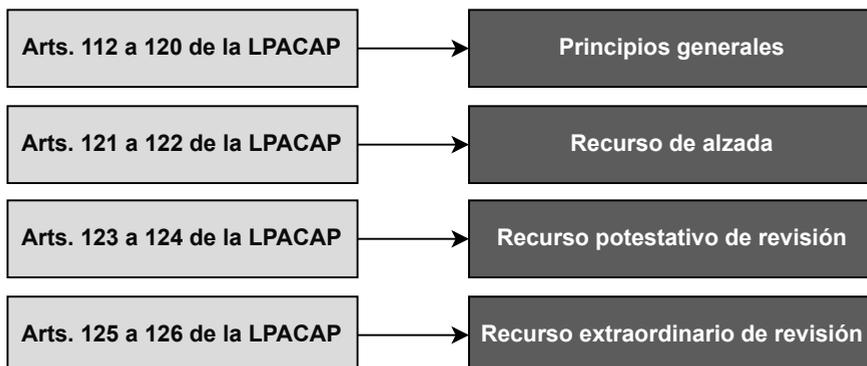
1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En atención a lo recogido en el *Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ*, el **recurso administrativo** se puede entender como aquella «impugnación de los actos y normas administrativas ante la propia administración autora de las mismas».

De los recursos se ocupa el capítulo II del título V («De la revisión de los actos en vía administrativa») de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

- Los artículos 112 a 120 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ocupan de los «**Principios generales**» sobre los mismos.
- Los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, versan sobre el **recurso de alzada**.
- Los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tratan el **recurso potestativo de reposición**.
- Los artículos 125 y 126 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regulan el **recurso extraordinario de revisión**.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS (LPACAP)



1.1. Objeto

Los aspectos generales que entran en juego en la interposición de los recursos administrativos pueden resumirse y sistematizarse como vemos a continuación.

Actos de trámite (art 112.1 de la LPACAP)

Cabe recurso de alzada y potestativo de reposición contra las resoluciones y los actos de trámite siempre que:

1. Decidan directa o indirectamente el fondo del asunto.
2. Determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento.
3. Produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

Dichos recursos podrán basarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de la LPACAP.

Además, la oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Así pues, los recursos administrativos, tal y como exige el referido artículo 112.1 de la LPACAP, que se dirijan contra una «resolución», entendiéndose por tal, un acto que pone fin al procedimiento administrativo resolviendo las cuestiones planteadas por el interesado o que resulten del procedimiento, **presupuesto que se extiende a los «actos de trámite» solo en la medida en que equivalgan a una «resolución» por producir el mismo efecto, esto es, decidiendo de manera directa o indirecta el fondo del asunto o impidiendo la continuación del procedimiento.** En este sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo n.º 775/2021, de 1 de junio, ECLI:ES:TS:2021:2206.

En definitiva, es interesante traer a colación la doctrina —que se mantiene inalterable— que se menciona en la referida sentencia n.º 775/2021, la cual dispone que es **condición de impugnabilidad de un acto que tenga carácter decisorio, lo que implica que su contenido ha de definir una situación jurídica con carácter vinculante para la propia Administración y para los interesados.**

Asimismo, la jurisprudencia distingue entre dos tipos de actos de trámite: **actos de trámite simples y actos de trámite cualificados.**

Los **actos de trámite simples** son actos o proveídos interlocutorios o de mero impulso de un procedimiento, que no pueden ser objeto de una impugnación autónoma e independiente del acto definitivo o final, que actúa como una especie de acto resumen, frente al que se deben dirigir todas las impugnaciones y sí son impugnables. Los **actos de trámite cualificados** son los actos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (sentencia del Tribunal Supremo, rec. 309/2019, de 15 de octubre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3214).

CUESTIONES

1. Una notificación defectuosa, ¿podrá entenderse como un acto impugnabile a través de recursos administrativos?

No, la sentencia del Tribunal Supremo, rec. 6017/1996, de 22 de julio de 2002, ECLI:ES:TS:2002:5591, entiende que las notificaciones defectuosas no pueden entenderse como actos de trámite impugnables a través de los recursos, pues el defecto de notificación afectaría, de existir, a la eficacia del acto, pero no a su validez ni a su naturaleza jurídica, que seguiría siendo la de un acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma.

