

TEMA 16

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
2. CLASES DE RECURSOS
 - 2.1. **Recursos ordinarios**
 - A) *El recurso de alzada*
 - B) *El recurso de reposición*
 - C) *Otros procedimientos de impugnación sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición*
 - 2.2. **El recurso extraordinario de revisión**
3. ACTOS IMPUGNABLES
4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECURSO
 - 4.1. **Interposición del recurso**
 - 4.2. **Suspensión de la ejecución (art. 111)**
 - 4.3. **Audiencia de los interesados**
 - 4.4. **Resolución (art. 113)**
5. LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS
6. LAS RECLAMACIONES PREVIAS A LOS PROCESOS CIVILES O LABORALES
 - 6.1. **Reclamación previa a la vía judicial civil**
 - 6.2. **Reclamación previa a la vía judicial laboral (art.125)**

1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos son actos de naturaleza impugnatoria mediante los que los interesados o afectados por un acto administrativo instan de la Administración su anulación por razones de legalidad. El término "recurso" se utiliza también para designar el procedimiento mediante el que se resuelve la impugnación.

Se ha dicho que los recursos administrativos tienen una doble naturaleza: por una parte constituyen una garantía del particular en la medida en que le permiten obtener la misma satisfacción que si acudiese a la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, obtener la anulación del acto, de forma gratuita al no ser necesaria la intervención de procurador ni la de abogado –aunque esta última es posible y muy recomendable–; por otra parte, constituyen un privilegio de la Administración, que dispone de una segunda oportunidad para evaluar sus actos y que retrasa el conocimiento de éstos por los órganos jurisdiccionales.

La consideración de los recursos como garantía o como privilegio depende de su carácter obligatorio o potestativo, de los plazos de interposición, de la ejecutividad del acto administrativo y de la independencia de que gozan los órganos a los que se encomienda su resolución.

El dato fundamental del que depende la naturaleza del recurso es su carácter obligatorio o potestativo. Es muy difícil sostener que un recurso obligatorio cuya interposición es un requisito para poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa pueda constituir una garantía para nadie. Las garantías se plasman siempre en derechos, no en cargas. El privilegio de la Administración puede agravarse además como consecuencia de :

- Unos plazos de interposición del recurso injustificadamente breves (un mes) cuya inobservancia convierte el acto en inatacable;
- La aplicación del privilegio de ejecutividad, que permite a la Administración ejecutar el acto mientras se tramita el recurso y crear así situaciones difícilmente reversibles que condicionarán luego el recurso contencioso-administrativo –piénsese, por ejemplo, en una presa cuyo acuerdo de construcción fue recurrido pero que ha sido construida mientras se tramitaba el recurso administrativo, ¿no condiciona este hecho consumado el juicio que del acuerdo harán los magistrados del Tribunal

que conozca el recurso, conscientes de que por graves que sean las infracciones jurídicas que se hayan cometido pueden ser mayores los daños que se deriven de su anulación?;

- La falta de independencia del órgano que resuelve el recurso, que suele ser el mismo que dictó el acto, y que por tanto estará interesado en sostener la validez de su actuación anterior, o el inmediato superior jerárquico, igualmente interesado en defender la actuación de quien actuó siguiendo sus instrucciones.

En el caso de que el recurso sea potestativo, por el contrario, nada puede oponerse a su consideración como una garantía. Los particulares harán uso de él si lo consideran un medio útil de evitar los costes de un proceso judicial, en caso contrario acudirán directamente a la jurisdicción.

2. CLASES DE RECURSOS

La LRJ-PAC regula dos recursos administrativos ordinarios (el de alzada y el de reposición), un recurso administrativo extraordinario (el de revisión), admite la sustitución de los recursos ordinarios por otros procedimientos de impugnación, regula también las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral, y deja fuera de su ámbito de aplicación las reclamaciones-económico administrativas.

- Recursos administrativos:

Sujetos a la LRJ-PAC

Ordinarios: Alzada

Reposición

Otros procedimientos de impugnación en sustitución del recurso de alzada o del de reposición (Art. 107.2)

Extraordinario de revisión

Reclamaciones económico-administrativas (no sujetas a la LRJ-PAC)

- Reclamaciones previas

Reclamaciones previas a la vía laboral

Reclamaciones previas a la vía penal

2.1. Recursos ordinarios

Los recursos ordinarios se caracterizan porque la impugnación en que consisten puede basarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos por la Ley (art. 107.1)

A) *El recurso de alzada*

Es un recurso jerárquico mediante el cual se insta la revisión del acto administrativo por el órgano superior del que lo dictó.

Puede interponerse contra las resoluciones y contra los actos de trámite recurribles que no pongan fin a la vía administrativa (arts.107.1 y 114).

