

REVISIÓN DE OFICIO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL: LA REVISIÓN DE OFICIO. EL RECURSO DE ALZADA. EL RECURSO DE REPOSICIÓN. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN. RECLAMACIONES PREVIAS A LA VÍA CIVIL Y LABORAL.

I. CUADRO GENERAL DE REVISIÓN DE ACTOS POR LA ADMINISTRACIÓN	1
II.- LA REVISIÓN DE OFICIO	2
A.- CONCEPTO Y RÉGIMEN GENERAL	2
B.- LA REVISIÓN DE OFICIO O DECLARACIÓN DE NULIDAD (ART. 102 LRJPAC).....	2
C.- DECLARACIÓN DE LESIVIDAD (ART. 103 LRJPAC).....	3
D.- SUSPENSIÓN (ART. 104 LRJPAC).....	4
E.- REVOCACIÓN DE OFICIO (ART. 105 LRJPAC)	4
F.- LÍMITES DE LA REVISIÓN (ART. 106 LRJPAC)	4
III. PRINCIPIOS, REGLAS Y REQUISITOS GENERALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	4
A.- RÉGIMEN GENERAL DE LOS RECURSOS.....	4
B.- ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN SUSCEPTIBLES DE RECURSO	4
C.- FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	4
1.- Iniciación del procedimiento (art. 110 LRJPAC)	4
2.- La suspensión del acto administrativo (art. 111 LRJPAC).....	5
3.- Instrucción: el trámite de audiencia en el recurso administrativo (art. 112 LRJPAC)	6
4.- Resolución del recurso.....	7
IV. EXAMEN ESPECIAL DE LOS RECURSOS (ALZADA, REPOSICIÓN Y REVISIÓN).....	7
A.- RECURSO DE ALZADA (ARTS. 114 Y 115 LRJPAC)	7
1.- Concepto y caracteres del recurso de alza	7
2.- Elementos del recurso.....	8
3.- Tramitación del recurso.....	9
B.- RECURSO DE REPOSICIÓN (ARTS. 116 Y 117 LRJPAC).....	9
1.- Concepto	9
2.- Elementos	10
3.- Tramitación.....	10
C.- RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN (ARTS. 118 Y 119 LRJPAC).....	11
1.- Concepto y caracteres del recurso de revisión.....	11
2.- Elementos del recurso.....	11
3.- Procedimiento	12
V. PROCEDIMIENTOS SUSTITUTIVOS DE LOS RECURSOS ORDINARIOS -ALZADA Y REPOSICIÓN- (ART. 107.2 LRJPAC)	13
VI. RECLAMACIONES PREVIAS AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES Y LABORALES.....	13
A.- NATURALEZA Y RASGOS COMUNES	13
B.- LA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL CIVIL.....	14
C.- LA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL LABORAL.....	14

I. CUADRO GENERAL DE REVISIÓN DE ACTOS POR LA ADMINISTRACIÓN

Las Administraciones Públicas pueden revisar unilateralmente sus propios actos, tanto los de naturaleza estrictamente administrativa como los que dicta en materia civil o laboral.

Existen muy diversos tipos de procedimientos de revisión de actos, cuyos requisitos también difieren. Para mayor claridad expositiva, podemos resumir con esta tabla la tipología de procedimientos de revisión de actos:

REVISIÓN EN SENTIDO ESTRICTO	Declaración de nulidad (art. 102 LRJPAC)
	Declaración de lesividad (art. 103 LRJPAC)
	Revocación y rectificación de errores (art. 105 LRJPAC)
RECURSOS ADMINISTRATIVOS	Recurso de alza (arts. 114 y 115 LRJPAC)
	Recurso de reposición (arts. 116 y 117 LRJPAC)
	Recurso de revisión (arts. 118 y 119 LRJPAC)
RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS PREVIAS	A la vía judicial civil (art. 122 LRJPAC)
	A la vía judicial laboral (art. 124 LRJPAC)

II.- LA REVISIÓN DE OFICIO

A.- CONCEPTO Y RÉGIMEN GENERAL

Denominamos revisión en sentido estricto a los procedimientos que permiten a la Administración eliminar por sí misma un acto administrativo que no ha sido recurrido por los interesados.