2. La orden de suspensión de obras realizadas sin licencia es un acto de trámite. ¿Será impugnabile?

Sí, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo, rec. 10462/2004 de 2 de marzo de 2009, ECLI:ES:TS:2009:1023: «Esta Sala ha declarado que la previsión contenida en el artículo 184 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 sobre suspensión de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, si bien es una medida cautelar de carácter urgente que puede considerarse acto de trámite, es perfectamente impugnabile por el afectado si este estima que no concurre el exigible presupuesto habilitante, bien porque se encuentre en posesión de licencia u orden de ejecución, ya porque no exista exceso constructivo, o bien porque la obra se encuentre ya concluida, siendo al particular reiterada la jurisprudencia de esta Sala. En este sentido se expresa la sentencia de 6 de febrero de 1996 (casación 757/92) en la que se citan, además, las de 19 de febrero, 21 de abril, 13 de noviembre y 9 de diciembre de 1992 y 25 de marzo de 1994, entre otras».

3. ¿Serán impugnables las resoluciones de trámite que afectan provisionalmente a los intereses y derechos de la parte recurrente sin necesidad de esperar a que sea dictado el acto definitivo?

Sí, la sentencia del Tribunal Supremo, rec. 3526/2002, de 30 de octubre de 2007, ECLI:ES:TS:2007:7064 sostiene lo siguiente: «(...) la Sala, aunque mantiene la tesis general de que se ha de impugnar el acto de aprobación final (de los planes o actuaciones urbanísticas), también reiteradamente ha admitido la impugnación de los actos anteriores cuando se produce alguna declaración o actuación que afecta a la propiedad y derechos de los interesados y ese es el supuesto de autos, en el que la delimitación provisional acordada, cual se ha expuesto, afecta, desde ya, al régimen de propiedad de los terrenos de los que es titular la parte recurrente».

4. ¿Las bases de los concursos públicos son actos impugnables de forma autónoma?

Sí, las bases de los concursos son actos impugnables de forma autónoma. Es más, si no se impugnan, se convierten en consentidas y firmes, impidiendo así que los recursos que se formulen contra las adjudicaciones puedan fundamentarse en la ilegalidad de aquellas. En definitiva, para evitar las consecuencias derivadas de la aplicación de unas bases que han de regir un procedimiento de concurrencia se debe empezar por impugnarlas y no esperar pasivamente a ver el resultado final; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, rec. 504/1988, de 14 de febrero de 2000, ECLI:ES:TJCL:2000:631: «si se quiere que prospere un eventual recurso interpuesto contra la adjudicación definitiva del contrato en base a causas comprendidas en la convocatoria, este devendría inadmisibile porque el mero hecho de participar en la misma conlleva la aceptación de estas, por lo que de admitir esta tesis estaríamos ocasionando la indefensión del recurrente, criterio este que tras ser mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha pasado a ser normativo al establecer la nueva Ley jurisdiccional expresamente que los órganos jurisdiccionales conocerán de los actos de preparación de los contratos administrativos».

5. ¿Qué recurso podrán interponer los interesados contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a los derechos e intereses legítimos?

De acuerdo con el artículo 112.1 de la LPACAP, podrá interponerse recurso de alzada y potestativo de reposición, fundados en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de la LPACAP.

JURISPRUDENCIA

No produce indefensión ni perjuicios irreparables el retraso en la defensa que se produce al no permitir la impugnación autónoma de un acto de trámite, remitiendo dicha defensa al momento en que se dicte la resolución definitiva.

STS, rec. 5345/2007, de 7 de octubre de 2011, ECLI:ES:TS:2011:6434

«Ni la indefensión, ni el perjuicio irreparable, se producen desde el momento en que los titulares de derechos e intereses legítimos lesionados con la Declaración de Impacto Ambiental van a tener oportunidad de defenderlos cuando se dicte el acto aprobatorio del proyecto de obras, produciéndose la reparación de los daños sufridos en el caso de que su pretensión anulatoria prosperase. No hay indefensión ni irreparabilidad de perjuicios, aunque se retrase la defensa y reparación al momento de ese acto posterior».

Lo mismo puede leerse en las STS, rec. 309/2000, de 13 de noviembre de 2002, ECLI:ES:TS:2002:7516, STS, rec. 3320/2001, de 11 de diciembre de 2002, ECLI:ES:TS:2002:8331, STS, rec. 4269/1998, de 13 de octubre de 2003, ECLI:ES:TS:2003:6239, STS, rec. 7021/2000, de 21 de enero de 2004, ECLI:ES:TS:2004:222 y STS, rec. 1945/2007, de 29 de mayo de 2009, ECLI:ES:TS:2009:3512.

