

RECURSOS ADMINISTRATIVOS PASO A PASO

Análisis práctico de los recursos administrativos en todos los supuestos

Coordinador de la obra

CARLOS DAVID DELGADO SANCHO

Inspector de Hacienda del Estado. Abogado

1.ª EDICIÓN 2020

INCLUYE FORMULARIOS



RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Análisis práctico de los recursos
administrativos en todos los supuestos

1.ª EDICIÓN 2020

Obra coordinada por

Carlos David Delgado Sancho

*Inspector de Hacienda del Estado
Abogado*

Con la colaboración de

Iria Pérez Golpe

Abogada

COLEX 2020

Copyright © 2020

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, SL, habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder al texto con las eventuales correcciones de erratas, además, como complemento a su libro, dispondrá de un servicio de actualizaciones.

© Editorial Colex, S.L.
Polígono Pocomaco, parcela I, Edificio Diana, portal centro 2,
A Coruña, 15190, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-019-6
Depósito legal: C 500-2020

SUMARIO

PARTE I. PRINCIPIOS GENERALES	9
BLOQUE 1. Introducción	9
BLOQUE 2. Clases de recursos administrativos. Recursos ordinarios, extraordinarios y especiales	9
BLOQUE 3. Las partes	23
3.1. Concepto de Administración pública y de sector público	23
3.2. Interesado	26
3.3. Terceros interesados	27
BLOQUE 4. Representación	30
BLOQUE 5. Actos susceptibles de recurso administrativo: fin de la vía administrativa	35
BLOQUE 6. Interposición del recurso	38
6.1. Contenido del escrito de interposición	38
6.2. Inadmisión a trámite	39
BLOQUE 7. Plazo de interposición. Cómputo de los plazos	47
BLOQUE 8. La suspensión del acto impugnado	62
BLOQUE 9. La prueba	67
BLOQUE 10. Audiencia de los interesados	73
BLOQUE 11. Finalización del procedimiento	82
BLOQUE 12. Silencio administrativo	97
PARTE II. RECURSO ORDINARIO DE ALZADA	111
BLOQUE 1. Actos recurribles	111
BLOQUE 2. Plazos	112
PARTE III. RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN	121
BLOQUE 1. Actos recurribles	121
BLOQUE 2. Plazos	121
PARTE IV. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	127
BLOQUE 1. Actos recurribles	127
BLOQUE 2. Plazos	128

PARTE V. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN	137
BLOQUE 1. Actos recurribles	137
BLOQUE 2. Legitimación	141
BLOQUE 3. Plazos	143
BLOQUE 4. Medidas cautelares	146
BLOQUE 5. Resolución del recurso	147
BLOQUE 6. Efectos	150
PARTE VI. LA REVISIÓN DE OFICIO	153
BLOQUE 1. La revisión de oficio de los actos nulos y de los reglamentos	153
BLOQUE 2. La declaración de lesividad de los actos anulables	156
BLOQUE 3. Revocación de actos y rectificación de errores	160
ANEXO. FORMULARIOS	165
Escrito subsanando los términos de la solicitud de iniciación de responsabilidad patrimonial	167
Escrito solicitando la suspensión del acto recurrido en alzada	169
Escrito de desistimiento de solicitud y renuncia de derechos derivados de un procedimiento administrativo.	171
Escrito de solicitud de terceros interesados en la continuación del procedimiento administrativo.	173
Escrito de tercero-interesado oponiéndose al desistimiento o renuncia del reclamante ante TEAR	175
Escrito de solicitud de certificado de silencio administrativo.	177
Escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra acto presunto	179
Formulario de interposición de recurso de alzada ordinario (artículo 241 LGT)	181
Formulario de recurso de reposición	183
Formulario de recurso extraordinario de revisión	187
Escrito de recurso especial en materia de contratación (en base a Ley 9/2017, de 8 de noviembre).	191
Escrito genérico solicitando la revisión de oficio de un acto administrativo	193
Modelo de demanda de recurso de lesividad contra acto administrativo por parte del Ayuntamiento	195
Escrito solicitando la suspensión del acto en la revisión de oficio.	199
Formulario solicitando por el interesado de rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos.	201

PARTE I. PRINCIPIOS GENERALES

BLOQUE 1. Introducción

¿Qué se entiende por acto administrativo? En la legislación española no existe una definición específica del mismo pero, si acudimos al Diccionario del español jurídico (DEJ RAE) encontramos la siguiente definición:

“Decisión atribuible a una administración pública ya sea resolutoria o de trámite, declarativa, ejecutiva, consultiva, certificante, presunta, o de cualquier otra clase, cuando ha sido adoptada en ejercicio de una potestad administrativa”.

La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) abre su exposición de motivos con unas significativas palabras:

“La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

La actual regulación vuelve a la estructura establecida con anterioridad a la Ley 30/1992, en la que se dividía en dos leyes el Procedimiento Administrativo Común; de esta manera, la LPACAP regula las relaciones de los interesados con las Administraciones públicas, es decir, las relaciones “ad extra”; por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) sistematiza las relaciones “ad intra” de cada Administración según los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución Española (en adelante C.E.).

