

## 1. INTRODUCCIÓN.

Este es la última sesión dedicada al procedimiento administrativo común, por lo que vamos a estudiar sus modos de finalización, la ejecución de la resolución administrativa y las posibles acciones del interesado frente a la decisión de la Administración Pública –el régimen de los recursos administrativos-.

## 2. LA RESOLUCIÓN. TERMINACIÓN CONVENCIONAL. OTROS MODOS DE TERMINACIÓN: DESISTIMIENTO, RENUNCIA Y CADUCIDAD.

El Capítulo 5º del Título IV de la Ley 39/2015, bajo la rúbrica "Finalización del procedimiento", aparece dividido en cuatro Secciones:

- 1) Disposiciones Generales.
- 2) Resolución.
- 3) Desistimiento y renuncia.
- 4) Caducidad.

Desarrollando esta cuestión, tenemos que estudiar:

### 2.1. La terminación, terminación en expedientes sancionadores y terminación convencional.

Iniciado un procedimiento, la Administración tiene la obligación de resolverlo, siendo lo normal que lo finalice a través de una resolución expresa que puede ser una decisión unilateral de la autoridad competente o sustituirse por un acuerdo, pacto o convenio. También puede finalizar de forma anormal, bien anticipadamente por renuncia o desistimiento, caducidad y causa sobrevenida que impida materialmente su continuación.

Igualmente, si el procedimiento no es resuelto en el plazo máximo establecido, se produce el silencio administrativo, donde el denominado silencio positivo tiene la equiparación de un acto expreso, mientras que el de carácter negativo es una mera ficción jurídica.

**El artículo 84 prevé una forma normal de terminación (la resolución) y tres anormales (desistimiento, renuncia y caducidad), al disponer que:**

*“1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico, y la declaración de caducidad.*

*2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuar por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.”*

#### 2.1.1. Terminación en expedientes sancionadores.

Señala el **artículo 85** LPACAP que:

*“1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.*

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

*El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente”.*

#### 2.1.2. Terminación convencional.

Está regulada en el **artículo 86** LPACAP, a cuyo tenor:

*“1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.*

*2. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.*

*3. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.*

*4. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos.*

*5. En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”.*

## 2.2. Resolución.

Como señala MORELL OCAÑA, es la decisión que pone fin al procedimiento e incluye el acto administrativo elaborado (o revisado). Es la formula normal de terminación del procedimiento administrativo y en ella se contiene la manifestación de voluntad del órgano administrativo competente. Sus requisitos son, en principio, los propios de todo acto administrativo, y en cuanto a su contenido, está regulado en el **artículo 88** de la LPACAP en la forma siguiente:

*“1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”.*

Las resoluciones contendrán

(1) decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el **artículo 35**.

Expresarán, además,

(2) los recursos que contra la misma procedan,

(3) órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y

(4) plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

En ningún caso la Administración podrá abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de disposiciones legales, sin perjuicio de INADMITIR:

(a) las solicitudes de reconocimientos de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico

(b) o manifiestamente carentes de fundamento.

La resolución, por otra parte, debe dictarse en un plazo razonable, lo cual no es sino una simple consecuencia del derecho más amplio a un proceso sin dilaciones indebidas.

La LPACAP establece un plazo máximo de duración para el cumplimiento de los trámites necesarios para dictar la correspondiente resolución finalizadora del procedimiento así como para la emanación de ésta (**art. 21**).

Como consecuencia de este deber la Administración tiene la obligación legal de resolver (**Art. 21.1** LPACAP), y de resolver, además, en un plazo determinado. Así, el **Art. 21.2 y 3** LPACAP establece que:

*“2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.*

*Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.*

*3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:*

*a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.*

*b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”.*

No obstante, se admiten excepciones al plazo normal de duración, siempre que haya causas que justifiquen la demora, tal y como resulta de lo previsto en el **apartado 5 del citado Art. 21**.

Debe subrayarse que, aunque la LPACAP se refiere exclusivamente, como medida correctora, a la responsabilidad personal del funcionario, es posible también exigir responsabilidad a la propia Administración, en aplicación de lo previsto en su **Art. 21.6**.

