

Cuerpo Auxiliar Administrativo. Turno de Promoción Interna

TEMA 4

Revisión de los actos en vía administrativa.
Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio
de las Administraciones Públicas.

Autor: Rafael Morales Illán

Actualización: Jesús Victorio Sánchez Fernández

Fecha de actualización: mayo 2023

ÍNDICE

| | |
|---|--------------------------------------|
| RESUMEN | 2 |
| OBJETIVOS | 2 |
| 1. LA REVISIÓN DE OFICIO | 4 |
| 1.1. La revisión de oficio en sentido estricto (art. 106 LPACAP) | 4 |
| 1.1.1. Actos que pueden ser objeto de revisión de oficio | 4 |
| 1.1.2. Las causas que pueden fundamentar la revisión: causas de nulidad. | 5 |
| 1.1.3. Plazo para incoar el procedimiento de revisión de oficio | 6 |
| 1.1.4. El procedimiento de la revisión de oficio: iniciación, admisión a trámite e instrucción. 6 | |
| 1.1.5. La resolución: efectos de la declaración de nulidad. | 7 |
| 1.1.6. Órganos competentes para acordar la revisión de oficio de las disposiciones y actos administrativos | 8 |
| 1.2. La declaración de lesividad | 8 |
| 1.3. Revocación de actos desfavorables o de gravamen (art. 109.1 LPACAP) | 10 |
| 1.4. Rectificación de errores materiales, de hecho y aritméticos (art. 109.2 LPACAP) | 11 |
| 1.5. Límites de la revisión | 11 |
| 2. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 12 |
| 2.1. Características generales de los recursos administrativos | 12 |
| 2.1.1. Actos recurribles. | 12 |
| 2.1.2. Requisitos para la interposición de los recursos administrativos | 12 |
| 2.1.3. Efectos sobre el acto recurrido. | 13 |
| 2.1.4. Normas específicas de procedimiento | 14 |
| 2.1.5. Pluralidad de recursos administrativos | 15 |
| 2.2. El recurso de alzada | 16 |
| 2.3. El recurso potestativo de reposición | 17 |
| 2.4. El recurso extraordinario de revisión. | 18 |
| 3. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS | 19 |
| 3.1. Responsabilidad patrimonial | 19 |
| 3.2. Responsabilidad penal. | 21 |
| BIBLIOGRAFÍA | ¡Error! Marcador no definido. |



Licencia Creative Commons de reconocimiento (attribution), no comercial (Non commercial) y sin obras derivadas (No Derivate Works).

RESUMEN.

La revisión de los actos en vía administrativa es la potestad que la Ley otorga a la Administración Pública para que pueda, de oficio o a instancia de los interesados, según los casos, rectificar, sustituir sus actos por otros o dejarlos sin efecto, declarando su nulidad o anulabilidad, o bien declarar su lesividad para, posteriormente, demandar su anulación ante los Jueces y Tribunales.

En esta genérica definición de las técnicas reguladas por el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) se incluyen las siguientes figuras, cada una de las cuales serán objeto de estudio detallado en los siguientes epígrafes:

- a) La revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos por concurrir en ellos alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 y 2, respectivamente de la LPACAP.
- b) La declaración de lesividad de los actos favorables al interesado que incurran en causa de anulabilidad, como paso previo a su impugnación ante los Tribunales.
- c) La revocación de los actos de gravamen o desfavorables.
- d) La rectificación de los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.
- e) Los recursos administrativos, y dentro de éstos, sus clases:alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión.

También contempla el tema la responsabilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, tanto cuando de su actuación se derivan daños para los ciudadanos, como cuando el perjuicio lo sufre la propia Administración.

OBJETIVOS.

1. Conocer las distintas vías para dejar sin efectos los actos administrativos o corregir los errores de que adolezcan e identificar, en función del vicio presente en el acto, la vía procedente para su revisión.
2. Conocer los actos impugnables o revisables en cada vía de revisión o recurso así como el procedimiento a seguir en cada uno de ellos y los órganos competentes para su resolución.

