



Febrero 2009

EL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN: RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Juan Alcaraz Berenguel

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Alcaraz Berenguel, J.: *El ciudadano ante la administración: recursos administrativos*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, febrero 2009.
www.eumed.net/rev/cccss/03/jab2.htm

Son muchas las **obras** que se han escrito sobre el objeto de estudio que lleva el título de este artículo. Sin embargo, a veces, estas mismas obras son **muy teóricas** y **poco cercanas al Ciudadano**. Es la propia Ley quien pone en sus manos el instrumento para defenderse del poder exorbitante que, tradicionalmente, ha tenido la Administración y que arrastra desde antaño.

Personalmente, considero fundamental para el estudio de sus recursos el artículo 57.1 de la Ley 30/92 en el que se considera el **recurso** como “ **medio de impugnación** contra los actos y disposiciones de la Administración”, de ello se extrae que su uso puede servir para modificar, revocar o invalidar una resolución administrativa.

Tradicionalmente, los actos administrativos se presumen válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa, pero se admiten pruebas en su contra a través del recurso con la pretensión de demostrar si se ha incurrido en una ilegalidad y, caso de ser así, anular el acto resuelto.

Es, por tanto, una petición de revisión de un acto definitivo que es realizada por la propia administración que lo dictó. El recurrente ha de ser titular de un derecho subjetivo o tener un interés directo o legítimo.

¿Cuándo se puede presentar un recurso? Se puede presentar contra la resolución de un procedimiento, los actos de trámite que decidan directa o indirectamente en el fondo del asunto o que imposibilite continuar el procedimiento.

Los recursos administrativos aparecen en nuestro ordenamiento, en su configuración actual, como consecuencia de la atribución del control pleno de la legalidad de los actos de la administración a órganos ad hoc (los órganos contencioso-administrativos), que en una primera fase de 1845 a 1904 fueron órganos de naturaleza administrativa y posteriormente, órganos judiciales.

La aparición de estos mecanismos impugnatorios tiene lugar de forma empírica, carente de una planificación racional, y sobre la base exclusiva del principio del control jerárquico.

¿Qué debe contener un recurso para interponerlo? Según el art.110, de la Ley arriba mencionada, la persona que interpone el recurso debe hacer constar: Nombre y apellidos del recurrente, el acto que recurre y razón de su impugnación, lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones y el Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

La resolución que puede tener un recurso es de **tres tipos**:

- ✓ Las pretensiones formuladas se estimarán en todo o en parte.
- ✓ Las pretensiones formuladas pueden desestimarse.
- ✓ Declararse la admisión del recurso.

No son objeto de recurso las disposiciones administrativas de carácter general. Los vicios y defectos que anulan un acto no pueden ser alegados por quien lo hubiese causado.

La interposición de un recurso, como indica el art. 111 de la Ley 30/92, no significa que se suspenda su ejecución, salvo que una norma o el Órgano competente lo indique porque se cause un perjuicio de difícil reparación.

La impugnación debe basarse en una causa de nulidad, si en el plazo de 30 días desde la solicitud de la suspensión no se pronunciara sobre ésta se entenderá estimada por silencio administrativo.

Tres son los recursos administrativos regulados Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

1. Recurso **de Alzada**.
2. Recurso **Extraordinario de Revisión**.
3. Recurso **de Reposición**.

1. **El Recurso de alzada**, que recupera su denominación clásica en la ley 4/1999, es un recurso ordinario, por el que se impugnan los actos que no han agotado la vía administrativa, ante el órgano superior jerárquico del que los dictó.

Este recurso constituye el medio normal para conseguir que una resolución cause estado. Salvo que la resolución de que se trate agote la vía administrativa, bien porque el órgano que la dictó no tuviera superior jerárquico, bien porque en un precepto así se establece expresamente, aunque derive de un órgano descentrado.

El problema que se plantea es el número de alzas que hay que interponer para conseguir la finalidad expuesta

Puesto que tiene carácter ordinario, podrá basarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico en que hubiese podido incurrir el acto impugnado y dirigirse contra cualquier acto que no agote la vía gubernativa, sin necesidad de que se establezca de forma expresa(arts.115.1 y 107 LRJPAC);si bien los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos (art.115.2 LRJPAC).

El recurso de alzada podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverla. En el primer caso, el órgano que dictó el acto impugnado deberá remitirlo al competente para resolver, junto con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente, en el plazo de diez días (art 114.2 LRPAC).

Los recursos contra un acto administrativo que se basan únicamente en la ilegalidad de alguna disposición administrativa se interpondrán ante el órgano que dictó tal disposición (art.107.3 LRJPAC).