En este sentido, el TC ha reconocido la posible responsabilidad del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia en los casos de dilaciones indebidas, doctrina perfectamente trasladable al ámbito de la Administración.

Requisitos de la resolución:

a) Subjetivos:

La resolución, como todo acto administrativo, se producirá por el órgano competente (**Art. 34.1 LPACAP**). Dicha resolución podrá dictarse por delegación del órgano competente (**Art. 9** de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público), en cuyo caso habrá de hacerse constar expresamente esta circunstancia, considerándose la decisión como adoptada por la autoridad que ha concedido la delegación.

b) Objetivos:

- Juridicidad o adecuación al ordenamiento jurídico. De acuerdo con el principio reiteradamente formulado en nuestro derecho positivo (**art. 9.1 y 103.1 CE**, etc.).
- Congruencia. Es decir, la adecuación entre la decisión que se adopte y las cuestiones planteadas por los interesados a lo largo del procedimiento. Correlación entre la pretensión y el pronunciamiento, por un lado, y análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas son los elementos que han de concurrir para que haya congruencia (STS 28.02.1996).

Este principio, como se encargan de señalar los **arts. 88.2 y 119.3 LPACAP** debe interpretarse de modo restringido en el sentido de evitar la aplicación de la denominada *reformatio in peius*.

- Motivación: Constituye el elemento esencial de la decisión, sin el cual ésta quedaría convertida en nuda expresión de la arbitrariedad.

En este sentido, la STS de 7 de mayo de 1.987 dice que: *“la motivación es, de una parte, la garantía de que la decisión no se toma arbitrariamente sino fundada y razonablemente; y de otra, es el medio de que los demás interesados puedan combatir esa fundamentación cuando haya discurrido fuera de los márgenes legales y jurídicos...en que el contenido decisional de todo actuar administrativo debe moverse”.*

c) Formales:

En el supuesto de que la decisión sea motivada, que es la regla general, el órgano administrativo tiene absoluta libertad para adoptar la forma que considere más conveniente, con tal que recoja la *“sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”* a que alude el **art. 35.1** LPACAP.

Generalmente la resolución adoptará una forma externa con el siguiente contenido:

- (1) Un encabezamiento, que expresará los antecedentes de la resolución, y que normalmente comprenderá los datos referentes a los sujetos del procedimiento, al objeto, al lugar y al tiempo en que la resolución se emite.
- (2) Un cuerpo, que contendrá la motivación de la decisión y dará a conocer el desarrollo del razonamiento seguido por el órgano decisor para llegar a dicha decisión.
- (3) Un fallo, que contendrá la parte dispositiva de la resolución, y que decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y cuantas el expediente suscite. Además, deberá indicarse los recursos que contra la resolución procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos.

### **2.3. Otros modos de terminación:**

#### **2.3.1. Desistimiento y renuncia.**

Son dos figuras muy parecidas, siendo su diferencia fundamental en que el desistimiento se predica de acciones, en este caso, la acción del inicio del procedimiento (o del procedimiento ya iniciado), mientras que la renuncia es de derechos sustantivos, donde se declara la pérdida voluntaria cuyo reconocimiento o ejercicio se pretendía a través del procedimiento –dejación efectiva y definitiva del derecho adquirido-. Según el **artículo 94** LPACAP, la primera es libre, mientras que la segunda está condicionada a que no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

Su regulación se contiene en los **artículos 93 y 94** de la Ley 39/2015.

