

PAUTA DE TREBALL I D'ESTUDI (V) ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS

Autor: Antoni Milian i Massana. Codi ORCID: 0000-0002-1750-3398

Lloc de creació: Universitat Autònoma de Barcelona

Data de creació: març de 2020



Assignatura: dret administratiu II

SEGON CURS

Us recomano que primer llegiu en el material RECURSOS ADMINISTRATIUS, O EN VIA ADMINISTRATIVA (I), els articles 112 a 126 de la Llei 39/2015. Com que gairebé tots els preceptes d'aquests articles són importants, he optat, amb la intenció d'estalviar-vos tinta, per no marcar-vos en negreta els preceptes que heu d'estudiar, que, de fet, són tots. Una vegada hagueu llegit els articles, aneu seguint, pas a pas, amb deteniment i consultant els articles corresponents, allò que us comento en aquesta Pauta de treball i d'estudi.

També us repeteixo la recomanació que ja us havia fet amb caràcter general en la Pauta de treball i d'estudi (I): sempre es recomanable, per a qualsevol part de l'assignatura, llegir un manual, ja que ajuda a comprendre millor els temes tractats a classe.

Com en les Pautes anteriors, veureu que no comento tots els articles, ni sempre tots els apartats d'un article. Recordeu que, quan me'n salto algun, és perquè no requereix una explicació o un aclariment, però cal igualment estudiar-lo, ja que, com us he dit, tots els preceptes del material RECURSOS ADMINISTRATIUS, O EN VIA ADMINISTRATIVA (I), són importants.

ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS

Els recursos administratius o en via administrativa no són res més que un tipus de procediments administratius, concretament procediments d'impugnació, i, per tant, aquest tema té continuïtat amb el del procediment administratiu que heu estudiat a través de les Pautes de treball i d'estudi (I) a (IV).

La Llei 39/2015 dedica un capítol, el capítol II del títol V, als recursos administratius (articles 112 a 126). Els recursos administratius també se'ls denomina recursos en via administrativa, per diferenciar-los dels recursos en via contenciosa administrativa o recursos contenciosos administratius, que són recursos davant dels tribunals (davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, com ja sabem). Com que els recursos administratius són procediments administratius, la seva resolució serà sempre un acte administratiu. Per consegüent, la resolució d'un recurs administratiu participa plenament del règim jurídic dels actes administratius, perquè és un acte administratiu.

Article 112. L'apartat primer ja l'havíem explicat. Rellegiu-lo i estudeu-lo. Només ens quedaria parlar dels articles 47 i 48 que esmenta al final del primer paràgraf, els quals fan referència respectivament als actes nuls de ple dret i als actes anul·lables. Tanmateix, aquests dos articles els estudiem dins de l'acte administratiu, a on us remeto. Aprofito per recordar-vos que els recursos administratius que l'apartat primer de l'article 112 esmenta, el d'alçada i el de reposició, són els dos únics recursos administratius ordinaris que existeixen. El recurs de revisió, per exemple, no és un recurs ordinari, sinó un recurs extraordinari.

De tota manera, del primer paràgraf de l'apartat primer vull subratllar-vos la frase: "...podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición...", perquè ens deixa molt clar que els únics subjectes que estan legitimats per a interposar un recurs en via administrativa són les persones interessades. [Recordeu qui eren els interessats en un procediment: els titulars de drets o interessos legítims, individuals o col·lectius (tant actuals com fins i tot futurs, però no merament hipotètics), que puguin veure's afectats directa o indirectament per la decisió de l'administració (en aquest cas afectats per la resolució que es pretén recórrer)].

L'apartat 2 estableix que les lleis poden substituir els recursos d'alçada i de reposició "por otros procedimientos de impugnación,... ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas...". En veurem un exemple en la Pauta de treball i d'estudi (VI), que tracta del recurs especial en matèria de contractació. Si aneu ara al material RECURSOS ADMINISTRATIUS, O EN VIA ADMINISTRATIVA (II), i llegiu l'apartat 5 de l'article 44 de la Llei 9/2017, veureu que s'hi disposa que contra les actuacions susceptibles de ser impugnades mitjançant el recurs especial en matèria de contractació no hi caben els recursos administratius ordinaris (ni l'alçada ni la reposició). Això vol dir, per tant, que aquell substitueix a aquests.