El plazo para la interposición del recurso ordinario será de un mes, si este fuera expreso, si no será de tres meses, y se contará a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurrido dicho plazo la resolución será firme a todos los efectos. La ordenación e instrucción se rigen por estas mismas normas.

Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso sin dictar su resolución, se podrá entender desestimado y quedará expedita la vía procedente.

Para proteger a los ciudadanos la LRJPAC ha introducido una discutida excepción a la regla de atribución de un valor negativo al silencio de aquella, al disponer que, cuando el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud por el transcurso de un plazo, se entenderá estimado el recurso si, llegado el plazo de resolución de éste el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo (art.117, en relación con el 43.2, mod. Ley 4/1999).

2. **Recurso administrativo extraordinario de revisión**, se trata de un recurso previsto, para remediar situaciones de injusticia notoria, producida por actos viciados, pero firmes, esto es en los casos en los que ya han transcurridos los plazos para poder interponer el recurso ordinario o especial que pudiera corresponder, o contra los actos que ponen fin a la vía administrativa.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que también en estos supuestos, el interesado podrá instar, si procede, la revisión de oficio o la revocación del acto susceptible de recurso extraordinario de revisión ; posibilidades que recuerda la LPC en su art 118.3, aunque con la referencia limitada a los supuestos regulados en los art 102 y 105.2 (excluyendo el 103) de la misma Ley. Los supuestos en que procede el recurso de revisión están tasados por la ley.

El recurso de revisión es el que se interpone contra los actos firmes en vía administrativa, ante el órgano que los dictó, basándose en los motivos tasados en el Derecho positivo.

De esta definición se desprende el carácter extraordinario o excepcional del recurso que tratamos, que en cuanto se dirige contra actos firmes en vía administrativa constituye una quiebra del principio de firmeza de los actos jurídicos , exigencia, a su vez, de la idea más amplia de seguridad jurídica.

Para que pueda interponerse la gravedad de las circunstancias que deben concurrir son las siguientes:

- 1.º Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- 2.º Que aparezcan documentos de valor esenciales para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- 3.º Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- 4.º 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 interpone ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido. LA LPC no establece qué órgano debe resolverlo. En la Administración del estado la competencia se atribuye al mismo órgano que dictó el acto a revisar.

Tratándose de actos susceptibles de recurso económico-administrativo también se prevé por los mismos motivos un recurso extraordinario de revisión que se interpone ante el Tribunal económico administrativo central.

El plazo de interposición depende del motivo que justifica el recurso: cuatro años contados a partir de la notificación del acto al que se refiere el error , si se trata del primer motivo: y tres meses en los demás casos, contados desde el descubrimiento de los documentos o desde que quedó firme la sentencia judicial que declara la existencia del delito (art 118 LPC).

En su tratamiento es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado (art 22.9 de su ley orgánica). Para su resolución sólo se tendrá en cuenta los motivos de revisión aducidos, y no cualquier otro vicio susceptible de haber sido esgrimido, en su día, en un recurso ordinario (STC del TS de 18 de julio de 1986).

En todo caso, la resolución 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). El recurso se entiende desestimado por silencio negativo desde los tres meses siguientes a su interposición, quedando expedita la vía contencioso-administrativa (art 109.3); debiendo recordar cuanto se ha dicho anteriormente en relación a los recursos ordinario desestimados por silencio negativo sobre la no necesidad de solicitar la certificación del artículo 44 para recurrir a la vía contencioso-administrativa, por cuanto en este caso la LPC tampoco hace referencia alguna a dicho precepto.

El recurso de revisión se interpondrá siguiendo los siguientes pasos:

1.º Cuando se trate de la primera de las causas ya enunciadas, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada.

2.º En los demás casos, en el plazo de tres meses a contar del descubrimiento de los documentos o desde que quedó firme la Sentencia judicial (art. 118.2 LRJPAC, mod. Ley 4/1999)

El órgano competente para resolver el recurso podrá acordar su 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 algunas de las causas antes relacionadas, o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales (art.119.1 LRJPAC, mod. Ley 4/1999).de no ser así, será preceptiva la audiencia de los interesados y habrá de solicitarse el dictamen indicado.

Según el art 118 LRJPAC, tras su modificación por la ley 4/1999,este recurso podrá interponerse ante el órgano administrativo que lo dictó.

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 sin haberse dictado y notificado la resolución se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (art. 119.3, mod. Ley 4/1999).