#### **Artículo 93.** Desistimiento por la Administración.

*“En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes”.*

#### **Artículo 94.** Desistimiento y renuncia por los interesados.

*“1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.*

*2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.*

*3. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.*

*4. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros*

*interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.*

*5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento”*

### 2.3.2. Caducidad.

Para fundamentar la caducidad existen varias teorías:

- a) *Teoría subjetiva*: Considera que el fundamento de la caducidad radica en una presunción de que la intención del interesado es abandonar el procedimiento que inició.
- b) *Teoría objetiva*: Considera que el fundamento de la caducidad radica en la necesidad de evitar la duración excesiva de los procedimientos. Ha sido acogida en nuestra doctrina por autores como GUASP, y en alguna ocasión por nuestro TS (Sentencia de 27.03.1962, al interpretar el **Art. 91** de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1.956).
- c) *Tesis mixta*: Resulta de combinar las dos anteriores y ha sido aceptada por autores como LÓPEZ NIETO, para el cual el fundamento de la caducidad no es otro que la presunta voluntad de los interesados de abandonar el procedimiento, y la necesidad de evitar que se prolonguen indefinidamente los procedimientos por razones de seguridad jurídica. Algunas sentencias más recientes del TS se han hecho eco de esta teoría, aunque sin decantarse claramente por una postura u otra.

Así, la STS de 03.02.1998 señala lo siguiente: *“La caducidad del procedimiento y el archivo del mismo descansa (en la LRJPAC) en la presunción de que la intención del interesado es la de abandonar el procedimiento, si bien alguna Sentencia como la de fecha 9 de octubre de 1965, precisó que la caducidad de los expedientes por transcurso de un plazo prefijado sin actividad de los interesados es un remedio que el legislador ha arbitrado para evitar dilaciones indefinidas, cuando la pasividad del particular paraliza unas actuaciones en curso”.*

La caducidad o decaimiento de la validez del procedimiento opera de distinta forma según sea la naturaleza del procedimiento, es decir, a instancia del interesado o iniciado de oficio.

Está regulada en el **artículo 95** de la Ley 39/2015, a cuyo tenor:

*“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.*



2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento”.

Es decir, resumiendo son sus requisitos:

- ☐ Que el procedimiento se haya iniciado a solicitud del interesado.
- ☐ Que la paralización del mismo sea por causas imputables al interesado y transcurran 3 meses.
- ☐ La caducidad no produce por si sola la prescripción de acciones.

#### 2.3.3. La terminación convencional.

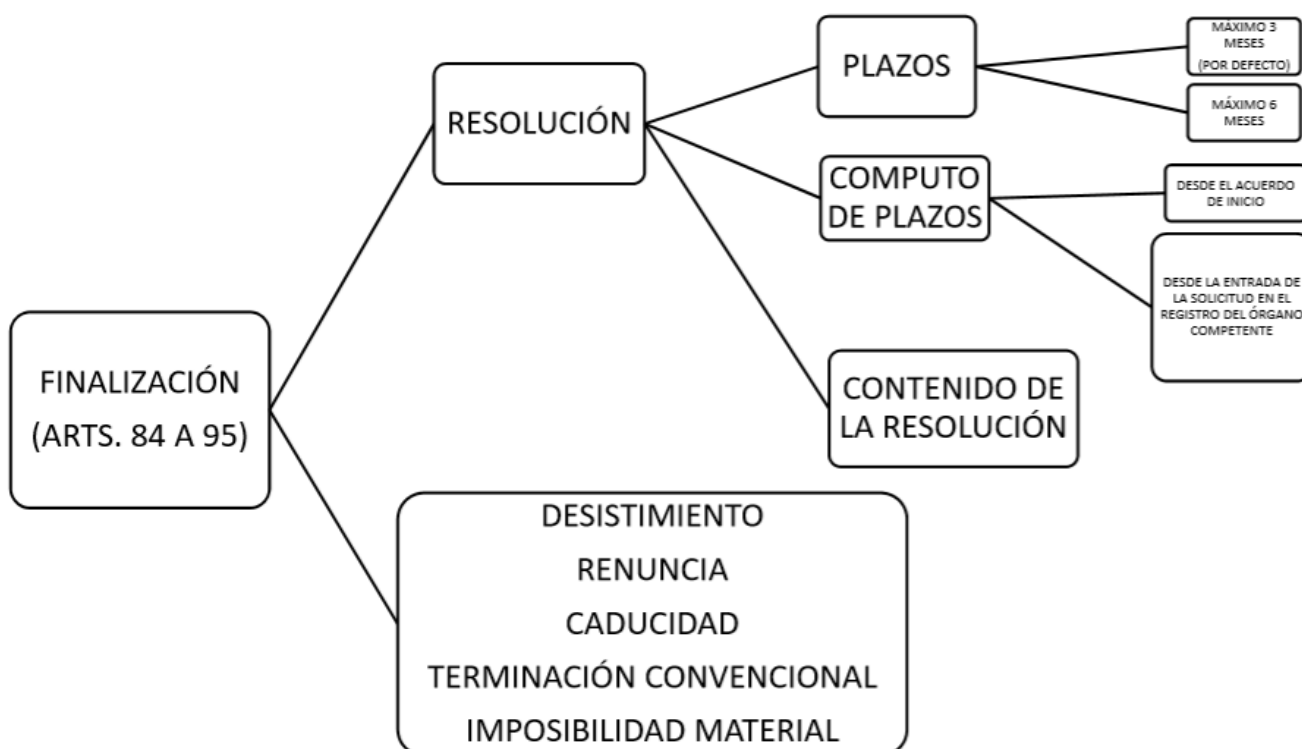
El **artículo 86** LPACAP señala que las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tenga por objeto satisfacer el interés público.

