

**TEMARIO PARA LA INTEGRACIÓN FUNCIONARIAL DEL
PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DE LA REGIÓN DE MURCIA**

GRUPO A

TEMA 7

**EL ACTO ADMINISTRATIVO.
EFICACIA E INVALIDEZ DEL ACTO
ADMINISTRATIVO.
NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS: REQUISITOS Y EFECTOS.
CÓMPUTO DE PLAZOS.
LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA
ADMINISTRATIVA:
REVISIÓN DE OFICIO Y RECURSOS
ADMINISTRATIVOS.
EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**

ACTUALIZADO A ENERO DE 2013



INDICE:

I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.....	2
1.- CONCEPTO.	2
2.- ELEMENTOS.	4
3.- CLASES.	6
II.- EFICACIA E INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	11
1.- EFICACIA.	11
2. INVALIDEZ	15
III.- NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: REQUISITOS Y EFECTOS.....	18
IV.- EL CÓMPUTO DE PLAZOS.	22
V.- LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y REVISIÓN DE OFICIO.....	24
A) RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	24
B) REVISIÓN DE OFICIO.....	34
1. La rectificación de errores.	36
2. La revisión de oficio de disposiciones y actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables.....	37
VI.- EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.	41
BIBLIOGRAFÍA.....	43



I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.

1.- CONCEPTO.

Casi todos los autores, al abordar el concepto del acto administrativo, comienzan por exponer, con alguna corrección, la definición que del mismo hizo el autor italiano ZANOBINI: el acto administrativo es toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

Entraremos ahora en el análisis de los términos de tal definición. Pero al hacerlo observaremos que no se aleja mucho de la realidad otra definición del acto administrativo que proponemos y que puede resultar mucho más simple: acto administrativo sería todo aquello que hace la Administración Pública sometida al Derecho Administrativo, sin constituir un Reglamento y sin constituir tampoco una actuación material o física.

Pasemos, pues, al examen detallado de las definiciones reseñadas:

A) El acto administrativo es una declaración intelectual, esto es, el resultado o la expresión de una operación de carácter intelectual (la resolución que impone una sanción de precinto de un autobús de viajeros por incumplir la normativa en materia de transportes o que acuerda el derribo de un edificio porque excede de la altura permitida, un informe etc.) lo que deja fuera del concepto las actuaciones puramente materiales o físicas (como sería la realización concreta de aquel precinto o inmovilización del autobús o el efectivo derribo o demolición del edificio).

No obstante, creemos conveniente hacer una serie de observaciones al respecto. En primer lugar, no hay que perder de vista que toda actuación material de la Administración que afecte en sentido perjudicial o limite los derechos de los particulares ha de estar precedida de la oportuna resolución,



esto es, de un previo acto administrativo que la ordene o permita (en los supuestos examinados, el derribo requiere la previa resolución que lo acuerde, el precinto exige la previa imposición de la sanción). Así lo establece expresamente el artículo 93 LRJPAC. En segundo lugar, existen determinadas actuaciones materiales o físicas de la Administración o de su personal que en sí mismas suponen o expresan inmediatamente una declaración intelectual de voluntad, constituyendo por ello auténticos actos administrativos (así ocurre con los actos mímicos: piénsese en las señales o gestos que realizan los agentes de la circulación para la ordenación del tráfico). En estos casos, es claro que la única finalidad de esa actuación material o física (el gesto o la señal) no es otra que la expresión de aquella declaración de voluntad intelectual (deténgase, circule con rapidez etc.). En tercer lugar y finalmente debemos tener en cuenta que algunos actos administrativos, algunas posiciones intelectuales de la Administración, no se declaran expresamente sino que su existencia se deduce de otros comportamientos o conductas. Son los llamados actos tácitos.

B) La declaración intelectual en que consiste el acto administrativo puede ser de voluntad, como ocurre normalmente en las resoluciones que ponen fin a un procedimiento (en que, por ejemplo, se impone una sanción, se otorga una autorización etc., expresando la Administración su voluntad al efecto), pero también de juicio y opinión (un informe, donde la Administración expresa su opinión sobre un determinado asunto), de deseo (como la petición que un órgano dirige a otro, o la propuesta que le somete) o de conocimiento (como las certificaciones, en que la Administración se limita a dar fe de una situación cuya realidad conoce por algún medio, como ocurre, por ejemplo, con el certificado de residencia). Ahora bien, entre todas estas declaraciones son especialmente importantes las de voluntad o resoluciones, en cuanto que sólo ellas, son recurribles por separado.

C) La declaración ha de emanar de una Administración Pública.

D) El acto de la Administración ha de estar sometido al Derecho Administrativo, apareciendo como consecuencia del ejercicio de una potestad



administrativa. Ello supone que no son actos administrativos, sino simples actos de la Administración, los que ésta realiza sometida al Derecho Privado, como cualquier particular (por ejemplo, cuando compra o alquila un edificio o realiza una actividad puramente industrial o mercantil).

E) Por fin, esa potestad administrativa expresada en el acto administrativo ha de ser distinta de la potestad reglamentaria ya que en tal caso no nos encontraríamos ante un acto administrativo sino ante un Reglamento. Baste decir ahora que la diferencia esencial entre ambos no se halla tanto en que el Reglamento tiene unos destinatarios generales o indeterminados (por ejemplo, un Reglamento que regula las sanciones a imponer a los funcionarios) mientras que el acto tiene un destinatario determinado (el funcionario al que se impone la sanción en el ejemplo considerado), como en que el Reglamento crea Derecho, incorporándose al ordenamiento jurídico y aplicándose en reiteradas ocasiones, mientras que el acto administrativo se limita a aplicar el Derecho previamente existente, agotando su eficacia en su aplicación.

