

TEMA 7

LA EJECUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

EL RECURSO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO



REFERENCIAS LEGISLATIVAS

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 cuya última modificación se ha producido por Reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuya última modificación se ha producido por Ley 42/2015 de 5 de octubre de reforma de la Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil

1. LA EJECUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A. TÍTULO

Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.

El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.

B. EJECUTORIEDAD

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.

Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.
- b) Transferencia bancaria.
- c) Domiciliación bancaria.
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

C. EJECUCIÓN FORZOSA

Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, **salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.**

D. MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- a) **Apremio sobre el patrimonio.**
- b) **Ejecución subsidiaria.**
- c) **Multa coercitiva.**

Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

E. APREMIO SOBRE EL PATRIMONIO

Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.

F. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

Habrà lugar a la ejecución subsidiaria **cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.**

En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.

El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto para el apremio sobre el patrimonio.

Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

G. MULTA COERCITIVA

Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

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

La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

H. COMPULSIÓN SOBRE LAS PERSONAS

Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa.

I. PROHIBICIÓN DE ACCIONES POSESORIAS

No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

2. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

IMPORTANTE

La revisión de los actos en vía administrativa (por la propia Administración):

- Revisión de oficio
- Recursos administrativos

La revisión de los actos administrativos por la jurisdicción contencioso-administrativa (por jueces independientes):

- Recurso contencioso-administrativo

La revisión de los actos en vía administrativa, se encuentra regulada en el Título V de la LPAC, en sus artículos 106 a 126.

A lo largo de su articulado se irá viendo la revisión de los actos administrativos, tanto por iniciativa de la propia Administración (por voluntad propia o a instancia de los interesados, lo que se denomina concretamente revisión de oficio), como mediante impugnación de los actos por aquellos que se sienten perjudicados, lo que da lugar a los recursos administrativos (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión).

2.1. REVISIÓN DE DISPOSICIONES Y ACTOS NULOS

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 de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos en el art. 47.1 LPAC.

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 que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 LPAC o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Artículo 32 Principios de la responsabilidad

[...] 2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Artículo 34 Indemnización

1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

2.2. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE ACTOS ANULABLES

Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables, previa su declaración de lesividad para el interés público.

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos para el trámite de audiencia de los procedimientos administrativos.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

En los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los apartados 4 y 5 del artículo 32, serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

2.3. EFECTOS Y LÍMITES DE LA REVISIÓN

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Las facultades de revisión no podrán ser ejercidas 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.

2.4. REVOCACIÓN

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, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

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.

3. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El título V de la Ley 39/2015, sobre la revisión de los actos en vía administrativa, mantiene las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión). No obstante, cabe destacar como novedad la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.

3.1. CONCEPTO

Los medios de impugnación de los actos y disposiciones de la Administración que pueden utilizar los que se sientan perjudicados por los mismos, cuando estimen que son contrarios al ordenamiento jurídico, reciben el nombre de recursos. Éstos son administrativos cuando se resuelven por los órganos administrativos.

3.2. PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A. Objeto y clases

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.

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

Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

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.

Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

B. Fin de la vía administrativa

Ponen fin a la vía administrativa:

- a) Las **resoluciones de los recursos de alzada.**
- b) Las **resoluciones de los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas.**
- 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 LPAC
- g) Las **demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.**

Además de lo previsto en el párrafo anterior, en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

- 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. Interposición de recurso

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.**

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.

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

D. Causas de inadmisión

Serán causas de inadmisión las siguientes:

- a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Artículo 14 Decisiones sobre competencia

1. El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados.

- b) Carecer de legitimación el recurrente.
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.
- d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.
- e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

E. Suspensión de la ejecución

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

No obstante lo dispuesto en el párrafo 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 LPAC.