B.- LA REVISIÓN DE OFICIO O DECLARACIÓN DE NULIDAD (ART. 102 LRJPAC)

El **objeto** de este procedimiento es la declaración de nulidad de actos definitivos, que hayan devenido firmes o que hayan agotado la vía administrativa. Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, también pueden ser declarados nulos los reglamentos o disposiciones administrativas generales.

El **motivo** por el que puede iniciarse este procedimiento es que el acto o la disposición de referencia adolezcan de vicios de nulidad de pleno derecho (art. 62 LRJPAC).

Debido, precisamente, a la gravedad del vicio para el que se prevé este mecanismo de revisión de oficio, no existe **plazo de iniciación** del procedimiento.

La **iniciación del procedimiento** puede producirse de oficio. También puede ser iniciado a instancia del particular, cuando se trate de declarar la nulidad de actos (denominada acción de nulidad).

El **procedimiento** a seguir es el general del Título VI de la ley, en todas sus fases, aunque existen dos especialidades. La primera es un trámite preliminar de admisión, en cuya virtud el órgano competente para resolver el procedimiento puede inadmitir la acción presentada a instancia de parte en los siguientes casos: a) Cuando no se base en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el art. 62.1; b) Cuando carezca manifiestamente de fundamento, y c) Cuando ya se hubieran desestimado con anterioridad en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

La segunda especialidad de procedimiento que establece la Ley en este caso es la de exigir que medie *dictamen, preceptivo y vinculante, del cuerpo consultivo*: el Consejo de Estado o el Consejo Consultivo en lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Si recae **resolución expresa que declare la nulidad el acto**, los efectos de esta declaración serán *ex tunc* (retroactivos), eliminándose el acto administrativo como si no hubiera llegado a existir; por consiguiente, devendrían inválidas todas las consecuencias anudadas al acto eliminado. La Administración puede reconocer directamente en la resolución de este procedimiento una indemnización por daños y perjuicios al particular que se hubiere visto afectado por el acto declarado nulo, sin que resulte preciso seguir el procedimiento especial de responsabilidad administrativa.

Plazo de resolución y efectos del silencio: Art. 102.5 LRJPAC: “Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

C.- DECLARACIÓN DE LESIVIDAD (ART. 103 LRJPAC)

Objeto y motivos: La declaración de lesividad es el mecanismo con que cuenta la Administración para promover la anulación judicial de un acto administrativo favorable que agote la vía administrativa y adolezca de vicios de anulabilidad. La definición anterior incorpora todos los elementos característicos de este procedimiento, que son los siguientes:

- El procedimiento sólo puede iniciarse de oficio. No cabe que un particular ejerza una acción o interponga una reclamación dirigida este objeto.
- Está indicado para anular actos favorables que agoten la vía administrativa. Cuando la Administración desee eliminar un acto desfavorable que adolezca de vicios podrá revocarlo directamente conforme al art. 105 LRJPAC, sin necesidad de promover el procedimiento de declaración de lesividad, más largo y complejo.
- La anulación no se alcanza en la vía administrativa. El procedimiento de declaración de lesividad es estrictamente administrativo, pero concluye mediante un acto que tan sólo habilita a la Administración a interponer un recurso contencioso-administrativo contra el acto que pretende anular. La sentencia judicial correspondiente, recaída en un proceso que también llamamos de lesividad, será la que decida la anulación del acto. Con esta retención judicial del asunto se persigue incrementar las garantías de los particulares, evitando que la propia Administración pueda anular actos favorables dictados por sí misma; pero al propio tiempo, se consigue articular un instrumento de eliminación de actos inválidos.

El **procedimiento** se inicia con una *declaración de lesividad*, efectuada por el órgano administrativo competente. Esta declaración es un acto administrativo formal, por el que se declara lesivo para el interés público otro acto administrativo anterior, dictado por la misma Administración Pública.