El primer paràgraf de l'apartat 3 de l'article 112 fa referència a la impugnació dels reglaments (tema del curs passat). Els reglaments s'han d'impugnar directament al contenciós, perquè no hi cap recurs en via administrativa.

Pel que fa a l'òrgan davant del qual s'han d'interposar els recursos d'alçada i de reposició, resulta que el recurs d'alçada es pot interposar, indistintament, o bé davant de l'òrgan que ha dictat l'acte administratiu objecte del recurs, o bé davant de l'òrgan superior d'aquest (òrgan superior que serà qui sempre el resolrà) (art. 121); el recurs de reposició cal interposar-lo davant del mateix òrgan autor de l'acte que s'impugna (el qual serà, a la vegada, qui el resolrà) (art. 123.1). El paràgraf segon de l'apartat 3 de l'article 112 introdueix una regla complementària, que s'articula com una alternativa opcional ("podrán interponerse directamente") per al supòsit dels recursos contra un acte administratiu que es fonamenten únicament en la nul·litat d'alguna disposició administrativa de caràcter general.

L'article 113 es refereix al recurs extraordinari de revisió. Ja n'havíem parlat a classe. Aquest recurs, regulat en els articles 125 i 126 que després veurem, només es pot interposar contra els actes fermes en via administrativa. Però, com ja us ho havia comentat, només pot interposar-se si hi concorre alguna de les quatre circumstàncies enumerades en l'article 125.1. Per això és un recurs extraordinari. La diferència entre els recursos ordinaris, extraordinaris i especials us l'explico en la Pauta de treball i d'estudi (VI).

L'article 114, com recordareu, establia en l'apartat 1 les resolucions que posen fi a la via administrativa. Ja havíem estudiat alguna de les seves lletres: la c), la g), i la a). Ara podem entendre el supòsit de la lletra b): es tracta dels procediments d'impugnació, reclamació, conciliació,... que substitueixen l'alçada o la reposició. Si la resolució del recurs d'alçada posava fi a la via administrativa, és lògic que la resolució d'aquests procediments també posi fi a la via administrativa quan substitueixen el recurs d'alçada. En el cas de la substitució del recurs de reposició, no cal de fet la precisió de la lletra b), perquè el procediment d'impugnació, reclamació, impugnació... que substitueix la reposició ja s'utilitza contra un acte que posa fi a la via administrativa (sinó, no podria substituir la reposició, perquè no hi seria possible la reposició, ja que la reposició només és possible contra actes que posen fi a la via administrativa). La lletra d) es refereix al supòsit dels procediments que finalitzen a través d'un acord, pacte, conveni o contracte (recordeu l'article 86). En aquest cas, l'acord, el pacte, el conveni o el contracte posa fi a la via administrativa. Les lletres e) i f) es refereixen a les resolucions que es dicten en procediments de matèries que estudiareu en el dret administratiu III.

L'apartat 2 ja el coneixem, excepte la lletra d), que només us la llegiu, però no preguntaré.

L'article 115 no té cap dificultat de comprensió. D'acord amb l'apartat 3, si un interessat és qui ha causat un vici o defecte (una il·legalitat) que fa l'acte anul·lable (no en el cas que el faci nul de ple dret), resulta que no podrà al·legar la il·legalitat si decideix recórrer l'acte. Si pretén que li admetin i li estimin el recurs, haurà, en tot cas, d'al·legar altres il·legalitats, perquè aquella que ell ha causat no farà que qui resolgui el recurs declari la invalidesa i consegüent nul·litat de l'acte, sinó que en declari la inadmissió.