BLOQUE 2. Clases de recursos administrativos. Recursos ordinarios, extraordinarios y especiales

Los actos administrativos gozan de una presunción de validez “iuris tantum” recogida en el artículo 39.1 de la LPACAP de la siguiente forma:

- 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 observadas 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 Art. 44 de la LJCA, y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, quedará suspendido el procedimiento para dictar resolución.

Los arts. 106 a 126 de la LPACAP se ocupan de la revisión de actos en vía administrativa. Tal revisión puede realizarse de oficio por la propia Administración o a consecuencia de la interposición de recursos administrativos, que como señaló GARCÍA DE ENTERRÍA son "actos del administrado mediante los que este pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico".

La doctrina clasifica los recursos administrativos en ordinarios, extraordinarios y especiales. En este sentido, la LPACAP establece en sus artículos 112 y 113 que los interesados podrán interponer los recursos administrativos ordinarios de alzada y reposición: "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 derechos e intereses legítimos (...)" y recurso extraordinario de revisión contra los actos firmes cuando concurren algunas de las circunstancias tasadas del artículo 125.1 de la LPACAP, a cuyo análisis posterior nos remitimos.

A tenor de lo anterior, podemos definir los recursos especiales como aquellos que son resueltos por órganos específicos o versan sobre una materia específica, tales como, el recurso especial en materia de contratación pública regulado en el art. 44 de la Ley 9/2017, de 8 de diciembre, de Contratos del Sector Público(en adelante LCSP) o las reclamaciones reguladas por leyes especiales.

Ahora bien, las reclamaciones económico-administrativas tienen carácter obligatorio y previo al recurso contencioso-administrativo, ajustándose a los procedimientos establecidos por su legislación específica, es decir, se regularán por lo dispuesto en los artículos 226 a 244 de la Ley General Tributaria, siendo resueltas por un órgano distinto e independiente del que dictó el acto recurrido.

Alrededor de los procedimientos tributarios, se han generado cuestiones como la efectividad del agotamiento de la vía administrativa previa como requisito de procedibilidad del recurso contencioso-administrativo, y el tema de los recursos administrativos manifiestamente inútiles. El TS en su Sentencia, de fecha 21 de mayo de 2018,

núm. 815/2018, rec. 113/2017 (Núm. Cendoj: 28079130022018100154) ha respondido a las mismas declarando que "(...) si para el ejercicio de la acción jurisdiccional frente a una Administración pública se exigiera a los ciudadanos la interposición de un recurso administrativo que se revelara manifiestamente ineficaz para el éxito de su pretensión, cabría concluir, en la medida en que la formulación del recurso se erigiría en una carga procesal para el demandante como presupuesto de viabilidad de su acción jurisdiccional [vid. SSTC 108/2000 (ES:TC:2000:108; FJ 4º), 275/2005 (ES:TC:2005:275; FJ 4º) y 75/2008 (ES:TC:2008:75; FJ 4º)], que esa carga, en cuanto inútil, negaría la razón que justifica su imposición, deviniendo desproporcionada y vulneradora del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, al tiempo que desconocería el mandato del artículo 106.1 CE, que impone un efectivo control jurisdiccional de la actuación administrativa. Este último precepto constitucional exige que los instrumentos procesales se articulen de manera que hagan posible una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas [vid. STC 238/1992 (ES:TC:1992:238; FJ 6º)], plenitud incompatible con demoras impuestas por la interposición de recursos en vía administrativa manifiestamente ineficaces e inútiles para dar cumplimiento al fin que los justifica", y, aunque se centra principalmente en el recurso de reposición, podría ser perfectamente aplicable al resto de los recursos administrativos.

Los distintos recursos administrativos

Recurso de alzada

- Objeto

Las resoluciones y actos a que se refiere el 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 éstas, 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, éste 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.

- Plazos

El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo de la LPACAP.

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1 de la LPACAP.

Recurso potestativo de reposición

- Objeto

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.

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

- Plazos

El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.

Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

Recurso extraordinario de revisión

- Objeto y plazos

Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

d) 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.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 106 y 109.2 de la LPACAP ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan.

- Resolución

El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión 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.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Reclamación económico-administrativa

Las materias en las que podrá reclamarse por esta vía son las siguientes:

- La aplicación de los tributos y la imposición de sanciones tributarias que realicen la Administración General del Estado y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma.
- La aplicación de los tributos cedidos por el Estado a las comunidades autónomas o de los recargos establecidos por éstas sobre tributos del Estado y la imposición de sanciones que se deriven de unos y otros.
- Cualquier otra que se establezca por precepto legal expreso.

Los actos susceptibles de reclamación económico-administrativa, en relación con las materias a las que nos referimos con anterioridad:

- Los que provisional o definitivamente reconozcan o denieguen un derecho o declaren una obligación o un deber.
- Los de trámite que decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto o pongan término al procedimiento.