#### 2.3.4. La imposibilidad material.

Por último, el **artículo 84.2** LPACAP se refiere a la imposibilidad material de continuar con la tramitación del procedimiento por causas sobrevenidas, exigiéndose una resolución motivada. Los motivos fundamentales se pueden agrupar en:

- a) Desaparición del objeto.
- b) Desaparición del sujeto (tanto persona física como jurídica).
- c) Cambio legislativo.

El esquema explicativo quedaría del siguiente modo:



### 3. LA EJECUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (ARTS. 97 A 105).

Las normas jurídicas suelen establecer la presunción de validez de todos los actos administrativos y, en consecuencia, producen plenos efectos jurídicos. Esto se denomina la ejecutividad del acto administrativo.

El **artículo 38** LPACAP dispone que los actos de las administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley, añadiendo el **artículo 39** del mismo Cuerpo Legal, que dichos actos se presumen válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Esa posible eficacia demorada se dará cuando lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Por tanto, los actos administrativos emanados de la resolución deben ser cumplidos, planteándose la cuestión de qué hacer cuando el particular se niega (expresa o tácitamente) a dar satisfacción a los mismos.

Se parte de una idea básica y es que las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución sin que exista una resolución administrativa que le sirva de fundamento. Es decir, se necesita un título ejecutivo, que, además, deberá ser notificado al particular.



La regla general es que los actos de las administraciones públicas son inmediatamente ejecutivos, sin embargo, cuando el administrado no observe las prescripciones ordenadas por la Administración, imposibilitando con su conducta la realización del acto, se establecen una serie de medidas para asegurar su ejecución; son lo que se conocen como MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA (**arts. 99 y 100 LPACAP**) y son:

A) **Apremio sobre el patrimonio**; para la satisfacción de una cantidad líquida, siempre y cuando se trate de una obligación pecuniaria establecida con arreglo a una norma con rango legal. Se seguirá el procedimiento general de apremio.

B) **Ejecución subsidiaria**, de actos que, por no ser personalísimos puede realizar un sujeto distinto del obligado, repercutiendo los gastos, daños y perjuicios en aquél.

C) **Multa coercitiva**; para la ejecución de determinados actos, se pueden imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir con lo ordenado. Los supuestos en que procede esta fórmula vienen tasados y se reducen a:

- ☐ Actos personalísimos en que no proceda la compulsión sobre la persona del obligado.
- ☐ Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- ☐ Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

D) **Compulsión sobre las personas**, que se dará cuando el acto administrativo imponga una obligación personalísima de no hacer o soportar, con respeto a la dignidad y derechos reconocidos en la Constitución y siempre que una ley expresamente lo autorice.

Cuando se trate de una obligación personalísima de hacer, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios.