2.- ELEMENTOS.

Nos referimos a los elementos subjetivo, objetivo y formal del acto administrativo.

A. Elemento subjetivo. El acto administrativo, como regla general, sólo puede ser dictado por una Administración Pública, entendiéndose por tal en principio lo que marca el artículo 2 LRJPAC.

Lo expuesto justifica que se diga que el acto administrativo es esencialmente unilateral, en cuanto que su producción es exclusiva de la Administración. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que existen supuestos en que la voluntad previa del administrado es necesaria para que se dicte un acto (solicitud de una autorización o subvención) o para que éste produzca efectos (así el acto de nombramiento de un funcionario requiere para su eficacia la toma de posesión de éste).



Por otro lado, el acto ha de emanar del órgano en cada caso competente de la Administración que lo dicte (artículo 53.1 LRJPAC), debiendo estar debidamente nombrado el titular del órgano (por ejemplo, el Director General). Asimismo, es preciso que el titular del órgano competente no incurra en alguna de las causas de abstención o recusación que establecen los artículos 28 y 29 LRJPAC, sin perjuicio de que ello no suponga necesariamente la invalidez del acto (artículo 28.3 LRJPAC). Finalmente, hay que señalar que cuando el órgano competente tenga carácter colegiado, será necesario que se cumplan las condiciones legales para la validez de sus acuerdos detalladas en el Capítulo II del Título II LRJPPAC.

B. Elemento Objetivo. Este elemento hace referencia a cómo debe ser el contenido del acto administrativo.

En este sentido, el artículo 53.2 LRJPAC declara que el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos. Quiere ello decir que los actos administrativos habrán de ser lícitos (esto es, respetuosos con la legalidad vigente), determinados (es decir, que pueda conocerse con seguridad y certeza qué es lo que están estableciendo; no tendría sentido, por ejemplo, imponer una sanción “entre 50.000 y 500.000 pesetas”) y posible (por ejemplo, no puede dictarse un acto ordenando cesar la lluvia o acordando el derribo de un edificio ya demolido). Pero además el acto ha de ser adecuado a su fin; en este sentido hay que señalar que el fin de cada acto ha de ser siempre la satisfacción de un interés público, pero además cada acto tiene un fin específico, que caso de no perseguirse en la actuación concreta afecta a su validez (es el vicio de la desviación de poder). Por ejemplo, es claro que el fin de una sanción administrativa es el de castigar a quien incumple una norma jurídica: por ello, la resolución que impone la sanción será irregular cuando no persiga realmente ese fin específico, aun cuando se esté tratando de lograr otro fin de interés público distinto. Por eso, será irregular la sanción tanto cuando se impone por un deseo de venganza personal del funcionario (no se persigue un interés público), como si de lo que se tratase es de obtener recursos económicos para la



Administración bajo la forma de multa (se persigue un fin de interés público, pero distinto del que debería ser propio del acto sancionador).

C. Elemento Formal. Como regla general, los actos administrativos adoptan forma escrita, aunque es posible que existan otras formas de expresión adecuadas a su naturaleza (por ejemplo, señal de un agente de tráfico o los actos que adoptan forma verbal, como ocurre muchas veces en la función docente: preguntas de los exámenes, disciplina de aula, etc.).

En cuanto a la forma concreta de cada acto, está en función del mismo. El artículo 89.3 LRJPAC detalla un contenido mínimo y parece evidente que en todo caso deberán hacerse constar circunstancias tales como el órgano que dicte el acto o su fecha.

Elemento muchas veces esencial del acto administrativo es su motivación, esto es, la exposición de las razones de su adopción. La motivación ha de ser suficiente y racional.

El artículo 54.1 LRJPAC detalla los actos administrativos que habrán de ser motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, conteniendo una regla especial en su artículo 54.2 aplicable a los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva (concurso de funcionarios, procedimiento de contratación de una obra pública, etc.).

3.- CLASES.

Son innumerables las clasificaciones existentes de los actos administrativos. Entre las más importantes, destacamos las que siguen.

A. Actos favorables y actos de gravamen.



Son actos favorables los que producen efectos beneficiosos para los interesados (una subvención, una autorización) y actos de gravamen los que perjudican a aquélla (una sanción, una liquidación tributaria).

Las diferencias fundamentales de régimen jurídico entre unos y otros son:

- a) Los actos de gravamen pueden ser revocados en cualquier momento por la Administración (artículo 105.1 LRJPAC); los favorables sólo pueden serlo, en principio, por motivos de ilegalidad y con enormes limitaciones (artículos 102 y siguientes LRJPAC).
- b) Excepcionalmente, los actos favorables podrán tener carácter retroactivo (artículo 57.3 LRJPAC), a diferencia de los de gravamen.
- c) Los actos de gravamen han de ser siempre motivados (artículo 54.1 a) LRJPAC).

B. Actos resolutorios y actos de trámite.

Los primeros (resoluciones) son aquellos que ponen fin a un procedimiento, decidiendo sobre el fondo del asunto (imponen la sanción, conceden la autorización). Los segundos son los actos que forman parte del procedimiento que culminará, en su caso, con la resolución (acto de iniciación de un expediente, informes, propuestas, etc.).

Sólo las resoluciones son susceptibles de recurso administrativo o jurisdiccional. Por excepción, son también recurribles los actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento (por ejemplo, que ordenen el archivo de las actuaciones), produzcan indefensión (por ejemplo, la inadmisión incorrecta de una prueba) o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Así lo dispone el artículo 107.1 LRJPAC.