3. Distinguir y caracterizar la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos, la declaración de lesividad, la revocación y la rectificación de errores.
4. Conocer los límites a las facultades de revisión de la Administración.
5. Distinguir las clases de recursos administrativos y conocer las disposiciones comunes a todos los recursos y las normas específicas (procedimiento, plazo, órganos competentes, etc.) de cada uno de ellos.
6. Conocer el régimen de la responsabilidad del personal de la Administración cuando de su actuación se derivan daños para los ciudadanos o para su propia Administración.

1. LA REVISIÓN DE OFICIO.

Bajo la denominación “revisión de oficio” el Capítulo I del título V LPACAP incluye las siguientes técnicas:

1.1. La revisión de oficio en sentido estricto (art. 106 LPACAP).

Los apartados 1 y 2 del art. 106 LPACAP disponen:

“1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”.

1.1.1. Actos que pueden ser objeto de revisión de oficio.

El objeto de esta técnica es que la Administración pueda dejar sin efecto, declarando su nulidad, sus propias disposiciones y aquellos de sus actos que agoten la vía administrativa o hayan devenido firmes, por no haber sido recurridos en plazo.

Son actos que agotan o ponen fin a la vía administrativa, los que establecen los artículos 114 LPACAP y 28 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La revisión de oficio es un procedimiento excepcional que sólo puede usarse para dejar sin efecto disposiciones y actos y que hayan agotado la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Así, de conformidad con el artículo 114 LPACAP, ponen fin a la vía administrativa los siguientes actos:

- Las resoluciones de los recursos de alzada.
- Las resoluciones de los procedimientos de impugnación sustitutivos del recurso de alzada y de reposición.

- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora, que se dirigen a fijar una indemnización para la Administración por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia de las conductas sancionadas.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

En el ámbito de la Administración regional, además de los previstos en la indicada norma estatal, ponen fin a la vía administrativa los siguientes actos o resoluciones (art. 28, Ley 7/2004):

- Los del Presidente y del Vicepresidente.
- Los del Consejo de Gobierno.
- Los de las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno, salvo que una Ley otorgue recurso ante el Consejo de Gobierno en relación con actos acordados por la correspondiente Comisión Delegada en ejercicio de una competencia atribuida a la misma.
- Los de los Consejeros, salvo cuando una Ley otorgue recurso ante el Consejo de Gobierno.
- Los de los demás órganos, en los casos que resuelvan por delegación de un órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

1.1.2. Las causas que pueden fundamentar la revisión: causas de nulidad.

No bastará con la concurrencia de una causa de anulabilidad de las establecidas en el artículo 48 LPACAP -cualquier infracción del ordenamiento jurídico-, sino que los actos o disposiciones que se pretenda revisar

La revisión de oficio es un procedimiento excepcional que sólo procede utilizar cuando concurren causas de nulidad de pleno derecho, no de mera anulabilidad.

deberán estar incurso en alguna de las tasadas causas de nulidad fijadas por el artículo 47.1 (para los actos) y 47.2 (para las disposiciones) de la LPACAP.

1.1.3. Plazo para incoar el procedimiento de revisión de oficio.

Señala el artículo 106 LPACAP que la Administración podrá declarar la nulidad de sus actos o disposiciones "en cualquier momento", independientemente del tiempo transcurrido desde la aprobación de la disposición en cuestión.

1.1.4. El procedimiento de la revisión de oficio: iniciación, admisión a trámite e instrucción.

La revisión de oficio puede iniciarse bien a iniciativa de la propia Administración autora del acto, bien a instancia o solicitud de interesado.

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto sometido a revisión, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación (art. 108 LPACAP).

En cualquier caso, cuando la revisión haya sido solicitada por un interesado, la primera decisión a tomar por el órgano competente para resolver será la de admitirla a trámite o inadmitirla. Veamos estas dos posibilidades:

1) Inadmisión.

La inadmisión es un mecanismo para poner fin al procedimiento que no llega a efectuar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pero rechaza la petición del particular. Sólo podrá acordarse motivadamente la inadmisión a trámite de la solicitud, cuando ésta no se base en una causa de nulidad o carezca manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

La inadmisión a trámite sólo procede cuando la solicitud de revisión no se base en una causa de nulidad, carezca manifiestamente de fundamento o se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales. La inadmisión no precisa del previo dictamen del órgano consultivo.

La decisión de inadmitir a trámite la solicitud de revisión puede adoptarla el órgano administrativo sin el previo dictamen del

Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente (en nuestra Comunidad Autónoma, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

2) Admisión a trámite e instrucción posterior.