Órgano competente:

a.- En la Administración del Estado se debe entender de aplicación a la declaración de lesividad la atribución de competencias que efectúa la disposición adicional 16ª de la LOFAGE en relación con la revisión de oficio que analizamos anteriormente.

b.- En las Comunidades Autónomas, el órgano competente en función de sus propias normas de organización.

c.- En las Entidades Locales: no rige aquí el principio de separación de atribuciones entre el Pleno y el Presidente de la Corporación Local, pues en todo caso la competencia para efectuar la declaración de lesividad se atribuye al Pleno. En cuanto a los Municipios de gran población, cada órgano (Alcalde, Pleno y Junta de Gobierno Local) ostenta la facultad de revisión de oficio de sus propios actos, y el Pleno además, de las disposiciones administrativas de carácter general.

d.- Respecto de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes a las Administraciones Territoriales, podrán efectuarla si lo permite su ley de creación, y conforme a lo dispuesto en la misma.

La declaración de lesividad deberá producirse –no iniciarse, sino resolverse-, como máximo en el plazo de cuatro años desde que el acto fue dictado.

El procedimiento tiene una duración máxima de tres meses, que de superarse provocaría caducidad. Durante su transcurso ha de concederse audiencia a los interesados. Una vez declarada la lesividad, comienza el plazo para la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

D.- SUSPENSIÓN (ART. 104 LRJPAC)

Art. 104 LRJPAC: “Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.”

E.- REVOCACIÓN DE OFICIO (ART. 105 LRJPAC)

Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituye dispensa o exención no permitida por las leyes, o 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.

F.- LÍMITES DE LA REVISIÓN (ART. 106 LRJPAC)

Las facultades de revisión de 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.

III. PRINCIPIOS, REGLAS Y REQUISITOS GENERALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos pueden considerarse procedimientos administrativos cuya finalidad es revisar en sede administrativa y a instancia del interesado los actos de la Administración.

A.- RÉGIMEN GENERAL DE LOS RECURSOS

La LRJPAC establece un régimen general común a los distintos recursos administrativos en la Sección 1ª, del Capítulo II del Título VII.

El régimen común puede ser analizado desde una perspectiva estática en la que constituyen los puntos a tratar los elementos que se integran en el mismo, y desde un punto de vista dinámico, centrándose, en este caso, en las distintas actuaciones que conforman el iter procedimental de aquéllos.

B.- ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN SUSCEPTIBLES DE RECURSO

El art. 107.1 LRJPAC indica como objeto del recurso: las resoluciones y actos de trámite cualificados cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos

C.- FASES DEL PROCEDIMIENTO

1.- Iniciación del procedimiento (art. 110 LRJPAC)

Los recursos administrativos se inician mediante escrito en el que deben 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
 - e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.”

La presentación se realiza, con carácter general, ante el órgano que debe resolver el recurso, si bien en la alzada puede presentarse también ante el órgano que dictó el acto (art. 114.2 LRJPAC).

Presentado el escrito, de cualquiera de las formas admitidas en la propia LRJPAC, el órgano competente debe examinarlo para determinar si se dan los requisitos necesarios para su tramitación. Si se apreciaran errores cuya subsanación sea necesaria para proseguir con el recurso, resultará de aplicación el trámite de subsanación de defectos previsto en el art. 71 LRJPAC. No es necesario tal trámite en el supuesto en que el defecto constituya un error en la calificación del recurso, que la Ley, de acuerdo con el párrafo 2 del art. 110 LRJPAC, no constituye obstáculo para su tramitación “siempre que se deduzca su verdadero carácter”.

Si del examen del escrito presentado y documentación que le acompaña resulta la inviabilidad jurídica del mismo, podrá declararse la inadmisión del recurso previa audiencia del interesado.

2.- La suspensión del acto administrativo (art. 111 LRJPAC)

Una de las consecuencias generales de la iniciación de cualquier procedimiento es la posibilidad de adoptar medidas cautelares. En vía de recurso la principal medida cautelar es, sin duda, la posibilidad de suspender la ejecución del acto. La finalidad de esta medida sería tratar de evitar la realización de perjuicios derivados de la ejecución de un acto que puede ser revocado en virtud de la revisión que implica la propia interposición del recurso.