3. **El recurso de reposición** es un recurso ordinario, por el que impugnan potestativamente, los actos que han agotado la vía administrativa ante el mismo órgano que la dictó.

Sin ninguna justificación material la LGT ha consagrado definitivamente en este ámbito una nueva especialidad, que, en realidad, no añade nada al sistema de garantías, pero que, sin embargo, contribuye a complicar aún más lo que ya por sí es complicado y constituye un nuevo factor de confusión respecto a la funcionalidad de un recurso administrativo (el de reposición). que, a partir de la Ley Jurisdiccional de 1956, había conseguido una configuración uniforme y general.

En efecto, el artículo 160 LGT regula, bajo ese nombre de recurso de reposición, un recurso administrativo previo, no ya al contencioso administrativo, como dispone con carácter general el artículo 52 de la ley jurisdiccional citada, sino a la interposición de los recursos económicos-administrativos.

Este recurso de reposición especial tiene carácter simplemente potestativo y se refiere únicamente a los actos de gestión en materia tributaria. Su regulación en la LGT fue completada por el Real Decreto de 7 de septiembre de 1979.

De acuerdo con dicha norma, este recurso de reposición se concibe como potestativo, prohibiéndose su interposición simultánea con la reclamación económico administrativa, que podrá no obstante, ser intentada una vez resuelto aquél expresamente o por silencio administrativo. El plazo de interposición de este recurso administrativo es de quince días y el de su desestimación por silencio de treinta; desde la notificación de la resolución expresa o desde el día en que se produzca el silencio desestimatorio se inicia de nuevo el cómputo del plazo de la reclamación económico-administrativa propiamente dicha.

La interposición de este recurso produce efectos suspensivos de la ejecución del acto impugnado, siempre que se garantice ante la Administración el ingreso de las cantidades discutidas.

La ley de 21 de junio de 1980 de reforma del procedimiento tributario, dejó subsistente este singular recurso, cuya utilidad es más que discutible fuera de los supuestos de rectificación de simples errores.

La LJ (Ley Judicial) estableció, como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, el recurso de reposición, que se presentaba ante el órgano que dictó el acto impugnado en el plazo de un mes a contar de la publicación o notificación (art 52) y se consideraba desestimado por silencio por el transcurso de un mes desde la interposición (art 54).tales preceptos han sido, sin embargo, derogados expresamente por la LRJPAC Disp derogatoria 2.c), que sustituye aquel trámite, cuando se recurre contra actos que ponen fin a la via administrativa, por el de la comunicación previa al órgano que dictó el acto impugnado (art 110.3),cuya práctica deberá acreditarse al interponer el recurso contencioso, a tenor del apartado f) que ahora se añade al art 57.2LJ (Disp.ad 11ª LRJPAC).

A pesar de haber sido muy teórico, explicando la definición del recurso y detallando los tres tipos que, de forma tradicional, se distinguen, me gustaría dejar patente lo que dije al comienzo del mismo y sobre lo que insistí también en el artículo “Hacia una Modernización del Lenguaje Administrativo, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, enero 2009, y es que, desde siempre, aunque últimamente está cambiando, las decisiones de la Administración, en palabras de Abel Tena y David García Rebelo, tienen una enorme repercusión social y es difícil que un ciudadano no se haya enfrentado alguna vez, en algún momento de su vida, ante un acto administrativo en el que se haya visto de una u otra forma perjudicado.

Para defenderse de ese poder exorbitante, que mencionamos al comienzo de este escrito, el hombre de a pie posee básicamente los tres recursos mencionados:

1. Recurso de alzada.
2. Recurso extraordinario de revisión.
3. Recurso de reposición.

Bibliografía:

- Alcaraz Berenguel, J.: “Hacia una Modernización del Lenguaje Administrativo, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, enero 2009.
- CASSAGNE, JUAN CARLOS, Procedimiento y proceso administrativo. / Juan Carlos Cassagne.
- DEL POZO, CLAUDIA, *Control difuso y procedimiento administrativo*
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, ERNESTO, El silencio administrativo en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO, La caducidad del procedimiento administrativo.
- MARTINEZ FERNÁNDEZ DE VELÁSICO, JUAN, *Efectos del silencio administrativo positivo por parte de la administración del Estado* .
- MORÓN URBINA, JUAN CARLOS, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* .

- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS; GARRIDO FALLA, FERNANDO. ; MIGUEL S. MARIENHOFF TORRES, RAMÓN. FERNÁNDEZ, *El contencioso administrativo y la responsabilidad del Estado*.
- VALLEFÍN, CARLOS, Protección cautelar frente al Estado