Si se descarta la inadmisión y la solicitud es admitida a trámite, habrá de instruirse un procedimiento conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo.

Una vez instruido el procedimiento, se formulará una propuesta de resolución que se elevará, junto con todo el expediente, al Consejo de Estado -en nuestra Comunidad Autónoma, al Consejo Jurídico- para que emita su preceptivo dictamen. Sólo si este dictamen es favorable a la revisión puede la Administración acordar la revisión de oficio.

Es necesario el dictamen favorable del órgano consultivo para poder declarar la nulidad del acto o disposición.

1.1.5. La resolución: efectos de la declaración de nulidad.

La resolución expresa del procedimiento, declarando nulo el acto o disposición o bien que no procede la revisión, deberá ser adoptada y notificada en el plazo máximo de seis meses desde el acuerdo de incoación del procedimiento o desde la presentación de la solicitud. En caso de excederse de este plazo, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad; si, por el contrario, el procedimiento revisor se hubiera iniciado a solicitud de un interesado, éste podrá entender desestimada por silencio la revisión, lo que le abre las posibilidades de impugnación previstas en el ordenamiento.

El plazo de resolución del procedimiento de revisión de oficio es de seis meses. De superarse este plazo, se producirá bien la caducidad del procedimiento, bien el silencio negativo, según se hubiera incoado el procedimiento de oficio o a instancia de parte.

Asimismo, en la resolución que declare la nulidad de una disposición o acto podrán establecerse las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las condiciones y requisitos que establece la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en sus artículos 32.2 y 34.1, en sede de responsabilidad de las Administraciones Públicas, a saber: que de la declaración de nulidad se derive un daño efectivo (es decir, no meramente potencial, hipotético o futuro), evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, y que se trate de un daño antijurídico, es decir, que quien lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Si la resolución declara la nulidad del acto sometido a revisión, esa declaración tiene efectos *ex tunc*, que es como decir que el acto anulado nunca ha existido. Así, la resolución del procedimiento de revisión de oficio produce sus efectos desde la fecha en que alcanzó eficacia el acto anulado. No obstante, cuando lo que se revisa es una disposición y se declara su nulidad, ello no determina automáticamente la nulidad de

todos los actos administrativos singulares de aplicación de la misma o que se hayan dictado a su amparo, sino que estos, cuando sean firmes, subsistirán y se considerarán válidos y eficaces.

1.1.6. Órganos competentes para acordar la revisión de oficio de las disposiciones y actos administrativos.

En nuestra Comunidad Autónoma, de conformidad con el artículo 33 de la ya citada Ley 7/2004, de 28 de diciembre, son competentes los siguientes órganos:

- El Consejo de Gobierno respecto de sus propias disposiciones y actos y de las disposiciones y actos dictados por los Consejeros.
- Los Consejeros, respecto de los actos dictados por los demás órganos de su Consejería o por los máximos órganos rectores de los organismos públicos adscritos a la misma.
- Los máximos órganos rectores de los organismos públicos respecto de los actos dictados por órganos de ellos dependientes.

1.2. La declaración de lesividad.

Establece el artículo 107 LPACAP que *“las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público”*.

A diferencia de la revisión de oficio regulada en el artículo 106 LPACAP, que faculta a la Administración para declarar por sí misma la nulidad de sus propios actos administrativos favorables o declarativos de derechos, cuando el acto administrativo favorable para los interesados está incurso en una causa no de nulidad sino de mera anulabilidad, la Administración debe declararlo lesivo para, a continuación, acudir a un juez, que será el que mediante sentencia lo declare anulable y lo deje sin efecto, tras la sustanciación del oportuno proceso judicial.

Es decir, la anulación no se produce en vía administrativa. El procedimiento de lesividad acaba con una resolución

| |
|---|
| La declaración de lesividad no anula por sí mismo el acto, sino que para dejarlo sin efecto es preciso acudir a la vía contenciosa. |
|---|

que sólo habilita a la Administración a presentar un recurso contencioso-administrativo contra el acto declarado lesivo.

La declaración de lesividad sólo puede tener por objeto actos administrativos, no disposiciones.

Por otra parte, mientras que la revisión de oficio admitía su iniciación a instancia de los interesados, en la declaración de lesividad únicamente se prevé la incoación del procedimiento por iniciativa de la propia Administración.