Los actos que ponen fin a la vía administrativa son los siguientes (art. 109):

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación que se regulen en sustitución de los recursos de alzada y de reposición.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

La característica fundamental del recurso de alzada es que es un recurso obligatorio, pues su interposición, cuando cabe, es una condición necesaria para poder interponer luego el recurso contencioso-administrativo (art. 25.1 de la LJCA). Transcurrido el plazo de interposición del recurso de alzada sin haberse interpuesto éste, la resolución será firme a todos los efectos (art. 115.1 LRJ-PAC).

B) *El recurso de reposición*

Es un recurso potestativo mediante el cual se insta la revisión del acto administrativo ante el mismo órgano que lo dictó.

Puede interponerse contra los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa (art. 116.1). Dejando a salvo la excepción del recurso extraordinario de revisión, contra la resolución de un recurso no cabe interponer un nuevo recurso, por ello no cabe el recurso de reposición contra la resolución del recurso de alzada ni contra la del reposición (arts. 115.3 y 117.3).

C) Otros procedimientos de impugnación sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición

Las Leyes pueden sustituir los recursos **de alzada y de reposición**, 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, respetando en cualquier caso los principios, garantías y plazos que la LRJ-PAC reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo (art. 107.2).

2.2. El recurso extraordinario de revisión

Es un recurso extraordinario: 1º) porque se interpone contra actos firmes en vía administrativa, es decir, contra actos cuyo plazo de interposición de recurso ya ha transcurrido o que fueron recurridos en plazo y desestimado el recurso; 2º) porque sólo puede interponerse por causas tasadas.

Se interpone ante el mismo órgano administrativo que lo dictó, que también será el competente para su resolución.

Las causas que permiten la interposición del recurso de revisión son las siguientes (art. 118.1):

- 1.ª Que al dictar el acto se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- 2.ª Que aparezcan o se aporten documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- 3.ª Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

- 4.^a Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

Cuando se trate de la causa primera, el plazo de interposición del recurso es de cuatro años desde la fecha de notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo de interposición es de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme (art. 118.2).

El órgano al que corresponda conocerlo debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido (art. 119.2).

3. ACTOS IMPUGNABLES

El art. 107.1 LRJ-PAC regula el objeto de los recursos administrativos. Sólo son recurribles las resoluciones y los actos de trámite. Contra las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos) no cabe recurso en vía administrativa.

Las resoluciones son recurribles en general. El término "resolución" hace referencia a actos administrativos que contienen una declaración de voluntad, quedando excluidos los que sólo contienen una manifestación de deseo (una propuesta), de conocimiento o de juicio (un informe, un dictamen o la contestación a una consulta).

Los actos de trámite solo son recurribles cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto,
- si determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento
- si producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECURSO

4.1. Interposición del recurso

El procedimiento administrativo de recurso comienza siempre mediante un acto de un particular, el escrito de interposición del recurso.

El plazo de interposición de los recursos ordinarios es de un mes si el acto es expreso y de tres meses en caso contrario (arts. 115 y 117).

El escrito de interposición del recurso debe tener el siguiente contenido (art. 110):

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.
- e) Las demás particularidades exigidas en su caso por las disposiciones específicas.

El recurrente debe calificar el recurso, es decir, expresar la clase de recurso que está ejerciendo. Pero el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

4.2. Suspensión de la ejecución (art. 111)

La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, que seguirá su curso.

No obstante, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho.

Silencio administrativo. La petición de suspensión se entiende concedida si el órgano competente para decidir sobre la misma no ha dictado resolución expresa al respecto transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en su registro.

Al dictar acuerdo de suspensión podrán adoptarse las **medidas cautelares** que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado. Y cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos.

La suspensión podrá prolongarse después de agotada la vía administrativa cuando exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud.

Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia habrá de ser publicada en el periódico oficial en que aquél se insertó.

4.3. Audiencia de los interesados

Debe distinguirse entre el trámite de audiencia al recurrente y el de audiencia a terceros interesados.

La **audiencia al recurrente** sólo es necesaria cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, no teniendo este carácter el recurso, los informes y las propuestas, ni los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada. En ese caso, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes. No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho (art. 112).

La **audiencia a terceros interesados** es un trámite esencial. Si los hubiera se les dará traslado del recurso para que en el plazo que se les señale (no inferior a diez días ni superior a quince) aleguen cuanto estimen procedente. La omisión de este trámite equivale a la falta absoluta de procedimiento, por lo que los terceros interesados podrán pedir en vía contenciosa la declaración de nulidad de la resolución dictada con la omisión de su audiencia.

4.4. Resolución (art. 113)

La resolución del recurso lo estimará en todo o en parte; o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo; o declarará su inadmisión

Es posible que al resolver se estime la existencia de vicio de forma. En ese caso, si no se estima procedente resolver sobre el fondo, se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido.