## 4. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

### 4.1. Concepto.

Los recursos administrativos son actos de impugnación de un acto administrativo anterior ante un órgano de este carácter, que dan lugar a un procedimiento de revisión. Al igual que estos últimos, también pueden incoarse a instancia de los interesados, aunque la diferencia entre unos y otros radica en que los recursos administrativos constituyen vías de revisión a instancia siempre del interesado, sujetas a plazos, mientras que los procedimientos extraordinarios de revisión están previstos para volver sobre los actos administrativos una vez transcurridos los plazos normales.

Si bien la distinción únicamente opera respecto de los recursos administrativos ordinarios, y no respecto del recurso extraordinario de revisión que la Ley establece también para impugnar un acto una vez transcurridos los plazos preclusivos del recurso ordinario.

El objeto específico del recurso es la impugnación de un acto administrativo anterior, como hemos señalado. De aquí que no tengan carácter de recurso las llamadas “*quejas*”, ni las “*reclamaciones*”.

Inicialmente los recursos administrativos eran sobre todo una manifestación del privilegio de autotutela de la Administración, configurándose como un requisito previo de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero a esta significación inicial se le ha añadido posteriormente otra finalidad bien distinta: la de ofrecer a los interesados un mecanismo gratuito –aunque no siempre efectivo- de control de los actos administrativos, sin necesidad de acudir a un proceso judicial que, a menudo, era demasiado costoso. En los recursos administrativos es la propia Administración quien enjuicia su actuación.

En definitiva, es una de las tres garantías que el ciudadano tiene frente a la Administración Pública, junto con la necesaria existencia de un procedimiento legalmente tasado, y la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, si no está conforme con la solución dada por la Administración a su petición.

#### 4.2. Principios generales de su regulación.

Tales principios se contienen en la Sección 1ª del Cap. II del Título V de la Ley 39/2015, **artículos 112 a 120**; preceptos que han de entenderse complementados con las normas del Título IV de la misma Ley, que regulan las *“disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”* en los **artículos 53 y siguientes**.

Así, hay que distinguir:

##### 4.2.1. Iniciación.

**A) Requisitos subjetivos.** Aunque la autoridad competente varía según la clase de recurso de que se trate, conviene hacer una doble precisión:

- Según el **artículo 9.2 apdo. d)** de la Ley 40/2015, *“en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a (...) la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso”*.

- El **artículo 112.3** de la Ley 39/2015 (LPACAP) dispone que: *“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”*.

En orden a la legitimación, solamente indicar que se exige la condición de *“interesado”*.

**B) Requisitos objetivos.** Según los **artículos 112.1 y 113** de la LPACAP:

*“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, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley”*.

*La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento” (art. 112.1)*.

*“Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1” (art. 113).*

Además, conviene destacar que el **artículo 112** señala en su **apartado 3** que contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa, añadiendo en su **apartado 4** que las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

Pues bien, el **artículo 114** de la LPACAP dispone que ponen fin a la vía administrativa:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 112.2.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.
- g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Además, el **párrafo 2** de ese artículo añade que también ponen fin a la vía administrativa:

- a) *Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.*
- b) *Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.*
- c) *Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.*
- d) *En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.*

**C) Requisitos de actividad.** Según el **artículo 115** de la LPACAP:

*“1. La interposición del recurso deberá expresar:*

- 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 y su correspondiente código de identificación.

e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

2. El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

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

Por lo tanto, y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC76/1.996), en la actual redacción del **artículo 115** se ha suprimido la llamada “comunicación previa a la Administración” que debían formular los interesados antes de interponer el recurso contencioso-administrativo por ser innecesaria y probablemente obstaculizadora de un proceso judicial ágil y breve.

Finalmente, mencionar que la interposición del recurso deberá realizarse dentro de los plazos que señale la Ley para cada una de sus clases.

**D) Efectos.** El **artículo 117** de la LPACAP establece que:

“1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren 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 previstas en el artículo 47.1 de esta Ley.”