C. Actos que causan estado en vía administrativa, ponen fin a la vía administrativa o son definitivos en vía administrativa.

Todas estas expresiones aluden a una misma clase de actos: aquellos contra los que no cabe interponer recurso administrativo (salvo el de reposición), sino sólo recurso jurisdiccional ante los Tribunales contencioso-administrativos. Los detalla con carácter general el artículo 109 LRJPAC; para la Administración del Estado los concreta la disposición adicional decimoquinta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997 y para la Comunidad Autónoma de Murcia el artículo 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.

D. Actos Firmes.

Hay que distinguir propiamente dos supuestos:

- a) Actos firmes en vía administrativa, que son aquellos contra los que ya no puede interponerse recurso administrativo, bien porque nunca pudo hacerse (esto es, porque son definitivos en vía administrativa) o porque, aún siendo recurribles en principio, no fueron efectivamente recurridos en tiempo y forma por los interesados.
- b) Actos firmes propiamente, que son aquellos contra los que no cabe ya ningún recurso, ni administrativo ni jurisdiccional, por no haber sido recurridos en tiempo y forma, bien en vía administrativa (caso de los actos no definitivos en vía administrativa), bien en vía jurisdiccional (caso de los actos definitivos en vía administrativa).

E. Actos administrativos con destinatario plural.

Son aquellos que van dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, como los Reglamentos, pero que a diferencia de éstos, se agotan con



su aplicación. Así, sería un Reglamento una Orden que regulara las convocatorias de concursos de funcionarios, y acto administrativo general una concreta convocatoria de un concurso.

F. Actos expresos y actos presuntos.

La Administración está obligada por el art. 42 de la LRJPAC a resolver cuantas solicitudes formulen los ciudadanos. Si la Administración dicta esa resolución pronunciándose acerca de la estimación o desestimación de la solicitud nos encontraremos ante un acto expreso. Si por el contrario la Administración no resuelve de forma expresa una solicitud y transcurre el plazo establecido para resolver y notificar, opera el denominado silencio administrativo y se produce un acto presunto. Veamos con algo más de detenimiento qué es el silencio administrativo y cómo opera.

La institución del silencio administrativo trata precisamente de resolver la situación que se plantea cuando la Administración no ha contestado expresamente al solicitante, solucionando a éste los inconvenientes que se derivan de que, ante tal situación, ni ha obtenido lo que quiere ni se le permite recurrir a otras autoridades para obtenerlo. Y el mecanismo que emplea consiste en que si transcurre un determinado período de tiempo sin que se haya dictado resolución, se pone en marcha un sistema que terminará por considerar estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición del particular en virtud del transcurso del tiempo, aún cuando no haya existido resolución expresa.

Pues bien, el artículo 43.1 señala, como regla general, que jugará el silencio positivo, salvo que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario.

Sin embargo, a continuación, el mismo precepto establece una serie de supuestos excepcionales en que jugará el silencio negativo y que son éstos:



- a) Procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución. Son aquellos casos en que se formulan las denominadas “peticiones graciabes”, esto es, solicitudes de los ciudadanos que no tienen un apoyo concreto en el ordenamiento, de modo que más que jurídico tienen un carácter esencialmente político o de oportunidad (por ejemplo, que se ponga un semáforo en una calle, que una carretera no pase por un pueblo, etc.)
- b) Solicitudes cuya estimación tendría como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público (por ejemplo, autorización para que un bar coloque mesas en la calle o para instalar un chiringuito en la playa) o al servicio público (por ejemplo, autorización o licencia o concesión para explotar una emisora de radio o un canal de televisión, o una línea de autobuses urbanos).
- c) Procedimientos de impugnación de actos y disposiciones (Por ejemplo un recurso). Sin embargo, si la solicitud inicial del interesado había sido desestimada en virtud del silencio negativo y en vía de recurso de alzada (sólo juega la excepción, pues, en el caso de recurso de alzada) persiste el silencio de la Administración, y como una especie de sanción hacia ésta, jugará el silencio positivo.

En caso de silencio positivo, transcurrido el plazo establecido sin haberse notificado la resolución, el interesado la puede considerar estimada, teniendo tal estimación, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. En este caso, la Administración podrá resolver la solicitud con posterioridad, pero sólo en el supuesto de que, efectivamente, considere estimada la solicitud, confirmando así los efectos del silencio positivo.

En caso de silencio negativo, el interesado puede considerar desestimada su solicitud, a los solos efectos de permitirle la interposición del



recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente. La Administración puede dictar (en realidad, debe dictar, porque siempre tiene la obligación de resolver en este caso) su resolución expresa posteriormente, en el sentido que estime adecuado jurídicamente, esto es, puede estimar o desestimar la solicitud.

Finalmente, debe hacerse constar que, según el artículo 43.4 LRJPAC, el interesado puede solicitar del órgano competente para resolver su solicitud, tanto en los casos de silencio positivo como negativo, que se le expida un certificado acreditativo de que se ha producido el silencio, lo que deberá hacer el citado órgano en el plazo máximo de quince días.

También puede producirse el silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio. En este supuesto, el régimen establecido por la LRJPAC en su art. 44 es el siguiente:

- Silencio administrativo negativo en el caso de aquellos procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, de tal forma que los interesados que hubieran comparecido podrán estimar desestimadas sus pretensiones.
- Caducidad, en el caso en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

II.- EFICACIA E INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.- EFICACIA.