Son actos administrativos de trámite impugnables de forma autónoma todos aquellos que produzcan efectos jurídicos y materiales, que no sean una mera propuesta neutra, sino un acto administrativo que habilita y obliga o pone una condición necesaria y suficiente para crear, modificar o extinguir una determinada situación jurídica.

STS, rec. 2965/2007, de 11 de mayo de 2009, ECLI:ES:TS:2009:2737, STS, rec. 2133/2006, de 7 de mayo de 2010, ECLI:ES:TS:2010:2337, STS, rec. 509/2015, de 23 de mayo de 2016, ECLI:ES:TS:2016:2364 y STS, rec. 7270/2018, de 4 de junio de 2020, ECLI:ES:TS:2020:1706.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo nos ofrece ejemplos ilustrativos: la aprobación inicial de los planes de urbanismo, que tiene la consideración de acto de trámite pero que deviene impugnable al ser susceptible de perjudicar a quienes pueden ver suspendidas sus licencias para las áreas cuyo régimen urbanístico se modifique. Lo mismo sucede con el acto de iniciación de los procedimientos de expulsión de extranjeros si propone el internamiento, por ser entonces una condición imprescindible, aunque no suficiente, para que el juez de instrucción pueda adoptar la medida cautelar de internamiento del expedientado.

STS, rec. 3478/2003, de 28 de octubre de 2005, ECLI:ES:TS:2005:6611.

«El acto administrativo recurrido inicia un procedimiento sancionador, y, en ese aspecto, es sin duda un acto de trámite. Pero hace algo más, a saber, pone una condición imprescindible para que el Juez de Instrucción adopte la medida cautelar de internamiento. En efecto, se decide en el acto recurrido “proponer, en atención a las circunstancias personales del interesado, al Juez de Instrucción que disponga su ingreso en centro de internamiento, en tanto se sustancie el expediente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica 4/2000, reformada por la Ley Orgánica 8/2000”. No cabe duda de que esta determinación (que no es condición suficiente para el posterior e hipotético internamiento, pero que es condición necesaria, pues sin ella no puede darse), afecta a la situación personal del interesado y no es, por lo tanto, un mero acto que inicia el procedimiento o lo impulsa, sino una decisión actual de la que depende aquella».

Lo mismo se repite, entre otras muchas, en las STS, rec. 4345/2003, de 12 de mayo de 2006, ECLI:ES:TS:2006:2708, STS, rec. 4465/2003, de 6 de octubre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:5926, STS, rec. 3405/2003, de 14 de diciembre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:7888, STS, rec. 8916/2003, de 18 de enero de 2007, ECLI:ES:TS:2007:155, STS, rec. 1999/2004, de 31 de octubre de 2007, ECLI:ES:TS:2007:6986), STS, rec. 1967/2003, de 7 de noviembre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:5916 y STS, rec. 5752/2003, de 16 de abril de 2009, ECLI:ES:TS:2009:2098.

Sustitución de los recursos de alzada y reposición por impugnación ante órganos independientes (art. 112.2 de la LPACAP)

Los recursos de alzada y reposición no son la única forma legal de agotar la vía administrativa.

La LPACAP faculta al legislador ordinario para que el recurso de alzada sea **sustituido** en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respecto a los principios, garantías y plazos que la LPACAP reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En iguales condiciones podrá ser sustituido el recurso de reposición por los procedimientos establecidos con anterioridad, eso sí, respetando su carácter potestativo para el interesado.

A TENER EN CUENTA. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la ley (art. 112.2 de la LPACAP).

Disposiciones de carácter general (art. 112.3 de la LPACAP)

Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

CUESTIONES

1. ¿Qué recurso cabrá contra las disposiciones administrativas de carácter general?

De acuerdo con el artículo 112.3 de la LPACAP, contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

2. ¿Ante quién podrá interponerse recurso contra un acto administrativo que se funde únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general?

Según lo establecido en el artículo 112.3 de la LPACAP, podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

Reclamaciones económico-administrativas (art. 112.4 de la LPACAP)

Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

1.2. Clases

¿Cuáles son los distintos recursos administrativos?