El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

5. LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

Las reclamaciones económico-administrativas son recursos administrativos especiales en materia tributaria que no se rigen por la LRJ-PAC. Su estudio excede el propósito de este libro. Nos limitaremos a examinar sus rasgos fundamentales.

Son recursos administrativos porque se interponen contra actos administrativos, ante órganos administrativos y el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las resoluciones que pongan fin a la vía económico-administrativa corresponde a la Jurisdicción económico-administrativa.

La especialidad de las reclamaciones económico-administrativas radica en los siguientes elementos:

- La materia sobre la que versan, pues tienen su ámbito de aplicación en materia Tributaria, no pudiéndose interponer más que en los casos en que está expresamente previsto.
- Los órganos que conocen de ellas, que son órganos cuya única misión es resolver las reclamaciones –los tribunales económico-administrativos.
- Su régimen jurídico, que no se rige por la LRJ-PAC sino por su legislación específica: la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y el Real Decreto 1996/391, por el

que se aprobó el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico Administrativas (RPREA).

El modelo de las reclamaciones económico-administrativas ha sido postulado como un modelo alternativo al de los recursos administrativos ordinarios que se caracterizaría por su eficacia, dado el mayor porcentaje de reclamaciones que prosperan en comparación con los recursos ordinarios. La clave radica en la atribución de la competencia para resolver las reclamaciones a unos órganos que gozan de independencia funcional, los tribunales económico-administrativos. La independencia funcional es una forma debilitada de jerarquía en virtud de la cual los órganos administrativos están integrados en la estructura jerárquica de la Administración pero se les garantiza la independencia en el ejercicio de sus funciones. Existen un Tribunal Económico Administrativo Central, un Tribunal Económico-administrativo Regional en cada Comunidad Autónoma, un Tribunal Económico-administrativo local en Ceuta y otro en Melilla, y una Sala Especial para la Unificación de Doctrina.

A la mayor eficacia hay que oponer el carácter obligatorio de estas reclamaciones y la creación de una vía económico-administrativa con recursos contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los tribunales económico-administrativos que debe ser agotada antes de poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto significa que un interesado puede ver retrasado su acceso a la jurisdicción durante varios años mientras espera a que se agote la vía económico-administrativa, lo que parece poco compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por la Constitución (art. 24). Las mayores facilidades contempladas por la Ley General Tributaria para acordar la suspensión del acto recurrido (basta con solicitarlo y garantizar el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que pudieran proceder) no compensan ese retraso, aunque sí deberían inspirar la regulación de la suspensión en los procedimientos administrativos ordinarios.

6. LAS RECLAMACIONES PREVIAS A LOS PROCESOS CIVILES O LABORALES

Las reclamaciones previas a los procesos civiles o laborales no son verdaderos recursos, pues ni tienen por objeto actos administrativos ni se resuelven aplicando normas de Derecho administrativo. No obstante, la LRJ-PAC regula el procedimiento mediante el que se tramitan y resuelven. Son procedimientos sustitutivos de los actos de conciliación exi-

gidos por la legislación civil y laboral cuando la demandada es una Administración.

Constituyen un requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, salvo los supuestos en que dicho requisito esté exceptuado por una disposición con rango de Ley (art. 120.1)

Planteada una reclamación, mientras no haya sido resuelta y no haya transcurrido el plazo en que deba entenderse desestimada, no podrá deducirse la misma pretensión ante la jurisdicción correspondiente (art. 121.1)

La reclamación interrumpe los plazos para el ejercicio de las acciones judiciales, que volverán a contarse a partir de la fecha en que se haya practicado la notificación expresa de la resolución o, en su caso, desde que se entienda desestimada por el transcurso del plazo (art. 121.2).

6.1. Reclamación previa a la vía judicial civil

La reclamación previa a la vía judicial civil se dirige al órgano competente de la Administración Pública de que se trate. En la Administración del Estado se planteará ante el Ministro del Departamento que sea competente por razón de la materia objeto de la reclamación. La reclamación puede presentarse en cualquiera de los lugares previstos por la LRJ-PAC para la presentación de escritos o solicitudes (registros de los órganos a que se dirijan o de cualquier otro órgano administrativo, oficinas de Correos y representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero).

El Ministro u órgano competente resolverá la reclamación, debiendo ser notificada la resolución al interesado. Si la Administración no notificara su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá considerar desestimada su reclamación al efecto de formular la correspondiente demanda judicial.

6.2. Reclamación previa a la vía judicial laboral (art.125)

Las reclamaciones previas a la vía judicial laboral deben dirigirse al Jefe administrativo o Director del establecimiento u Organismo en que el trabajador preste sus servicios.

Transcurrido un mes sin haberle sido notificada resolución alguna, el interesado podrá formalizar la demanda ante la Magistratura de Trabajo competente.