2.1.- El principio general de no suspensión automática de la eficacia del acto recurrido

El principio general es, en nuestro Derecho, la no suspensión del acto. Así se indica en el art. 111.1 LRJPAC cuando se dice: “La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”. La Ley, fiel a la configuración general de los actos administrativos como ejecutivos (art. 57 LRJPAC), ha optado por considerar, como carácter general, insuficiente la simple presentación del recurso para impedir la eficacia del acto.

2.2.- Suspensión automática derivada de ley por silencio

Art. 111.3 LRJPAC: “La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado resolución expresa al respecto. En estos casos no será de aplicación lo establecido en el art. 42.4, segundo párrafo, de esta Ley”.

2.3.- Suspensión discrecional por la administración

Art. 111.2 LRJPAC: “No obstante lo dispuesto en el apartado anterior (regla general de no suspensión), 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 perjuicio que se causa 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 concorra 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 art. 62.1 de esta Ley.”

Por tanto, el acuerdo de suspensión debe ser motivado (art. 52.1.d LRJPAC; ponderación razonada del art. 111 LRJPAC).

Art. 111.4 LRJPAC: “Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.

Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente.

La suspensión podrá prolongarse después de agotada la vía administrativa cuando exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud.”

Art. 111.5 LRJPAC: “Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia habrá de ser publicada en el periódico oficial en que aquél se insertó.”

3.- Instrucción: el trámite de audiencia en el recurso administrativo (art. 112 LRJPAC)

En lo que se refiere a la instrucción del recurso la LRJPAC se ocupa únicamente del trámite de audiencia. Ello no significa que la tramitación quede limitada a este trámite, por el contrario, el efecto devolutivo de la competencia permite un reexamen completo del asunto, aunque con las solas limitaciones que impone la congruencia de la resolución y el no empeoramiento de la situación del recurrente (art. 113 LRJPAC). Dicho trámite es preceptivo en los siguientes casos:

- a) Cuando se incorporen al expediente 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 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. El recurso, los informes y las propuestas no tiene 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.
- b) Cuando se introducen cuestiones nuevas no tratadas por los interesados que sean parte del expediente
- c) Cuando haya interesados en el procedimiento distintos al recurrente

4.- Resolución del recurso

4.1.- Terminación del recurso mediante resolución expresa

Supone declarar finalizado el procedimiento concluido el procedimiento previsto al efecto. En esta hipótesis, la Ley prevé tres posibles tipos de pronunciamiento (art. 113.1 LRJPAC):

1.- Inadmisión: Procede cuando el recurso no cumple con los requisitos para provocar una resolución sobre el fondo del asuntos.

2.- Desestimación: Consiste en el rechazo de lo alegado por el particular y la consiguiente confirmación del acto recurrido.

3.- Estimación: Supone el acogimiento de lo alegado por el recurrente y la subsiguiente anulación y corrección del acto recurrido. En este caso, “cuando existiendo vicios 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 salvo lo dispuesto en art. 67 “ (art. 113.2 LRJPAC).

4.- Principios de congruencia y no agravación de la situación inicial: Art. 113.3 LRJPAC: “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 pro el recurrente sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial” (este inciso final parece prohibir la llamada *reformatio in peius*).

4.2.- Terminación por silencio

Con carácter general, el silencio en los procedimientos de impugnación tiene un valor negativo. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo (art. 43.2 LRJPAC).

IV. EXAMEN ESPECIAL DE LOS RECURSOS (ALZADA, REPOSICIÓN Y REVISIÓN)

A.- RECURSO DE ALZADA (ARTS. 114 Y 115 LRJPAC)

1.- Concepto y caracteres del recurso de alzada

El recurso de alzada puede caracterizarse como:

- 1) Recurso administrativo ordinario en cuanto procede contra cualesquiera actos administrativos y haciendo valer cualesquiera de las causas de invalidez previstas en los arts. 62 y 63 LRJPAC.
- 2) Se interpone contra actos que no ponen fin a la vía administrativa (art. 114.1 LRJPAC).
- 3) Por ello, su interposición es preceptiva ya que: a) con su resolución se ultima esta vía administrativa, requisito imprescindible para su impugnación jurisdiccional (art. 114.1 LRJPAC en relación con el art. 25.1

de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa); y b) la omisión de la interposición en plazo determina la firmeza de la resolución (art. 114.1 LRJPAC y, por ello, la imposibilidad de que sea revisado en sede jurisdiccional (art. 28 LJCA 1998).