Para que un acto administrativo despliegue toda su eficacia, para que produzca en la realidad los efectos que estaba buscando, no basta en la gran mayoría de los casos con que simplemente se haya dictado: es preciso normalmente el cumplimiento de determinados requisitos que fundamentalmente se centran en la necesidad de garantizar el conocimiento del acto por aquellos a quienes va dirigido, a fin de que puedan darle efectivo cumplimiento.

La Ley 30/1992 regula la eficacia de los actos administrativos en el Capítulo III del Título V (artículos 56 a 61). Comienza por sentar la regla general (teórica, como hemos visto, ya que otra cosa ocurre en la práctica) de que los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan (artículo 57.1); no obstante, ya en el mismo precepto deja a salvo la posibilidad de que el propio acto disponga otra cosa (por ejemplo, cuando fije un plazo o término para que comiencen los efectos del acto) y en el artículo 57.2 añade también que la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superiores: finalmente, el artículo 57.3 regula la posibilidad de otorgar eficacia retroactiva a los actos.

A) PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Como hemos visto, el artículo 57.1 LRJPAC declara que los actos administrativos se presumen válidos. Ello quiere decir que en tanto no se declare su invalidez, los actos administrativos se consideran como si fuesen conformes al ordenamiento jurídico y deben ser cumplidos y hechos cumplir por los ciudadanos y por la Administración, sin que estos, aún cuando los estimen inválidos, puedan limitarse a desconocerlos. De este modo, el particular afectado por el acto que considere inválido si quiere evitar que el mismo produzca los correspondientes efectos que pueden perjudicarle, está gravado con la carga de impugnar el acto, esto es, de presentar contra el mismo los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales, con la finalidad de solicitar y obtener, en su caso, su anulación.



B) EFICACIA DEMORADA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como ya hemos señalado, la teórica regla general de eficacia inmediata del acto administrativo del artículo 57.1 LRJPAC admite excepciones, excepciones que en la práctica superan cuantitativamente a aquella regla general. Examinémosla separadamente:

- a) Cuando así lo disponga el propio acto. Por ejemplo, el propio acto pueda establecer un plazo para su eficacia (otorgamiento de una autorización de apertura de un establecimiento a partir del día 1 de enero de 1996) o supeditarla al cumplimiento de determinadas condiciones (por ejemplo, condicionar esa autorización a la realización de determinadas obras).
- b) Cuando así lo exija el contenido del acto. Se trata de aquellos supuestos en que el acto, por su propia naturaleza, no puede producir efectos sin la producción de un requisito posterior. Así, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario no adquiere su eficacia sino hasta el acto de toma de posesión.
- c) Cuando la eficacia esté supeditada a la aprobación superior del acto.
- d) Notificación y publicación: la notificación o publicación del acto administrativo, cuando proceda, es necesaria para que el acto administrativo produzca todos sus efectos. Así, mientras que la notificación o publicación no se haya practicado correctamente, ello supone que el acto no produce efectos perjudiciales para el interesado, pero sí los que le benefician (así, aun cuando no se le haya notificado el otorgamiento de una autorización, desde que se dictó el acto podrá ejercer correctamente la actividad). Ello supone que el plazo para interponer los correspondientes recursos no empieza a correr hasta la notificación o publicación.



C) RETROACTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El artículo 57.3 LRJPAC detalla los casos en que excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos administrativos. Así ocurre:

- a) Cuando se dicten en sustitución de otros anulados. Así, por ejemplo, cuando se denegó autorización para ejercer una actividad y posteriormente se estima el recurso interpuesto contra tal denegación.
- b) Cuando produzca efectos favorables para los interesados, sin lesionar derechos o intereses legítimos de terceros, y fuera ya posible dictar el acto en la fecha a que se retrotraiga. Así, por ejemplo, cuando se nombra a un funcionario con efectos económicos retroactivos, desde el momento en que dicho nombramiento podría haberse ya producido.

D) SUSPENSIÓN DE EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo puede quedar suspendido en su eficacia, esto es, quedar momentáneamente sin efecto por diversas razones. No es el momento aquí de exponer las mismas por exceder de nuestro estudio. Citemos simplemente las siguientes:

- a) En vía de recurso administrativo (artículo 111 LRJPAC).
- b) En procedimientos de revisión de oficio (artículo 104 LRJPAC).
- c) En vía de recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998.
- d) Como consecuencia del control de unas Administraciones sobre otras. Así ocurre respecto de determinados actos de la Administración



Local, que pueden ser suspendidos por la Administración estatal (artículo 67 de la Ley de Bases de Régimen Local).

2. INVALIDEZ

Un acto administrativo es inválido cuando infringe el ordenamiento jurídico. En el Derecho Administrativo se distinguen legislativamente dos clases de invalidez: la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad, para los que se han propuesto diversos criterios de distinción, que pasamos a analizar:

- a) La anulabilidad del acto es la regla, mientras que la nulidad de pleno derecho es la excepción, que sólo tiene lugar en los casos tasados que marca el artículo 62 LRJPAC, produciéndose normalmente por vicios más graves que los de la anulabilidad.
- b) La nulidad de pleno derecho no permite nunca su subsanación o convalidación, sea por el transcurso del tiempo o por otras razones. Siempre puede declararse la nulidad de pleno derecho de un acto, mientras que el acto anulable puede quedar definitivamente sanado si no ha sido impugnado en tiempo y forma, a través de los diversos procedimientos existentes.
- c) Los actos nulos, dada la gravedad del vicio que les afecta, carecen inicial y perpetuamente de efectos. Por ello los efectos de la declaración de nulidad se producirán *ex tunc*, es decir, desde la fecha en que el acto declarado nulo se dictó. Sin embargo, el acto anulable produce efectos, en tanto no sea anulado y dicha anulación es efectiva *ex nunc*, esto es, sólo desde la fecha en que se produce la anulación.

A) SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO.



Los recoge el artículo 62 LRJPAC, habiendo declarado el Tribunal Supremo que deben ser interpretados con carácter restrictivo, y en función de la gravedad de las circunstancias que concurren en cada caso concreto. Examinemos separadamente los supuestos del artículo 62.1.

- El apartado a) se refiere a los actos administrativos que lesionen los derechos y libertades recogidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución o el derecho a la objeción de conciencia.

- El apartado b) exige que el acto se haya dictado por órgano manifiestamente incompetente. Se exige, por tanto que la incompetencia sea manifiesta (esto es, que sea patente y clara, que salte a la vista, según la jurisprudencia) y que afecte a la materia (sanción en materia de transportes impuesta por el Consejero de Cultura) o al territorio (sanción impuesta por un Delegado Provincial de Granada por hechos cometidos en Sevilla), pero no a la incompetencia jerárquica (sanción impuesta por un Director General cuando el competente es el Consejero), por ser susceptible de convalidación.

- El apartado c) exige que el contenido del acto sea imposible físicamente (orden de construir en terrenos no aptos material o físicamente para ello, embargo de un bien destruido).

- El apartado d) exige que el acto en sí constituya un delito o falta castigado en el Código Penal, o se dicte como consecuencia de un delito o falta.

- El apartado e) se refiere en primer término a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. La jurisprudencia entiende por tal, en ocasiones, la ausencia total de procedimiento que haya concluido con la correspondiente resolución (otorgamiento de una subvención sin más, etc.). Otras veces sanciona con la nulidad de pleno derecho la inobservancia de trámites esenciales (por ejemplo, falta de audiencia a los interesados; falta de pago de justiprecio en la expropiación). Otras veces también lo aprecia cuando la Administración ha



seguido un procedimiento, pero no el adecuado en relación con el acto que se dictó (sanción sin procedimiento sancionador, contratación directa cuando lo procedente era la subasta).

En cuanto al motivo de nulidad consistente en prescindir de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, como tales considera la jurisprudencia las normas sobre convocatoria, composición del órgano colegiado, orden del día, quorum de asistencia y votación y deliberación y votación.

- El apartado f) establece que serán nulos los actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

- Finalmente, el apartado g) se remite a otros motivos de nulidad contenidos en Leyes (y no Reglamentos) específicas, y el artículo 62.2 se refiere a la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias y a sus causas.

B) ANULABILIDAD E IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES.

El artículo 63 consagra la regla general de que los actos administrativos son anulables cuando infrinjan el ordenamiento jurídico, incluso cuando tal infracción consiste en la desviación de poder, esto es, dictar un acto administrativo para fines distintos de los fijados, y ello aún cuando el acto, objetivamente, podría ser válido (por ejemplo, si se adjudica un contrato a un empresario por su amistad con una autoridad, tal acto será anulable, aun cuando si el procedimiento se hubiera desarrollado correctamente, también se hubiera adjudicado al mismo empresario).



Esta regla general de anulabilidad quiebra cuando estamos ante los supuestos tasados de nulidad de pleno derecho y cuando se considera que determinadas infracciones del ordenamiento jurídico no reúnen la suficiente importancia como para provocar la invalidez del acto. Son las denominadas irregularidades no invalidantes, recogidas en los apartados 2 y 3 del artículo 63. Así, los defectos de forma (esto es, los que se producen en el desarrollo del procedimiento o bien en el contenido físico de la resolución, pero sin que en este caso afecten al fondo del asunto) sólo dan lugar a la invalidez cuando ello afecte al propio acto, impidiéndose cumplir su fin propio o cuando se haya causado indefensión a los interesados (p.ej. y en algunos casos, cuando se haya prescindido de los trámites de audiencia o prueba). La jurisprudencia exige, en los casos de defecto de procedimiento, para declarar la invalidez que el defecto formal haya hecho que se dicte una resolución sobre el fondo distinta o que no se sabe si habría sido distinta de la dictada con cumplimiento de todos los requisitos formales. Tampoco producen la invalidez las actuaciones administrativas realizadas fuera de plazo, salvo en los casos excepcionalísimos en que la importancia del plazo así lo justifique.

III.- NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: REQUISITOS Y EFECTOS.

Los artículos 58 y 59 determinan el régimen general de la notificación en nuestro Derecho Administrativo, disponiendo que:

“Artículo 58. Notificación.

1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.



2. *Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados pueden ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.*

3. *Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.*

4. *Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.”*

Obsérvese que si en la resolución no se indican los recursos procedentes contra la misma ni el plazo para interponerlos se ocasiona una notificación defectuosa. No obstante, se subsana el defecto y surte efectos la notificación si el interesado interpone el recurso pertinente. Si el órgano de la Administración no instruye bien al administrado sobre el recurso procedente y le induce a error que determina que el mismo interponga fuera de plazo el recurso indicado por la Ley, no puede aquella alegar la extemporaneidad del recurso. Hace aquí aplicación la jurisprudencia del principio según el cual la Administración no puede prevalerse de un error al que ha inducido un órgano de la misma, esgrimiéndolo en contra de quienes fueron víctimas de tal error.

“Artículo 59. Práctica de la notificación.



1. *Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.*

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

2. *En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.*

3. (Derogado por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos).

4. *Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento.*

5. *Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el .Boletín Oficial del Estado., de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.*



En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de notificar conforme a los dos párrafos anteriores.