L'article 116 regula les causes d'inadmissió dels recursos. El supòsit de la lletra a) significa que si presento el recurs davant d'un òrgan que és incompetent, perquè el recurs s'havia d'haver presentat davant d'un altre òrgan, i, a la vegada, l'òrgan davant de qui s'havia d'haver presentat el recurs resulta que era un òrgan d'una altra administració, aleshores l'òrgan a qui se li ha presentat ha de declarar la inadmissió del recurs. Si l'òrgan a qui se li presenta el recurs no és el competent, però el competent pertany a la mateixa administració, l'òrgan a qui se li ha presentat no pot declarar la inadmissió, sinó que ha de remetre directament el recurs a l'òrgan que consideri competent, bo i aplicant la regla general que disposa l'article 14.1 de la Llei 40/2015. Les altres causes d'inadmissió no tenen cap dificultat de comprensió. Us en poso exemples. De la causa de la lletra b): quan el recurs l'interposa una persona a qui li manca la condició de persona interessada. Recordeu que només les persones interessades estan legitimades per interposar recursos administratius. De la lletra c): la impugnació d'un acte de tràmit no qualificat. De la lletra d): presentar el recurs d'alçada o el recurs de reposició contra un acte exprés una vegada ha transcorregut més d'un mes a comptar des de l'endemà de la notificació de l'acte (art. 122.1, 124.1, i 30.4). De l'article 30.4 recordeu allò que ja us vaig comentar sobre la determinació del darrer dia del còmput del mes, que estableix el paràgraf segon de l'apartat 4: "El plazo concluirá el mismo día... en el mes... de vencimiento"). De la lletra e): no fonamentar el recurs en un dels motius de nul·litat absoluta o d'anul·labilitat previstos en la llei (art. 47 i 48) [Vegeu l'article 112.1, paràgraf 1, *in fine* (cap al final)]. Dins de la lletra e) probablement també podríem incloure el supòsit consistent en fonamentar el recurs en un vici o defecte que estigui comprès en l'article 48 (o sigui que faci anul·lable l'acte) i que l'hagi provocat el mateix recurrent, supòsit que ja he explicat més amunt (art. 115.3). Aquest exemple darrer no val si el vici provocat fa l'acte nul de ple dret, atès que aleshores no s'aplica la regla de l'article 115.3, referida únicament als actes anul·lables: "[l]os vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado."

Si s'aprecia la inadmissió es dictarà resolució sense necessitat d'entrar en el fons de l'assumpte i la resolució declararà la inadmissió: "[l]a resolució del

recurso estimará... o desestimaré las pretensiones... o declarará su inadmisión" (art. 119.1).

El fet de no admetre un recurs implica, lògicament, que no s'entra a examinar el fons de l'assumpte ni tampoc els defectes de forma [o sigui, no s'entra a decidir "cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento" (art. 119.3)] i, per això, en el cas de la inadmissió, no hi ha un pronunciament sobre si s'estimen total o parcialment, o si es desestimen, les pretensions formulades en el recurs. Quan es planteja un recurs, qui el resol examina primer si se l'admet o si no se l'admet, i només si se l'admet entra a examinar els defectes de forma i les qüestions de fons. De tota manera, una vegada admès, l'òrgan pot no pronunciar-se sobre el fons: "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..." (art. 119.2). Amb aquest precepte es pretén que es corregeixi el vici de forma, el qual, per cert, ha de ser un vici de forma que no es pugui convalidar, ja que, si es pogués convalidar, simplement es convalidaria d'acord amb l'article 52. La procedència o no de retrotreure el procediment no pot quedar en mans de l'estimació subjectiva de qui resol el recurs, sinó que la retroacció del procediment ha d'adoptar-se quan el vici de forma que s'aprecia sigui determinant del contingut de la resolució recorreguda i tingui una tal influència sobre el fons de tal intensitat que, mentre no es corregeixi, impedeixi adoptar una resolució sobre el fons no condicionada pel vici de forma.

Com qualsevol altre resolució d'un recurs administratiu, la resolució del recurs administratiu que declara la inadmissió es pot recórrer davant de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Recordeu allò que us vaig comentar en la Pauta de treball i d'estudi (IV) en analitzar l'article 88 i que consistia en el fet que mai poden no admetre-us un escrit, una sol·licitud o un recurs quan el presenteu en un registre. La inadmissió només es pot declarar una vegada iniciat el procediment, però en cap cas en el moment de la presentació de l'escrit, sol·licitud o recurs.