- 4) Es resuelto por el superior jerárquico a aquél que dictó el acto recurrido.

2.- Elementos del recurso

En relación con sus elementos, el recurso de alzada se caracteriza del de reposición: a) porque procede contra actos que no ponen fin a la vía administrativa y b) porque es resuelto por el superior jerárquico de aquél que dictó el acto.

A) ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVER EL RECURSO

Art. 114.1 LRJPAC: "Las resoluciones y actos a que se refiere el art. 107.1, 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."

B) OBJETO DEL RECURSO: ACTOS QUE NO PONGAN FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA

Los actos recurribles mediante este recurso son, con carácter general, los definitivos y los de trámite cualificados que no ponen fin a la vía administrativa.

En el ámbito de la Administración Local, el recurso de alzada se prevé para pocos casos, dado que por disposición legal (art. 52 LBRL), sus actos normalmente ponen fin a la vía administrativa, y entre sus órganos resolutorios (principalmente, Alcalde o Presidente, Pleno y Junta de Gobierno Local y órganos en quienes deleguen), se dice doctrinalmente que no hay jerarquía, por lo que no habría superior jerárquico. Encontramos los siguientes supuestos en que un acto administrativo local no pone fin a la vía administrativa:

- Casos excepcionales en que una ley Sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma: Pensamos que contra estos actos locales no cabe recurso de alzada, sino que no existe todavía resolución definitiva en vía administrativa, ya que dicha resolución procederá de la Administración estatal o autonómica. Esto es, el acto de la Entidad Local es de trámite en el conjunto del procedimiento al no resolver definitivamente el mismo, si bien podría considerarse como cualificado.
- Cuando proceda recurso ante la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas en los supuestos del art. 27.2 LBRL: Son actos dictados por un Ayuntamiento en el ámbito del ejercicio de competencias delegadas. En estos casos, el acto local sí es definitivo (resuelve un procedimiento), pero no pone fin a la vía administrativa, por lo que sí procede un recurso de alzada ante la Administración estatal o autonómica delegante. Estos supuestos de existencia de recurso de alzada pueden ser objeto en un futuro de incremento, debido a la reforma en el régimen local producida por la

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, debido al potenciamiento de las competencias delegadas, en detrimento de las competencias propias.

- Tribunales y órganos de selección y cualesquiera otros con autonomía funcional: procede recurso de alzada ante el órgano al que estén adscritos o, en su defecto, ante el órgano que haya nombrado al presidente de los mismos.

Fuera de estos supuestos, se puede afirmar que los actos locales que resuelvan - definitivamente- un procedimiento, además ponen fin a la vía administrativa, y por tanto, el recurso administrativo correspondiente será el de reposición.

3.- Tramitación del recurso

Art. 114.2 LRJPAC: "El recurso puede 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."

Art. 115 LRJPAC: **Plazos:** "1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso.

Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

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 art. 43.2, segundo párrafo.

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 art. 118.1."

B.- RECURSO DE REPOSICIÓN (ARTS. 116 Y 117 LRJPAC)

La reforma de la LRJPAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, recuperó el recurso de reposición con una regulación más simple y clara. Pero entre las novedades seguramente sea la más destacable el que el recurso tenga carácter potestativo en los términos establecidos en la legislación.

1.- Concepto

El recurso potestativo de reposición es un recurso administrativo ordinario cuya característica fundamental es que se resuelve por el mismo órgano que dictó el acto.

De la noción antes indicada, puede deducirse:

1. Que se trata de un procedimiento administrativo impugnatorio de un acto;
2. Tiene carácter ordinario, por lo que puede aducirse cualquier motivo de ilegalidad;

3. Tiene carácter potestativo;
4. Se interpone contra actos que pongan fin a la vía administrativa, salvo que la Ley prevea lo contrario;
5. Su rasgo esencial es que es resuelto por el mismo órgano que dictó el acto.