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto pretendidamente lesivo.

El procedimiento para la declaración de lesividad seguirá las normas y trámites generales del Título IV de la LPACAP para los procedimientos administrativos iniciados de oficio, siendo preceptivo el trámite de audiencia a los eventuales

La declaración de lesividad sólo puede iniciarse de oficio y si no han transcurrido cuatro años desde que se dictó el acto que se quiere declarar lesivo.

interesados. No resulta preceptivo el dictamen del correspondiente órgano consultivo (Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

Una vez iniciado el procedimiento de lesividad, podrá suspenderse la ejecución del acto objeto del mismo, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación (art. 108 LPACAP).

En la Comunidad Autónoma y de conformidad con el artículo 33 de la ya citada Ley 7/2004, el Consejo de Gobierno es competente para declarar la lesividad de sus propios actos y la de los dictados por los consejeros; cada consejero, para declarar lesivos los actos administrativos emanados de los demás órganos de su Consejería o de los máximos órganos rectores de los organismos públicos adscritos a la misma; y los máximos órganos rectores de cada organismo público respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes. En los Ayuntamientos la competencia corresponde al Pleno de la Corporación.

El plazo para acordar la declaración de lesividad es de seis meses desde que se inició el procedimiento, transcurridos los cuales sin haberse dictado resolución se declarará la caducidad del procedimiento.

Una vez declarada la lesividad por el órgano administrativo correspondiente, la Administración habrá de presentar ante la jurisdicción contenciosa el denominado recurso de lesividad frente al acto declarado lesivo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la resolución que puso fin al procedimiento de lesividad.

La declaración de lesividad no será susceptible de recurso por los posibles interesados, a los que podrá notificarse a los meros efectos informativos.

TABLA RESUMEN REVISIÓN DE OFICIO-DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

| | Causas | Tipos de actos | Forma de iniciación | Plazo de inicio | Dictamen Consejo Jurídico | Plazo de resolución | Efectos de la resolución |
|--------------------|--------------|-----------------------|----------------------------------|-------------------------------------|---|---------------------|---|
| Revisión de oficio | Nulidad | Actos y disposiciones | De oficio o a instancia de parte | Sin plazo "en cualquier momento" | No para inadmisión/ Favorable para poder declarar la nulidad | 6 meses | Deja sin efecto por sí misma el acto nulo o disposición Efectos "extunc" |
| Lesividad | Anulabilidad | Sólo actos | Sólo de oficio | 4 años | No dictamen | 6 meses | Declara lesivo el acto y debe acudir al juez para que lo anule |

1.3. Revocación de actos desfavorables o de gravamen (art. 109.1 LPACAP)

Dispone el artículo 109.1 LPACAP que *"las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico"*.

Esta técnica permite a la Administración autora de un determinado acto de gravamen o desfavorable dejarlo sin efecto.

La revocación sólo cabe respecto de actos desfavorables o de gravamen.

El ejercicio de la revocación se sujeta a escasos límites, pues no está sujeto a formalidades o trámites de garantía específicos como el dictamen de órganos consultivos; e, incluso, se admite la revocación acudiendo a criterios de mera oportunidad, de modo que no será necesario ni siquiera invocar una infracción del ordenamiento jurídico como causa habilitante para la revocación. Es decir, cabe revocar actos administrativos perfectamente válidos, siempre y cuando no se origine con ello un perjuicio al interesado.

Ahora bien, no podrá acordarse la revocación cuando constituya una exención o dispensa no permitida por las leyes, sea discriminatoria por atentar contra el principio de igualdad o sea contraria al interés público o al ordenamiento jurídico.

Otro límite que establece ahora la LPACAP y que no recogía la Ley 30/1992, es que la revocación sólo se podrá acordar cuando no haya transcurrido el plazo de prescripción.

La revocación se rige por las reglas generales de los procedimientos iniciados de oficio, pues no prevé la Ley su iniciación a instancia de parte interesada.

Potestativamente, la resolución que revoque un acto puede dictar un acto que lo sustituya, el cual no podrá ser contrario al ordenamiento jurídico ni más perjudicial para el particular que el dejado sin efecto.