6. La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada.

b) Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

La notificación por medios electrónicos se rige por el artículo 28 de la ya citada Ley 11/2007, conforme a las siguientes reglas:

Para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización, salvo que la Administración haya establecido reglamentariamente la obligación de relacionarse con ella por medios electrónicos. Tanto la indicación de la preferencia en el uso de medios electrónicos como el consentimiento citados anteriormente podrán emitirse y recabarse, en todo caso, por medios electrónicos .



El sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales.

Cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el art. 59.4 LRJ PAC, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso .

Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos , utilizándose los demás medios admitidos en el art. 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, excepto en los casos previstos en el art. 27.6 de la presente Ley.

Producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia, el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos acceso .

IV.- EL CÓMPUTO DE PLAZOS.

Dispone el art. 47 de la LRJPAC que los términos y plazos establecidos en las Leyes obligan tanto a la Administración como a los interesados.

Por su parte, el art. 48 establece las normas generales para el cómputo de los plazos, en los siguientes términos.

1. Siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos.



Cuando los plazos se señalen por días naturales, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

2. Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

3. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente (por ejemplo el plazo que finaliza en domingo se prorroga al lunes).

4. Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

5. Cuando un día fuese hábil en el Municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

6. La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo ni el acceso de los ciudadanos a los registros.

7. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá



los días inhábiles de las Entidades que integran la Administración Local correspondiente a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda y en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento por los ciudadanos.

Intentando precisar algo más, ¿cuándo empieza y cuándo acaba el plazo? Sea cual sea la unidad de tiempo en que se exprese el plazo, esto es años, meses o días, el plazo comienza a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.

Ahora bien, sobre cuándo termina el plazo, hay que hacer mayores precisiones.

- En principio, el plazo ha de terminar en día hábil. Así, en los plazos expresados en años, meses o días hábiles, si el último día del plazo es inhábil, el plazo se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.

- Cuando el plazo se expresa en meses, cuando en el mes de vencimiento no hubiere día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, el plazo expira el último día del mes. Así, un plazo de un mes que comienza el 31 de enero, finalizaría el 28 de febrero.

V.- LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y REVISIÓN DE OFICIO.

A) RECURSOS ADMINISTRATIVOS.



En general, el recurso administrativo es la impugnación de un acto administrativo anterior. Por ello, el objeto del recurso ha de ser:

- Un acto. Es decir, no cabe el recurso administrativo contra las disposiciones de carácter general (leyes, decretos, órdenes, etc.).

- Dictado por una Administración y sometido al Derecho Administrativo. Es decir, no cabe el recurso en vía administrativa contra un contrato de trabajo o contra un contrato de arrendamiento. Tampoco contra los actos de un concesionario de la Administración.

La Ley fundamentalmente distingue los siguientes tipos de recursos:

1. Los recursos de alzada y potestativo de reposición.

2. El recurso extraordinario de revisión.

La distinción entre estos tipos de recursos se aprecia en atención a elementos tales como los actos impugnables a través de cada uno de ellos, el plazo de interposición, los motivos o causas en los que se pueden basar y ciertas peculiaridades del procedimiento. Pasamos a estudiar cada uno de ellos.

1) El recurso de alzada y el potestativo de reposición.

El artículo 107 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala que cabrá el recurso de alzada y el potestativo de reposición contra las resoluciones y los actos de trámite, aunque en este último caso, solo si 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.



Estudiamos a continuación cada uno de estos recursos.

a) El recurso de alzada.

Dispone el artículo 114 que las resoluciones y actos señalados en el artículo 107, podrán ser recurridas en alzada ante el superior jerárquico del órgano que los dictó. (Por ejemplo, la resolución de un Director General puede ser recurrida en alzada ante su Consejero).

El recurso de alzada puede interponerse en el plazo de un mes a contar desde la notificación o publicación del acto que se recurre, si dicho acto es expreso. Si es presunto, el plazo se amplía a tres meses, a contar a partir del día siguiente a aquél en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Las causas o motivos de impugnación pueden ser cualquiera de las enumeradas en los artículos 62 y 63 de la Ley, esto es, cualquier infracción del ordenamiento jurídico que suponga la nulidad o la anulabilidad del acto impugnado.

El plazo que la Administración tiene para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada es de tres meses contados a partir de la interposición del recurso. En caso de que no resuelva expresamente en dicho plazo, el silencio administrativo es negativo, es decir, que el recurso se entiende desestimado. Existe una excepción, la del artículo 43.2, segundo párrafo, cuando el recurso se interpone contra una previa desestimación presunta. En tal caso, el silencio se entiende positivo.

El recurso de alzada puede interponerse ante el órgano competente para resolver, o ante el que dictó el acto, en cuyo caso deberá remitir en el plazo de 10 días copia del expediente más un informe, al órgano competente para resolver.

b) El recurso potestativo de reposición



Señala el artículo 116 de la Ley que los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Debe incidirse en la matización de que si bien el recurso de reposición es potestativo, esto es, que se puede interponer o no con carácter previo al recurso contencioso-administrativo, una vez se ha optado por presentar el recurso, no cabe acudir ante la jurisdicción contenciosa, hasta tanto se haya resuelto el recurso de reposición.