A diferencia del recurso de alzada, la reposición tiene carácter potestativo: lo que quiere decir que el interesado puede optar entre interponer el recurso o no, antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.- Elementos

A) SUBJETIVOS: ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVERLO

Será resuelto por el mismo órgano que hubiera dictado el acto.

B) EL OBJETO DEL RECURSO: ACTOS QUE PONGAN FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA

Art. 116 LRJPAC: “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 se resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.”

Por tanto, son recurribles en reposición las resoluciones y actos de trámite cualificados que pongan fin a la vía administrativa y que no se encuentren genéricamente excluidos por un mandato legal.

Los actos que ponen fin a la vía administrativa son (art. 109 LRJPAC):

- a.- Las resoluciones de los recursos de alzada (no cabe reposición, al venir excluida por mandato legal)
- b.- Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el art. 107.2
- c.- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario
- d.- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- e.- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

En el ámbito de la Administración Local, según lo ya manifestado respecto al recurso de alzada y del análisis conjunto de los arts. 109 LRJPAC y 52 LBRL, la mayoría de sus actos resolutorios ponen fin a la vía administrativa, por lo que serán recurribles en reposición. Ello ocurrirá en el ejercicio de sus competencias propias (artículo 25 LBRL, en la redacción dada por Ley 27/2013), por cuanto en las competencias delegadas operaría el recurso de alzada (artículo 27 LBRL, en la redacción dada por Ley 27/2013).

3.- Tramitación

Art. 117 LRJPAC: **Plazos:** “1.- El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente

a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de lapoc4dencia del recuro extraordinario de revisión.

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.”

C.- RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN (ARTS. 118 Y 119 LRJPAC)

La LRJPAC regula el recurso administrativo extraordinario de revisión en sus arts. 118 y 119. Su razón de ser es la de paliar el rigor de la firmeza del acto frente a hechos que de haberse conocido podrían haber justificado una resolución distinta a la efectivamente tomada. El recurso de revisión se da contra resoluciones administrativas firmes y por los motivos tasados previstos en la Ley, en función de los cuales aparece la posibilidad de haberse dictado una resolución que, pese a haber devenido firme en vía administrativa, puede ser errónea o injusta. De ahí su principal característica como recurso extraordinario, ya que precede ante actos administrativos firmes (y solamente contra éstos); en lógica consonancia con esta peculiaridad y del impacto que de ella puede derivarse para la seguridad jurídica, los supuestos y las condiciones de impugnación están estrictamente tasados y no pueden ser interpretados de forma amplia.

1.- Concepto y caracteres del recurso de revisión

El recurso extraordinario de revisión puede caracterizarse con las siguientes notas:

- 1) Se trata de un recurso administrativo
- 2) Tiene carácter extraordinario por lo que tanto los supuestos en que procede –y las condiciones de interposición.- son los previstos en la Ley (arts. 118 y 119 LRJPAC)
- 3) Procede, solamente, frente a actos firmes
- 4) Corresponde su resolución al mismo órgano que dictó el acuerdo

En consecuencia, este recurso puede definirse como aquel recurso administrativo extraordinario que permite la impugnación de actos administrativos firmes en los supuestos expresamente previstos en la Ley.

2.- Elementos del recurso

A) ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL RECURSO: ÓRGANO COMPETENTE

Podrá interponerse ante el órgano administrativo que lo dictó, que será el competente para su resolución (art. 118.1 LRJPAC).

B) OBJETO DEL RECURSO: ACTOS FIRMES Y MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

Los elementos objetivos característicos de su régimen jurídico son básicamente dos: losa actos objeto del recurso y los motivos por los que puede interponerse el recurso.

1.- El objeto del recurso: actos firmes: Los actos contra los que procede la interposición de este recurso se caracterizan por ser actos firmes en vía administrativa, es decir, no susceptibles de posterior recurso administrativo.

2.- Motivos de impugnación: Una consecuencia del carácter extraordinario de este recurso es el carácter limitativo de la enumeración legal de los motivos o circunstancias por los que puede interponerse, que además deben ser interpretados restrictivamente:

1ª Que al dictarlo se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente

2ª Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

3ª Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4ª 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.