En materia de aplicación de los tributos, son reclamables:

- Las liquidaciones provisionales o definitivas.
- Las resoluciones expresas o presuntas derivadas de una solicitud de rectificación de una autoliquidación o de una comunicación de datos.
- Las comprobaciones de valor de rentas, productos, bienes, derechos y gastos, así como los actos de fijación de valores, rendimientos y bases, cuando la normativa tributaria lo establezca.
- Los actos que denieguen o reconozcan exenciones, beneficios o incentivos fiscales.
- Los actos que aprueben o denieguen planes especiales de amortización.
- Los actos que determinen el régimen tributario aplicable a un obligado tributario, en cuanto sean determinantes de futuras obligaciones, incluso formales, a su cargo.
- Los actos dictados en el procedimiento de recaudación.

- Los actos respecto a los que la normativa tributaria así lo establezca.
- Los actos que impongan sanciones.

Serán reclamables, igualmente, previo cumplimiento de los requisitos y en la forma que se determine reglamentariamente, las siguientes actuaciones u omisiones de los particulares en materia tributaria:

- Las relativas a las obligaciones de repercutir y soportar la repercusión prevista legalmente.
- Las relativas a las obligaciones de practicar y soportar retenciones o ingresos a cuenta.
- Las relativas a la obligación de expedir, entregar y rectificar facturas que incumbe a los empresarios y profesionales.
- Las derivadas de las relaciones entre el sustituto y el contribuyente.

No se admitirán reclamaciones económico-administrativas respecto de los siguientes actos:

- Los que den lugar a reclamación en vía administrativa previa a la judicial, civil o laboral o pongan fin a dicha vía.
- Los dictados en procedimientos en los que esté reservada al Ministro de Hacienda o al Secretario de Estado de Hacienda la resolución que ultime la vía administrativa.
- Los dictados en virtud de una ley que los excluya de reclamación económico-administrativa.

Estará legitimado para interponer reclamación económico-administrativa contra los actos relativos a las materias a las que se refiere el apartado 1 cualquier persona cuyos intereses legítimos resulten afectados por el acto administrativo, así como el Interventor General de la Administración del Estado o sus delegados, en las materias a que se extienda la función fiscalizadora que le confieran las disposiciones vigentes.

No estarán legitimados para interponer reclamación económico-administrativa contra los actos relativos a las materias a las que se refiere el apartado 1:

- Los funcionarios y empleados públicos salvo en los casos en que inmediata y directamente se vulnere un derecho que en particular les esté reconocido o resulten afectados sus intereses legítimos.
- Los particulares cuando obren por delegación de la Administración o como agentes o mandatarios en ella.
- Los denunciantes.
- Los que asuman obligaciones en virtud de pacto o contrato.
- Los organismos u órganos que hayan dictado el acto impugnado, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante dicho acto (...).

El conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas corresponderá con exclusividad a los órganos económico-administrativos, que actuarán con independencia funcional en el ejercicio de sus competencias.

- En el ámbito de competencias del Estado, son órganos económico-administrativos:

- El Tribunal Económico-administrativo Central.
- Los tribunales económico-administrativos regionales.
- Los tribunales económico-administrativos locales.
- También tendrá la consideración de órgano económico-administrativo la Sala Especial para la Unificación de Doctrina.
- La competencia de los tribunales económico-administrativos será irrenunciable e improrrogable y no podrá ser alterada por la voluntad de los interesados.

Suspensión:

- La ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso de ejecución de la garantía, en los términos que se establezcan reglamentariamente. Si la impugnación afectase a una sanción tributaria, su ejecución quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del Art. 212 de la LGT. (Apartado 1 del Art. 233 de la LGT).
- Las garantías necesarias para obtener la suspensión automática a la que se refiere el apartado anterior serán exclusivamente las siguientes (Apartado 2 del Art. 233 de la LGT):
 - Depósito de dinero o valores públicos.
 - Aval o fianza de carácter solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o certificado de seguro de caución.
 - Fianza personal y solidaria de otros contribuyentes de reconocida solvencia para los supuestos que se establezcan en la normativa tributaria.

Resolución:

- Los tribunales no podrán abstenerse de resolver ninguna reclamación sometida a su conocimiento sin que pueda alegarse duda racional o deficiencia en los preceptos legales.
- Las resoluciones dictadas deberán contener los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho en que se basen y decidirán todas las cuestiones que se susciten en el expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados.
- La resolución podrá ser estimatoria, desestimatoria o declarar la inadmisibilidad. La resolución estimatoria podrá anular total o parcialmente el acto impugnado por razones de derecho sustantivo o por defectos formales. Cuando la resolución aprecie defectos formales que hayan disminuido las posibilidades de defensa del reclamante, se producirá la anulación del acto en la parte afectada y se ordenará la retroacción de las actuaciones al momento en que se produjo el defecto formal. Con excepción del supuesto al que se refiere el párrafo anterior, los actos de ejecución, incluida la práctica de liquidaciones que resulten de los pronunciamientos de los tribunales, no formarán parte del procedimiento en el que tuviese su origen el acto objeto de impugnación.

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



ISBN: 978-84-1359-019-6