#### 4.2.2. Instrucción.

El **art. 118**, bajo la rúbrica “audiencia a los interesados”, dispone que:

“1. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15, 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. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando

*su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.*

*2. Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.*

*3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.”*

#### 4.2.3. Terminación.

El **artículo 119** de la LPACAP señala que:

*“1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte, o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.*

*2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.*

*3. 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.”*

#### 4.3. La “reformatio in peius”.

El **artículo 119** dispone que la resolución del recurso no podrá agravar en ningún caso la situación inicial del recurrente, acogiéndose así en nuestro Derecho la prohibición de la “reformatio in peius”.

#### 4.4. El recurso de alzada.

El recurso administrativo de alzada, antiguo ordinario, tiene por objeto la impugnación de actos administrativos — resoluciones — que no agoten la vía administrativa. También pueden recurrirse los actos de trámite en los términos previstos en la ley. Con la interposición del recurso, además de pretender la anulación del acto administrativo, el particular puede reclamar la indemnización por los daños y perjuicios que el mismo le hubiera producido.

No procede, sin embargo, la interposición del recurso de alzada en los siguientes casos:

- 1) Contra actos que pongan fin a la vía administrativa.
- 2) En los procedimientos en que se hayan previsto recursos que sustituyan al de alzada.

##### 4.4.1. Objeto del recurso de alzada.

Por tanto, cabe dicho recurso, según el **artículo 121** LPACAP:

*“1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1, 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.*

*2. 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.”*

#### 4.4.2. Plazos.

El plazo para la interposición del recurso de alzada difiere según se actúe contra una resolución expresa o presunta —**art. 122 LPACAP**—:

*“1. 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.*

*2. 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.*

*3. 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”.*

#### 4.4.3. Procedimiento de tramitación.

El **órgano competente para resolver el recurso** es el superior jerárquico del que dictó el acto impugnado —**art. 121.1 LPACAP**—, característica que se refleje en la propia denominación del recurso.

En cuanto a su **presentación**, el recurso podrá dirigirse tanto al órgano que dictó el acto como a su superior jerárquico — **art. 121.2 LRJAP**—. En el primer caso, el órgano que lo dictó será el responsable de su remisión en el plazo de diez días al que resulte competente para resolverlo, acompañado de un informe y de una copia completa y ordenada del expediente.

El **plazo máximo de resolución y notificación** es de tres meses —**art. 122.2**—, debiendo la resolución expresa contener **los siguientes fundamentos**:



1º) *Estimación del recurso*: significa que se aceptan todas las pretensiones del particular.