3.- Procedimiento

A) INTERPOSICIÓN

El plazo de interposición varía en función del motivo invocado. En el caso previsto en la causa primera del art. 118.1 LRJPAC, el plazo de 4 años a partir de la fecha de la notificación de la resolución impugnada (art. 118.2 LRJPAC). En los demás supuestos, el plazo es el de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o que la sentencia quedara firme (art. 118.2 LRJPAC).

B) ADMISIÓN

Art. 119.1 LRJPAC: “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 art. Anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recurso sustancialmente iguales.”

C) TRAMITACIÓN (INSTRUCCIÓN)

La LRJPAC poco indica respecto a la tramitación del recurso, por lo que nos remitimos a la normativa del procedimiento administrativo común, en lo que pueda resultar de aplicación.

D) RESOLUCIÓN

Art. 119.3 LRJPAC: “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.”

La resolución tiene necesariamente dos apartados, el relativo a la concurrencia de las causas de revisión que puede dar lugar a la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso. Y el otro, relacionado con los motivos de invalidez que hayan hecho valer las partes para retirar o modificar el acto recurrido (es decir, el fondo del asunto). En este caso, la resolución puede ser de inadmisibilidad, de estimación (si efectivamente se producen los motivos de invalidez alegados por las partes), o de desestimación (o confirmación del acto recurrido), cuando, pese a la concurrencia de alguno de los motivos de revisión, no se aprecie discordancia alguna con la legislación aplicable y deba ser conservado. Como es lógico, la resolución es susceptible de recurso en sede contencioso-administrativa.

V. PROCEDIMIENTOS SUSTITUTIVOS DE LOS RECURSOS ORDINARIOS - ALZADA Y REPOSICIÓN- (ART. 107.2 LRJPAC)

Art. 107.2 LRJPAC: “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 los ciudadanos 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.”

VI. RECLAMACIONES PREVIAS AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES Y LABORALES

Régimen jurídico:

- Título VII, arts. 120 a 126 LRJPAC
- Legislación civil y laboral

A.- NATURALEZA Y RASGOS COMUNES

Cuando las Administraciones Públicas actúan con sujeción al Derecho privado, pierden las prerrogativas de que disfrutaban en las relaciones de Derecho público. También pierden el privilegio de verse enjuiciadas por un orden jurisdiccional específico –el contencioso-administrativo-, siendo recurrible su actuación ante los mismos tribunales que juzgan a los particulares. Sin embargo, incluso en las relaciones de Derecho privado que entabla la Administración aparecen ciertas especialidades y privilegios que traen causa de la vocación de servicio a la satisfacción de interés general que ostentan las Administraciones Públicas y de las especiales funciones y tareas que asumen para el cumplimiento de sus fines.

Antes de emprender una acción judicial en estas materias, el particular debe conceder a la Administración la posibilidad de pronunciarse sobre el asunto y de acceder o no a lo pedido por el reclamante. Caso de no interponer esta reclamación, el particular no puede proseguir sus acciones judiciales y por consiguiente pierde todos sus derechos de defensa. En efecto, según el art. 120 LRJPAC, *estas reclamaciones administrativas son un requisito previo para el ejercicio de acciones fundadas en Derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública.*

Efectos: Art. 121 LRJPAC: “1. Si planteada una reclamación ante las Administraciones Públicas, ésta no ha sido resuelta y no ha transcurrido el plazo en que deba entenderse desestimada, no podrá deducirse la misma pretensión ante la jurisdicción competente.

2. Planteada la reclamación previa se interrumpirán los plazos para el ejercicio de las acciones judiciales, que volverá a contarse a partir de la fecha en que se haya practicado la notificación expresa de la resolución o, en su caso, desde que se entienda desestimada por el transcurso del plazo.”

En cuanto al **plazo de interposición de las reclamaciones**, no existe uno específico, por cuanto que queda abierto en tanto que subsista la acción civil o laboral correspondiente.

B.- LA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL CIVIL

Régimen jurídico: Capítulo II del Título VII LRJPAC, arts. 122 a 124 y legislación civil.