1.4. Rectificación de errores materiales, de hecho y aritméticos (art. 109.2 LPACAP)

Dispone el artículo 109.2 LPACAP que las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

La rectificación de errores no pretende dejar sin efecto el acto, eliminándolo, sino sólo corregirlo, manteniendo el acto una vez enmendado el defecto.

Su finalidad, por tanto, no es declarar la nulidad o anulabilidad de un determinado acto administrativo, dejándolo sin efecto o eliminándolo, sino corregir los errores contenidos en él para posibilitar su subsistencia o mantenimiento de efectos.

Hay que prestar especial atención a la diferencia existente entre error de hecho y error de derecho, pues sólo el primero de ellos permite acudir a la rectificación de errores, mientras que para la corrección del segundo la Administración habría de acudir a alguna de las otras vías de revisión. Con carácter general, es error de hecho el que para su apreciación no precisa de interpretación jurídica alguna, de modo que su corrección no implica un juicio valorativo, ni exige operaciones de calificación jurídica, por evidenciarse el error directamente, al deducirse con plena certeza del propio texto de la resolución, sin necesidad de hipótesis o deducciones.

1.5. Límites de la revisión.

Establece el artículo 110 LPACAP que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Estos límites, son aplicables tanto en los procedimientos iniciados de oficio como a instancia de parte.

2. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Un recurso administrativo es un medio para revisar la validez de un acto administrativo, que ha de ser iniciado a instancia de parte por quien esté legitimado para ello y dentro de un plazo de interposición establecido por la norma.

No cabe, pues, la iniciación de oficio, sino que siempre ha de presentarse el recurso por quien esté legitimado para ello, es decir, por quien ostente un derecho o interés legítimo en la anulación del acto recurrido. No obstante, los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado. Además, dicha presentación o interposición ha de realizarse dentro del plazo fijado por la Ley, de modo que una vez transcurrido ya no cabe presentar dicho recurso.

Los recursos administrativos caben contra los actos administrativos definitivos y contra los de trámite cualificado que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

2.1. Características generales de los recursos administrativos.

2.1.1. Actos recurribles.

Caben los recursos administrativos contra los actos administrativos definitivos, esto es, las resoluciones que ponen fin al procedimiento resolviendo una instancia, pero también contra los actos de trámite cualificados, es decir:

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

No cabe recurso administrativo frente a las disposiciones administrativas de carácter general, si bien, sí podrán recurrirse los actos administrativos de aplicación de dicha disposición con fundamento en la nulidad de ésta.

2.1.2. Requisitos para la interposición de los recursos administrativos.

De conformidad con el artículo 115.1 LPACAP, el escrito de interposición deberá contener los extremos comunes a toda solicitud que se formule ante una Administración, a saber, el nombre y apellidos del recurrente y su identificación

Si el interesado no califica su recurso o se equivoca al calificarlo, ello no impedirá su tramitación si se deduce su verdadero carácter.

personal; lugar fecha y firma del recurrente, así como la 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 y su correspondiente código de identificación. Como contenido necesario y específico del escrito de recurso debe identificarse claramente el acto que se recurre y la razón de su impugnación. Habrán de consignarse, además, las demás particularidades que puedan exigir las disposiciones específicas de cada recurso.

No exige el indicado artículo que se exprese el tipo de recurso que se presenta, aunque en la práctica administrativa lo usual es consignar dicho dato. En cualquier caso, si el recurrente no dice qué tipo de recurso presenta o se equivoca al calificar su recurso, ello no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

2.1.3. Efectos sobre el acto recurrido.

Como regla general, la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

No obstante, esta regla tiene las siguientes excepciones:

- Que una disposición establezca el efecto suspensivo de la interposición del recurso sobre el acto recurrido.
- O bien, que el órgano competente para resolver el recurso, previa ponderación razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, decida suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación; o b) que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 47.1 LPACAP.

Si la suspensión la solicita el interesado, la Administración debe responder de forma expresa antes de que transcurra un mes desde que dicha solicitud entró en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la suspensión, pues de lo contrario la ejecución del acto se entenderá suspendida.

Si la Administración decide suspender la ejecución del acto recurrido, podrá adoptar las medidas cautelares necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o acto impugnado.

Además, si de la suspensión pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación por el interesado de caución o garantía suficiente para responder de ellos.