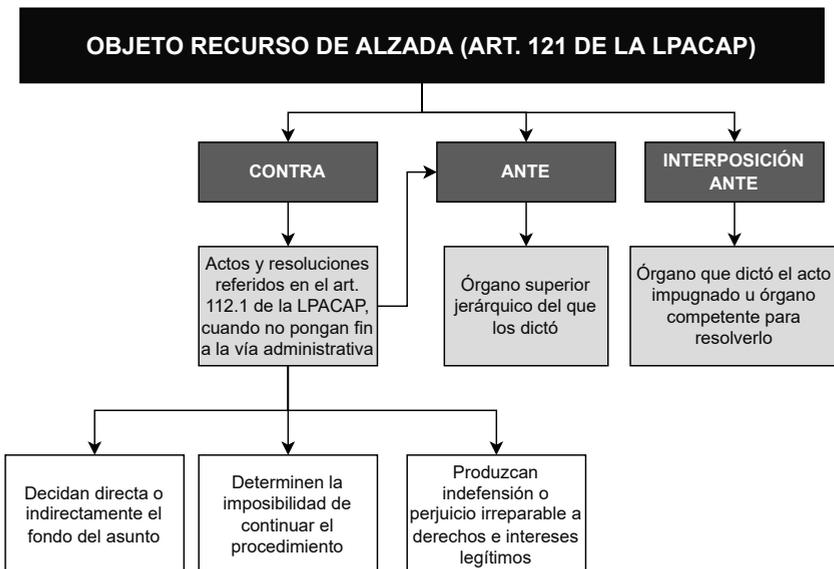
|| 1. Recurso de alzada

¿Cuál es el objeto de este recurso? Las resoluciones y actos a los que se refiere el ya mencionado artículo 112.1 de la LPACAP, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas y cualesquiera otros que, en el seno de estas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, este deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.



A TENER EN CUENTA. A efectos de determinar cuál es el órgano superior jerárquico, los tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas y cualesquiera otros que, en el seno de estas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos (art. 121.1 de la LPACAP).

CUESTIÓN

¿Qué sucederá si el recurso de alzada se interpusiese ante el órgano que dictó el acto impugnado?

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que hubiera dictado el acto impugnado, este deberá remitirlo al competente en el plazo de 10 días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

Además, el titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo anterior (art. 121.2 de la LPACAP).

¿Cuál es el plazo de interposición del recurso de alzada? (Artículo 122 de la LPACAP)

ACTO EXPRESO	1 mes (si transcurrido este plazo sin haberse interpuesto el recurso de alzada, la resolución será firme a todos los efectos).
ACTO NO EXPRESO	En cualquier momento a partir del día siguiente (silencio administrativo).
PLAZO PARA DICTAR Y NOTIFICAR RESOLUCIÓN	3 meses (transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto del art. 24.1, párrafo 3.º de la LPACAP).
RESOLUCIÓN DE UN RECURSO DE ALZADA	No cabe ningún recurso administrativo (excepto el recurso extraordinario de revisión en los casos dispuestos en el apdo. 1.º del art. 125 de la LPACAP).

|| 2. Recurso potestativo de reposición

¿Cuál es el objeto y naturaleza de este recurso? Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. (Artículo 123 de la LPACAP).

No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

CUESTIONES

1. ¿Qué podemos entender por desestimación presunta del recurso de reposición?

Para contestar a esta cuestión, cabe traer a colación la sentencia de la Audiencia Nacional, rec. 69/2018, de 4 de abril, ECLI:ES:AN:2019:1487, que señala:

«En efecto, el artículo 123 de la LPACAP 39/2015, al igual que el anteriormente vigente art. 116 de la LRJ-PAC 30/1992, dispone que:

1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS PASO A PASO

- ¿Qué se entiende por acto administrativo?
- ¿Qué actos son susceptibles de recurso administrativo?
- ¿Qué clases de recursos puedo interponer?

A través de la presente guía damos respuesta a estas cuestiones y analizamos desde un punto de vista práctico los distintos recursos administrativos por medio de la exposición de la jurisprudencia más relevante, el planteamiento y resolución de supuestos prácticos, formularios actualizados y diversos esquemas, que nos facilitarán una visión global de la actual regulación administrativa.

Asimismo, expondremos de manera pormenorizada tanto los actos susceptibles de recurso de alzada, reposición, revisión y especial en materia de contratación como los plazos para su interposición.

Al finalizar esta obra, tanto el operador jurídico como el ciudadano poseerán los instrumentos necesarios para responder a las resoluciones administrativas que le sean adversas.



www.colex.es



PVP 15,00 €

ISBN: 978-84-1359-512-2



9 788413 595122