Ámbito de aplicación: Este procedimiento administrativo opera para aquellos casos en que los ciudadanos ostenten pretensiones de carácter estrictamente civil o mercantil contra una Administración Pública.

Iniciación y órgano competente (art. 122 LRJPAC): La reclamación debe dirigirse al órgano competente, con lo que habrá de estarse a las normas específicas que regulen las mencionadas competencias en cada Administración Pública. Tales órganos son:

- a. En la Administración General del Estado: el Ministro competente por razón de la materia objeto de la reclamación, por establecerlo así la propia LRJPAC.
- b. En la Administración general de las Comunidades Autónomas: El Consejero competente por razón de la materia –así lo establecen las correspondientes leyes del Gobierno y Administración-.
- c. En las Entidades Locales no existe previsión normativa expresa del órgano competente, lo que lleva a afirmar por la doctrina que se debe entender competente el Alcalde, salvo cuando la decisión comporte el ejercicio de una atribución del Pleno.

Instrucción: Art. 123 LRJPAC: “1. El órgano ante el que se haya presentado la reclamación la remitirá en el plazo de cinco días al órgano competente en unión de todos los antecedentes del asunto.

2. El órgano competente para resolver podrá ordenar que se complete el expediente con los antecedentes, informes, documentos y datos que resulten necesarios.”

Resolución (art. 124 LRJPAC): Por lo que se refiere a los *efectos de la resolución*, una vez resuelta la reclamación, se notificará al interesado, momento en el que se reabren los plazos para el ejercicio de la acción judicial correspondiente. La *resolución presunta* se produce en el plazo de tres meses, con efecto desestimatorio; desde ese mismo momento se reanudan los plazos de recurso judicial. La resolución –expresa o presunta- de una reclamación previa a la vía judicial no prescribe nunca, por lo que en tanto subsista la acción civil podrá presentarse el recurso.

C.- LA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL LABORAL

El **régimen jurídico** de las reclamaciones administrativas previas a la vía judicial social –o laboral, como la califica la Ley- no sólo se contiene en la LRJPAC –arts. 125 y 126-: también los arts. 69 a 73 de la Ley de Procedimiento Laboral regulan esta materia.

Ámbito de aplicación: El ámbito en el que operan las reclamaciones previas a la vía judicial laboral es el de las pretensiones que los particulares ostenten frente a la Administración en materia laboral o de la Seguridad Social.

Órgano competente: En relación con el órgano competente para resolver el procedimiento, según el art. 125 LRJPAC, la reclamación se dirigirá al jefe administrativo o director del establecimiento u organismo en el que el trabajador preste sus servicios. Esta afirmación genérica merece alguna puntualización:

- a. En la Administración General del Estado, el jefe superior de personal es el Subsecretario de cada Ministerio –art. 15.1.f) LOFAGE-.
- b. En las Comunidades Autónomas, la jefatura superior de personal suele recaer sobre el órgano homólogo al Subsecretario estatal, esto es, al Viceconsejero o similar –como es el caso de Andalucía-, pero en algunos casos se atribuye al Consejero o similar la competencia para resolver las reclamaciones administrativas previas, o incluso a algún otro órgano, como el Secretario General Técnico.
- c. En las Entidades Locales, se deben distinguir los siguientes supuestos:
 - i. Municipios de régimen común: El Alcalde (art. 21.1.h LBRL)
 - ii. Municipios de gran población: Resulta confuso, dadas las atribuciones que desde la Ley 57/2003 ostenta la Junta de Gobierno Local. Así, el art. 127.1.h LBRL le atribuye en materia de personal competencias que eran del Alcalde y del Pleno, si bien el art. 124.4.i LBRL establece que el Alcalde “ejerce la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal”. Según esto, nos inclinamos a pensar que persiste la atribución del Alcalde para resolver las reclamaciones previas.
 - iii. Provincias: el Presidente (art. 34.1.h LBRL)

Resolución: El plazo de resolución es de un mes. Transcurrido un mes sin haberle sido notificada resolución alguna, el trabajador podrá considerar desestimada la reclamación a los efectos de la acción judicial laboral.