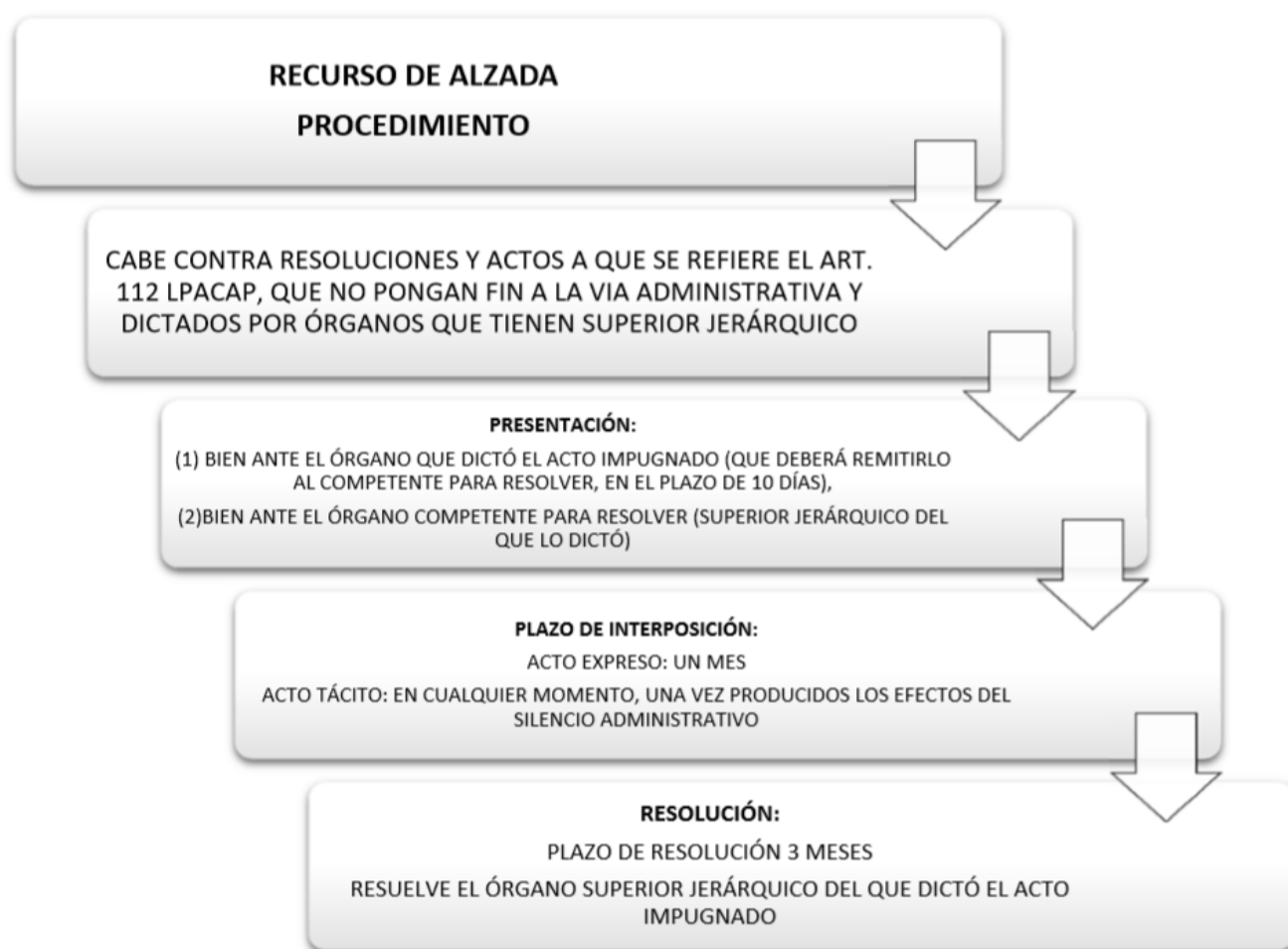
2º) *Estimación parcial del recurso*: se aceptan algunas pretensiones del particular.

3º) *Desestimación del recurso*: no se acepta ninguna pretensión del particular.

4º) *Inadmisión*: la resolución del recurso declara que éste resulta inadmisibile, por alguna concreta razón. En este caso la Administración no llega a pronunciarse sobre el fondo del asunto –no dice si el particular tiene o no razón en su pretensión-, sino que se abstiene de resolver porque existe una causa formal que impide hacerlo – bien porque el recurso se ha presentado fuera de plazo, bien porque se carece de legitimación legal, etc.-.

Por último, la Ley establece expresamente que contra la resolución de un recurso de alzada no cabe ningún recurso administrativo, salvo el extraordinario de revisión – **art. 122.3-**.

En esquema:



#### 4.5. El recurso potestativo de reposición.

El recurso de reposición es el recurso administrativo cuya decisión corresponde al mismo órgano que dictó el acto impugnado (STS de 30 de diciembre de 1.985), sin embargo, ostenta el carácter de potestativo, pues se puede optar por interponerlo, o bien por acudir directamente a la vía contencioso-administrativa.

##### 4.5.1. Objeto y naturaleza.

*“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.*

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

El plazo de interposición del recurso se rige por las mismas reglas que el de alzada: un mes frente a actos expresos, y tres frente a actos presuntos –**art. 123-**.