Por tanto, pueden recurrirse en reposición los actos y resoluciones que pongan fin a la vía administrativa. Veamos de qué estamos hablando:

El artículo 109 señala que ponen fin a la vía administrativa:

- La resolución de los recursos de alzada.
- La resolución de otros procedimientos de impugnación señalados por el artículo 107.2
- Las resoluciones dictadas por órganos que carecen de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

En Murcia, en concreto, la Ley 7/2004, de 28 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia, establece en su artículo 28 que ponen fin a la vía administrativa, además de los



supuestos previstos en la normativa básica estatal, las resoluciones de los siguientes órganos:

- a) Las del Presidente y del Vicepresidente.
- b) Las del Consejo de Gobierno.
- c) Las 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.
- d) Las de los consejeros, salvo cuando una Ley otorgue recurso ante el Consejo de Gobierno.
- e) Las de los demás órganos, en los casos que resuelvan por delegación de un órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

En relación con la Administración Institucional (Servicio Murciano de Salud, IMAS, etc.), contra los actos de sus directores, cabe recurso de alzada ante el Consejero correspondiente (art. 27.2, letra b) de la Ley 7/2004), luego las resoluciones de estos órganos no ponen fin a la vía administrativa.

El recurso de reposición puede interponerse en el plazo de un mes a contar desde la notificación o publicación del acto que se recurre, si dicho acto es expreso. Si es presunto, el plazo se amplía a tres meses, a contar a partir del día siguiente a aquél en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos, sólo cabrá el recurso contencioso-administrativo o, en su caso, el recurso extraordinario de revisión.

Las causas o motivos de impugnación pueden ser cualquiera de las enumeradas en los artículos 62 y 63 de la Ley, esto es, cualquier infracción del



ordenamiento jurídico que suponga la nulidad o la anulabilidad del acto impugnado.

El plazo que la Administración tiene para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición es de un mes contado a partir de la interposición del recurso. En caso de que no resuelva expresamente en dicho plazo, el silencio administrativo es negativo, es decir, que el recurso se entiende desestimado. En relación al recurso potestativo de reposición, y a diferencia del recurso de alzada, no se prevé la excepción del artículo 43.2, segundo párrafo, esto es cuando el recurso se interpone contra una previa desestimación presunta, por lo que en tal caso, el silencio se entiende igualmente negativo.

Finalmente, cabe señalar que contra la resolución de un recurso de reposición, no cabe nuevamente dicho recurso, esto es, no se admite la reposición de la reposición.

2) El recurso extraordinario de revisión.

Como su propio nombre indica tiene carácter extraordinario dado que es una excepción al principio de firmeza del acto administrativo, y se basa en la trascendencia de los motivos que lo justifican, cuya concurrencia en un determinado acto hacen dudar seriamente de la justicia del mismo.

Pueden impugnarse a través del recurso extraordinario de revisión los actos firmes en vía administrativa, esto es, aquellos actos no susceptibles de recurso, o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo.

Debe interponerse ante el órgano administrativo que dictó el acto impugnado, que será también el competente para su resolución.

Los motivos en los que se puede basar un recurso extraordinario de revisión son los que señala el artículo 118, y sólo ellos, dado que su



interpretación ha de ser muy restrictiva, precisamente por el carácter extraordinario que revisten. Los motivos son los siguientes:

1. Que al dictar el acto se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los documentos obrantes en el expediente. Esto es, que los hechos en virtud de los cuales se dictó el acto que se pretende impugnar sean inexactos y que dicha inexactitud quepa apreciarla de forma palpable y directa sin necesidad de aplicar reglas de interpretación o normas jurídicas.
2. Aparición de nuevos documentos de valor esencial que evidencien el error de la resolución recaída. Supone la aparición de documentos desconocidos en el momento de dictar la resolución impugnada y que tengan una importancia decisiva, de tal forma que de haberse conocido dichos documentos en el momento de adoptar la decisión, ésta habría sido distinta. Debe recordarse que no cabe admitir documentos que pudieron ser aportados en un primer momento.
3. Que en la resolución hayan tenido influencia documentos o testimonios declarados falsos por una sentencia firme anterior o posterior a la resolución que se pretende impugnar.
4. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta.

El plazo para interponer el recurso extraordinario de revisión varía en atención a la causa por la que se pretende impugnar:

- Si por la causa primera, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación del acto impugnado.
- En los demás casos, en tres meses desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia sea firme.



La resolución del recurso debe producirse en tres meses. En caso contrario, el silencio opera en forma negativa.

En la Administración Regional, el procedimiento del recurso extraordinario de revisión reviste algunas peculiaridades, siendo la más significativa la exigencia del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos; el del Consejo Jurídico de la Región de Murcia es meramente facultativo.

Como una novedad importante de la reforma operada por la Ley 4/1999, se recoge la posibilidad de inadmitir a trámite un recurso extraordinario de revisión cuando se den determinadas circunstancias (que el recurso no se funde en ninguna de las causas que pueden motivar el recurso extraordinario de revisión o que se hayan desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales). Recoge así una línea jurisprudencial ya muy consolidada.

3). Normas generales a los recursos administrativos.

La Ley viene a regular determinados aspectos que son comunes a estos tipos de recurso. De ellos destacamos las siguientes notas:

- Procedimiento. El procedimiento para la tramitación de un recurso administrativo es similar al procedimiento general de producción de los actos administrativos. Dicha similitud se aprecia no sólo en las fases del procedimiento, sino incluso en preceptos concretos como el 110.1, relativo al contenido del escrito de interposición del recurso, que recuerda al artículo 70, en el que se regulaba el contenido de la solicitud del interesado.

Como peculiaridades del procedimiento de los recursos administrativos, señalaremos las normas recogidas en los artículos 112 (audiencia de los interesados) y 113 (resolución).



Respecto a la audiencia, cobra especial significado en el procedimiento de los recursos, porque de lo que se trata es de privar de efectos a un acto que ya los está produciendo, por lo que es casi seguro que existirán otros interesados en relación a la anulación o al mantenimiento del acto administrativo. Por ello, se exige el trámite de audiencia en todos aquellos casos en los que aparezcan nuevos hechos o documentos no contenidos en el expediente originario o en los que existan otros interesados. La no evacuación del trámite de audiencia cuando fuera preceptivo, determina indefensión y la consiguiente nulidad de actuaciones.