Normalmente, la suspensión del acto recurrido se mantendrá hasta que se resuelva el recurso en vía administrativa, pero en determinadas circunstancias puede mantenerse la suspensión durante el proceso judicial.

Si el acto impugnado es de los que afectan a una pluralidad indeterminada de personas y se decide suspender su eficacia, la resolución que así lo acuerde habrá de publicarse en el mismo periódico oficial en que se insertó el acto recurrido.

Acordada la suspensión de la eficacia del acto impugnado, dicha suspensión se mantendrá de ordinario hasta la resolución del recurso. No obstante puede prolongarse dicha suspensión más allá de este momento a solicitud del interesado, cuando existiendo medida cautelar sus efectos se extiendan a la vía contencioso-administrativa. También se prolongará la suspensión si el interesado interpone recurso contencioso-administrativo solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, en cuyo caso, la suspensión se mantendrá hasta que el órgano judicial se pronuncie acerca de su solicitud.

2.1.4. Normas específicas de procedimiento.

De conformidad con el artículo 118 LPACAP, 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 diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificaciones que estimen procedentes.

Sobre el concepto de documentos nuevos, se precisa por la Ley que no lo serán el propio recurso, ni los informes y propuestas, como tampoco los que los propios interesados hubieran aportado al procedimiento antes de recaer el acto impugnado.

Las alegaciones formuladas y documentos aportados por los interesados en este trámite de audiencia habrán de ser tomados en consideración por el órgano competente para resolver el recurso. No se tendrán en cuenta los hechos, documentos y alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de audiencia 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.

Si hubiera otros interesados, se les dará traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen lo que estimen procedente.

La resolución del recurso podrá acordar su inadmisión o bien su estimación, parcial o total, o su desestimación.

La resolución del recurso habrá de adoptar uno de los siguientes pronunciamientos: inadmisión, estimación -total o parcial- o desestimación.

Puede acordarse, también, la retroacción de las actuaciones cuando se advierta la existencia de un vicio (que no sea convalidable conforme al artículo 52 LPACAP) que haga procedente no resolver sobre el fondo hasta que aquél se corrija.

La inadmisión del recurso procederá si concurre alguna de las siguientes causas: incompetencia del órgano administrativo -cuando el competente pertenezca a otra Administración Pública-; falta de legitimación del recurrente; carecer el recurso manifiestamente de fundamento; o interponerlo frente a un acto no susceptible de recurso o fuera de plazo.

La resolución del recurso ha de ser congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, pronunciándose sobre todas ellas; pero, además, también habrá de decidir cuantas cuestiones de forma o de fondo plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente a la decisión.

En todo caso, el recurrente no puede verse perjudicado en su situación jurídica inicial por la interposición y posterior resolución del recurso.

2.1.5. Pluralidad de recursos administrativos.

Cuando contra un mismo acto se hayan interpuesto varios recursos administrativos y contra la resolución expresa o la desestimación presunta de uno de tales recursos se hubiera interpuesto ya un recurso judicial, puede acordarse la suspensión del plazo para resolver los restantes recursos hasta que recaiga el pronunciamiento judicial. El acuerdo de suspensión debe notificarse a los interesados, quienes podrán a su vez recurrir dicha suspensión.

Una vez recaído el pronunciamiento judicial, que será comunicado a los interesados, el órgano competente para resolver los recursos podrá resolverlos sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia cuando proceda.

El recurso de alzada sólo cabe frente a actos que no pongan fin a la vía administrativa.

2.2. El recurso de alzada.

Es el recurso jerárquico por excelencia y que permite al interesado solicitar al órgano superior de aquel que dictó el acto impugnado que lo revise y lo deje sin efecto, por concurrir en él alguna causa nulidad o anulabilidad.

Pueden recurrirse en alzada las resoluciones o actos definitivos o de trámite cualificados que no pongan fin a la vía administrativa.

El recurso ha de presentarse en el plazo máximo de un mes si el acto o resolución impugnados es expreso, de no hacerlo el acto deviene firme a todos los efectos. Por el contrario, si el objeto del recurso no es un acto expreso sino presunto o una desestimación por silencio administrativo, el recurso de alzada podrá interponerse en cualquier momento a partir del día siguiente a aquél en que se produzcan los efectos del silencio.

Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa, cabe tener por desestimado el recurso salvo en los casos de doble silencio contemplados por la Ley.

La presentación del recurso puede hacerse directamente ante el órgano competente para resolverlo o bien ante aquel que dictó el acto impugnado. En este último caso, el órgano deberá remitir, en el plazo máximo de diez días, el recurso

junto con una copia completa y ordenada del expediente completo y un informe al competente para resolverlo (su superior jerárquico).

El plazo máximo para resolver el recurso y notificar la resolución es de tres meses, transcurrido el cual sin resolución expresa, se producen los efectos del silencio negativo, de forma que el interesado puede considerar desestimado su recurso. No obstante, si el recurso se hubiera interpuesto frente a la desestimación por silencio de una solicitud, el transcurso del plazo de tres meses sin que haya recaído resolución expresa que decida el recurso interpuesto (doble silencio) determinará la estimación del recurso, aunque sólo si en la solicitud inicial no concurre ninguna de las siguientes circunstancias: que se refiera a un procedimiento relativo al derecho de petición, que su estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al servicio o dominio públicos, que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente o que se trate de procedimientos de responsabilidad patrimonial. En todos estos casos, la no resolución y notificación en plazo del recurso formulado conllevará que el interesado pueda considerarlo desestimado.

Contra la resolución de un recurso de alzada podrá interponerse el recurso contencioso-administrativo o, excepcionalmente, el extraordinario de revisión en los supuestos previstos en el artículo 125.1 LPACAP. Sin embargo, no cabrá ningún otro recurso en vía administrativa, es decir no puede recurrirse en alzada ante el superior jerárquico del órgano que resolvió el recurso ni en reposición ante el mismo órgano que lo resolvió.

Contra la resolución de un recurso de alzada no podrá interponerse otro recurso en vía administrativa, salvo el extraordinario de revisión.

2.3. El recurso potestativo de reposición.

Mediante este recurso los interesados se dirigen al mismo órgano que dictó el acto impugnado para que lo revise y lo deje sin efecto, por concurrir en él alguna causa de nulidad o anulabilidad.

El recurso de reposición cabe frente a actos que ponen fin a la vía administrativa.

Los actos susceptibles de ser recurridos en reposición son aquellos que ponen fin a la vía administrativa.

Los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa pueden ser recurridos directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello el recurso de reposición es potestativo, pues el interesado decide si quiere o no presentarlo. Si no lo presenta puede impugnar el acto directamente ante los Tribunales, pero si interpone el recurso de reposición habrá de esperar a que aquél se resuelva -de forma expresa o por silencio- antes de poder presentar el recurso contencioso-administrativo.

El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el recurso podrá interponerse en cualquier momento a partir del día siguiente a aquél en que se produzca el acto presunto por efecto del silencio administrativo.

El plazo máximo para la resolución del recurso es de un mes, transcurrido el cual sin haber sido notificada resolución expresa, el interesado podrá entender desestimado el recurso.

Contra la resolución de un recurso de reposición no cabe interponer de nuevo el mismo recurso.

2.4. El recurso extraordinario de revisión.

Este es un medio excepcional para impugnar actos firmes en vía administrativa, es decir, aquellos que ya resultan inatacables por los recursos administrativos ordinarios, bien porque no han sido recurridos en plazo, bien porque se ha resuelto un recurso administrativo formulado contra ellos.

El recurso extraordinario de revisión habrá de interponerse ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado, que también será el competente para su resolución.

Su carácter excepcional determina que se limiten las causas que pueden invocarse como fundamento del mismo y que la interpretación de si concurren o no sea estricta. Así pues, sólo cabe acudir a este tipo de recurso cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- 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 plazo de interposición del recurso varía según sea la causa que se invoca como fundamento del mismo. Si es la primera, es decir, haber incurrido en error de hecho al dictar el acto impugnado, habrá de presentarse en el plazo de cuatro años desde que dicha resolución fue notificada. En los demás casos, es decir, cuando se invoque cualquiera de las otras causas que permiten acudir al recurso extraordinario de revisión, ese plazo se reduce a tres meses, a contar desde el conocimiento de los documentos aparecidos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

El procedimiento para la tramitación del recurso extraordinario de revisión se ajustará al procedimiento común propio de todos los recursos administrativos, si bien la Ley señala dos peculiaridades propias de este recurso extraordinario. La primera es la posibilidad de inadmitirlo a trámite cuando el recurso no se funde en alguna de las causas tasadas previstas en el artículo 125.1 LPACAP o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales. La segunda, que cuando se

resuelva el recurso no sólo ha de pronunciarse el órgano sobre la procedencia o no del recurso, sino que también habrá de hacerlo sobre la cuestión de fondo resuelta en el acto recurrido.