Bona part de l'article 117 ja l'hem estudiada en tractar de les mesures cautelars davant dels privilegis d'executivitat, d'executorietat i d'execució forçosa. Torneu-lo a llegir i a repassar. L'únic apartat que no havíem comentat és el tercer, el qual fa referència a l'efecte estimatori del silenci quan l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs administratiu no dicta i notifica dins del termini d'un mes la resolució expressa sobre una sol·licitud de suspensió de l'execució de l'acte impugnat.

L'article 118 regula el tràmit d'audiència. Fixeu-vos que una vegada més la llei només preveu els tràmits per als interessats, i fixeu-vos com l'apartat 2 és una

manifestació del principi de contradicció. Penseu que hi poden haver altres interessats que tinguin els mateixos interessos que els del recurrent i vulguin aportar més fonaments en favor de la pretensió d'aquell per tal de reforçar-la, o, al contrari, que hi hagi interessats que tinguin interessos contraris als del recurrent i vulguin fer valer, amb la seva fonamentació, les seves pretensions contràries a les del recurrent. El tràmit d'audiència dels interessats, quan procedeix, com passa en el procediment general i ja us vaig comentar, té caràcter essencial, per la qual cosa la seva absència és un vici que, si l'omissió ha causat una indefensió real, fa nul·la o anul·lable la resolució del recurs. Els diferents efectes invalidants que pot causar l'omissió del tràmit d'audiència en un procediment administratiu els estudiarem amb més detall quan comentem el material ESQUEMA INVALIDESA PER DEFECTE DE FORMA I OMISSIÓ DEL TRÀMIT D'AUDIÈNCIA.

L'article 119 es refereix a la resolució. Dels apartats 1 i 2 ja n'he parlat breument més amunt. Tinguem en compte ara que, d'acord amb l'apartat 1, en el recurs només es pot resoldre sobre les peticions formulades pel recurrent: “La resolució del recurso estimará... o desestimarà las pretensiones formuladas en el mismo...” Aquesta circumstància de poder resoldre únicament sobre les peticions del recurrent (vegeu també l'art. 119.3, *in fine*), és una manifestació del principi de congruència que ja coneixíem amb caràcter general per a qualsevol procediment. Ara bé, això no impedeix que, com estableix l'apartat 3, es puguin ampliar les qüestions plantejades pel recurrent, a fi i efecte de resoldre millor les seves pretensions: “[e]l 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.” (art. 119.3). De tota manera, l'òrgan que ha de resoldre el recurs només pot tenir en compte qüestions no al·legades pels interessats en la mesura que no siguin qüestions noves sinó que es tracti de qüestions que es dedueixen de l'expedient (“cuantas cuestiones... plantee el procedimiento”). D'altra banda, l'òrgan que resol el recurs, si decideix qüestions no al·legades pels interessats, els ha d'escoltar prèviament: “se les oirá previamente” (art. 119.3). Aquest nou tràmit d'audiència és una manifestació més del principi de contradicció. En la part final de l'article 119.3 es disposa que la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades pel recurrent, cosa que hem advertit fa uns instants, a la vegada que s'estableix que en cap cas no es pot agreujar la situació inicial del recurrent, principi, aquest de la interdicció de la *reformatio in pejus*, que per a tots els procediments tramitats a sol·licitud de l'interessat ja conté l'article 88.2, el qual heu estudiat en la Pauta de treball i d'estudi (IV).