##### 4.5.2. Plazos.

*“1. 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.*

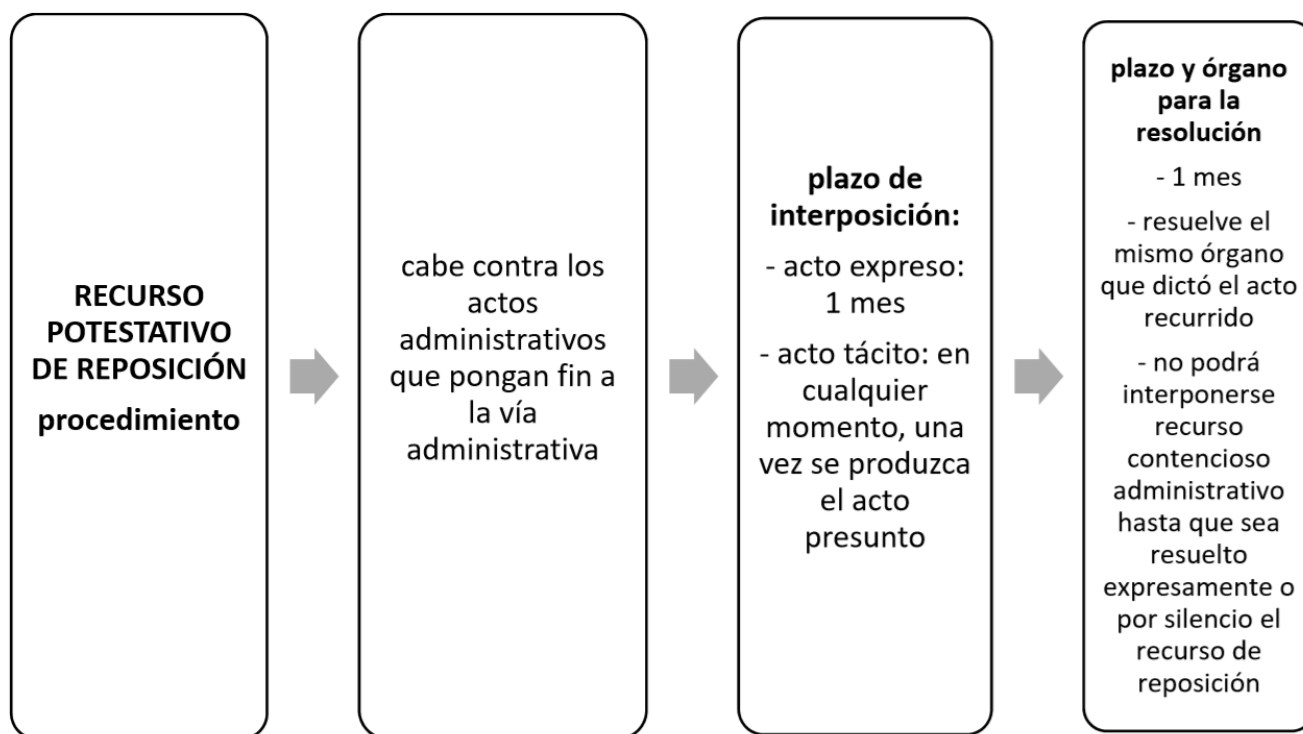
*2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.*

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

Contra la resolución de un recurso de reposición no cabrá interponer de nuevo este recurso –**art. 124.3-**.

Es **competente para conocerlo y resolverlo** la misma autoridad que hubiera dictado el acto y su resolución presunta tiene efectos desestimatorios en todo caso.

El cuadro resumen sería:



#### 4.6. El recurso extraordinario de revisión.

El Ordenamiento jurídico, cuando los actos incurren en infracciones especialmente cualificadas, admite recursos de naturaleza extraordinaria. Con carácter general, la LPACAP admite el recurso extraordinario de revisión cuando se den los motivos que regula el **artículo 125.1** de esa ley.

Este recurso, ostenta, pues, un carácter excepcional, es un recurso extraordinario, por lo que los motivos de impugnación son objeto de interpretación restrictiva.

Se encuentra regulado en los **arts. 125 y 126** de la Ley 39/2015.

##### 4.6.1 Objeto y plazos.

*“1. 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 concorra 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.

2. 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.

3. 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 presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan”.

#### 4.6.2. Resolución.

“1. 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 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

2. 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.

3. 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”.