El plazo para resolver y notificar la resolución del recurso es de tres meses, transcurridos los cuales sin resolución expresa, se entenderá desestimado.

El recurso extraordinario de revisión cabe frente a actos firmes en vía administrativa y sólo por las causas tasadas establecidas en el artículo 125.1 LPACAP.

TABLA RESUMEN RECURSOS ADMINISTRATIVOS

| | Actos impugnables | Causas | Plazo interposición | Plazo resolución | Órgano |
|-------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---|------------------|--|
| Alzada | Que no ponen fin vía administrativa | Cualquiera de nulidad o anulabilidad | 1 mes frente a actos expresos | 3 meses | Superior jerárquico del órgano que dictó el acto recurrido |
| Reposición | Ponen fin vía administrativa | Cualquiera de nulidad o anulabilidad | 1 mes frente a actos expresos | 1 mes | Mismo órgano que dictó el acto recurrido |
| Revisión | Firmes en vía administrativa | Tasadas del 125.1 LPACAP | 4 años o tres meses según sea la causa que se invoque | 3 meses | Mismo órgano que dictó el acto recurrido |

3. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

3.1. Responsabilidad patrimonial.

Dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, establecida como una garantía del ciudadano, se regula la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de aquellas.

Los particulares tienen el derecho a ser indemnizados por la Administración Pública correspondiente, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Cuando los daños y perjuicios son causados por la actividad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas la responsabilidad patrimonial se hace efectiva, no reclamando la indemnización al funcionario, sino que se exige directamente a la Administración pública correspondiente (art. 36.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

El ciudadano que ha sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de una actuación administrativa habrá de reclamarlo directamente a la Administración, no al concreto funcionario o empleado público al que se pretenda imputar el daño.

El perjudicado siempre se relaciona con la Administración responsable, de modo que no necesita reclamar dos veces, una frente a la Administración y otra frente a su empleado, sino sólo contra aquélla. Ahora bien, si tras estimar la reclamación e indemnizar al ciudadano, se considera que la causa del daño deriva de una actuación gravemente incorrecta del funcionario o autoridad, se abre una segunda fase en la que ya sólo intervienen la Administración que indemnizó y el funcionario, para depurar la posible responsabilidad de éste.

En este caso la Administración que ha indemnizado al lesionado exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubiera incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves. Se trata de una acción de reembolso para reintegrarse de la indemnización satisfecha por la Administración a los terceros perjudicados.

A la hora de exigir la responsabilidad al funcionario que causó los daños y perjuicios, la Ley 40/2015 señala que deben ponderarse, entre otras circunstancias, el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso. De manera que, tras ponderar las circunstancias concurrentes en el caso, la Administración decidirá si procede o no exigir responsabilidad al funcionario o autoridad al que se imputa el daño, y la extensión o cuantía de dicha responsabilidad.

También procede la exigencia por la Administración pública de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos por las autoridades y personal a su servicio cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia grave, previa instrucción del correspondiente procedimiento (art. 36.3 Ley 40/2015).

Las resoluciones en las que se declare la responsabilidad pondrán fin a la vía administrativa.

Por supuesto que la exigencia de esta responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas no excluye la posibilidad de responsabilidad penal si los hechos fueran constitutivos de delito. En este sentido, el artículo 36.6 de la Ley 40/2015 dispone que *“lo dispuesto en los párrafos anteriores –se refiere a la exigencia de responsabilidad patrimonial- se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes”*.

3.2. Responsabilidad penal.

En cuanto a la responsabilidad penal de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, el artículo 37 de la Ley 40/2015, establece dos reglas:

La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, y la responsabilidad civil derivada del delito, se exigirá conforme con lo previsto en la legislación penal.

La exigencia de responsabilidad penal no suspenderá los procedimientos que se instruyan para reconocer la responsabilidad patrimonial, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.