Llegiu-vos amb atenció l'article 120. Està pensat per a minorar (“disminuir”) la feina de les administracions en el cas dels procediments en “massa” (aquells casos en què, sobre un mateix acte, recauen una gran quantitat de recursos). Em limito a transcriure-us allò que en diu Sánchez Morón: “La LPACAP prevé

también (art. 120) que en caso de existir una pluralidad de recursos administrativos contra un mismo acto expreso o presunto, si contra el mismo se hubiera interpuesto ya un recurso judicial, la Administración puede acordar suspender el plazo para resolver los recursos administrativos pendientes hasta que recaiga pronunciamiento judicial, notificando a los interesados el acuerdo de suspensión, que podrán recurrir. Una vez que recaiga tal pronunciamiento judicial, la Administración dictaría sus propias resoluciones de los recursos [lògicament, afegeixo jo, seguint el criteri legal del pronunciament judicial], sin más trámites adicionales. Esta solución, cómoda para la Administración, retrasa no obstante el derecho de los interesados a impetrar la tutela judicial en el asunto que les afecta, por lo que su constitucionalidad es dudosa y, en cualquier caso, resulta perjudicial para los recurrentes.” (p. 869, 18a ed.).

Fixeu-vos com l'apartat 2 de l'article 120 ens fa palès que l'acord de suspensió del termini per a resoldre previst en l'apartat 1 és un acte de tràmit qualificat. De tràmit, perquè l'acte definitiu seria la resolució del recurs administratiu; i qualificat, perquè, tot i ser un acte de tràmit, es pot recórrer. En realitat, si l'apartat 2 no digués que l'acord de suspensió es pot recórrer, segurament els tribunals contenciosos també admetrien que es recorregués, ja que aquell acord seria un exemple més dels actes de tràmit qualificats de l'article 112.1, paràgraf primer. En concret, dels actes de tràmit que “producen indefensión”, o, fins i tot dels que produeixen (segons sigui el contingut de l'acte que s'ha impugnat) “perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”.

Amb el comentari dels articles 112 a 120 hem examinat els preceptes continguts en la secció 1a “Principios generales” del capítol II “Recursos administrativos” del Títol V de la Llei 39/2015. O sigui que hem estudiat els principis generals que regeixen els procediments dels recursos administratius. Com haureu observat, per a aquests procediments queden força coses sense regular en la secció 1a “Principios generales”. Per a tot allò que no està regulat en aquesta secció 1a cal aplicar, en la mesura que hi siguin aplicables i no contradiguin aquells principis, les disposicions sobre el procediment administratiu comú que hem estudiat a les Pautes de treball i d'estudi (II) a (IV), i que, com ja sabeu, estan recollides en els articles 53 a 95 de la Llei 39/2015. Per exemple, si s'ha de practicar prova, els mitjans de prova seran els que preveu l'article 77.

Els articles 121 a 126 regulen els recursos d'alçada, de reposició i de revisió. Una bona part del seu contingut ja l'hem explicat a classe en estudiar la classificació dels actes segons el recurs que procedeix. Per això ara ja no els comentaré. Llegiu-vos-els i estudeu-los. Únicament dos advertiments: 1) Els articles 122.1, paràgraf segon; 122.2, segona frase; 124.1, paràgraf segon, i 126.3 contenen referències a la qüestió del silenci administratiu i, d'aquests articles, ja havíem estudiat els tres primers, si bé sense pràcticament tenir en

compte les referències al silenci. Ara us els llegiu, i els repasseu quan hagueu estudiat el silenci administratiu. I 2) L'article 126.1 disposa que l'òrgan que ha de resoldre el recurs de revisió no necessita comptar amb el dictamen del Consell d'Estat o de l'organisme consultiu equivalent de la Comunitat Autònoma per a acordar la inadmissió a tràmit en els dos supòsits que esmenta. Disposada això, perquè resulta que, encara que no ho diguin els articles 113, 125 i 126 de la Llei 39/2015, si no té lloc un d'aquells dos supòsits, cal demanar aquell dictamen per a resoldre un recurs extraordinari de revisió. En aquest cas, el dictamen és preceptiu, però no és vinculant.

En el material RECURSOS ADMINISTRATIUS, O EN VIA ADMINISTRATIVA (I) us he subratllat els terminis relatius als recursos d'alçada i de reposició, perquè aquests terminis (tant els d'interposició, com els de resolució) us els puc preguntar en un examen. Veureu que també estan subratllats els terminis relatius al recurs extraordinari de revisió. De tota manera, aquests terminis no us els preguntaré.