Respecto a la resolución, ésta se pronunciará en alguno de los siguientes sentidos:

- Inadmisibilidad del recurso. La Administración no entra a conocer de cuestiones de forma ni de fondo, tan sólo decide que no era posible la impugnación del acto por la vía pretendida. Por ejemplo, en el caso de un recurso extraordinario de revisión por un motivo distinto a los admitidos por el artículo 118, o interposición de un recurso administrativo fuera de plazo.

- Desestimación del recurso. Cuando la Administración conoce de las cuestiones de forma y de fondo del recurso pero no accede a lo solicitado por el recurrente. En el caso de desestimación por vicio de forma, debe retrotraerse el procedimiento al momento anterior a aquél en que se produjo el vicio.

- Estimación del recurso. Supone la aceptación de la pretensión del recurrente, en todo o en parte, y determina la anulación en todo o en parte del acto recurrido. Puede señalarse como efecto indirecto el de la exigencia de responsabilidad al funcionario que dictó el acto que luego ha sido anulado.

En la resolución de los recursos administrativos cabe hacer referencia a dos principios: el de congruencia y el de prohibición de la “reformatio in peius”.



El principio de congruencia supone que la resolución habrá de resolver todas las cuestiones que se planteen en el recurso, tanto de forma como de fondo, y tanto si han sido alegadas como si no por el recurrente. En este último caso, será preciso dar audiencia al recurrente.

Por su parte, el principio de la no “reformatio in peius” supone que el recurrente no puede ver agravada su situación como consecuencia de la interposición del recurso, sin perjuicio de que la Administración pueda iniciar un nuevo procedimiento. Por ejemplo, en el caso de una multa de tráfico que es impugnada por el infractor. La resolución del recurso no puede suponer la imposición de una multa mayor que aquella que se recurrió, aunque nada impide a la Administración iniciar un nuevo procedimiento sancionador que acabe imponiendo esa mayor sanción.

Al igual que en el procedimiento ordinario, existen otras formas de resolver los recursos administrativos, tales como la desestimación presunta por silencio administrativo, la caducidad, el desistimiento o la renuncia.

Debemos, por último hacer referencia a la suspensión del acto impugnado. La regla general es la de que la interposición de un recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, el cual continúa produciendo sus efectos, al menos, hasta la resolución del recurso. Sin embargo, hay excepciones, y el acto puede ver suspendida su ejecución durante la tramitación del recurso si:

- Una disposición así lo establece. Por ejemplo en los procedimientos sancionadores, la sanción impuesta no se lleva a cabo hasta que no sea firme el acto que la impone. Es firme cuando o bien han pasado los plazos para interponer recurso sin que se haya llegado a presentar, o bien si se ha interpuesto, cuando éste es resuelto.

- Se acuerda la suspensión por el órgano competente para resolver previa ponderación razonada de los perjuicios que se derivarían para el interés



público o de terceros si se procediera a la suspensión, así como de los perjuicios que le supondría al recurrente la ejecución del acto. En cualquier caso, será precisa la concurrencia de alguna de estas dos condiciones:

1. Que la ejecución conlleve para el recurrente perjuicios de difícil o imposible reparación. Debe indicarse que se entiende que no son perjuicios de difícil o imposible reparación aquéllos que son susceptibles de una reparación económica más o menos valorable y cuando la entidad que dictó el acto se presume que es solvente, lo cual es una obviedad en el caso de las Administraciones Públicas.
2. Que la impugnación esté basada en causa de nulidad, debiendo valorar en este caso la Administración, tanto la seriedad del motivo alegado como las posibilidades de prosperar que tiene el recurso.

Debemos destacar como muy importante respecto de la suspensión, el hecho de que si el interesado solicita la suspensión y el órgano administrativo no resuelve en 30 días, el acto se entiende suspendido de forma directa.

B) REVISIÓN DE OFICIO

La revisión de oficio, entendida en sentido amplio, es una manifestación de la potestad de la Administración de volver sobre sus actos para dejarlos sin efecto, y ya sea por razones de legalidad o de oportunidad. Incluimos en este concepto amplio de la revisión, instituciones tales como la revocación de actos administrativos, la corrección de errores, la revisión de oficio en sentido estricto y la declaración de lesividad de actos anulables. Veamos estas distintas posibilidades de actuación.

El artículo 105.1 LRJPAC prevé la posibilidad de revocar un acto administrativo por otro posterior. Pero se puede apreciar cómo el legislador ha puesto límites a esta posibilidad y así vemos como restringe el ámbito de aplicación de la revocación a los actos de gravamen o desfavorables, esto es,



aquellos actos cuya revocación en ningún caso puede perjudicar a los interesados.

Sin embargo, si la revisión del acto va a perjudicar en cualquier forma al ciudadano, la Ley exige que se cumplan toda una serie de garantías formales que más adelante estudiaremos.

El otro gran límite para la revocación es que ésta no sea contraria al ordenamiento jurídico, y es que, aunque el artículo 105.1 atribuya a la Administración una facultad discrecional que puede apoyarse en meras razones de oportunidad, dicha facultad nunca podrá ser ejercitada más allá de los límites marcados por el ordenamiento jurídico. Por ello, se prohíbe la revocación que conlleve una exención o dispensa no permitida por las leyes, o que sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Así, con la revocación, puede dejarse sin efecto un acto que jurídicamente era válido, pero siempre que el acto que lo revoca sea igualmente válido. Por ejemplo, puede revocarse la denegación de un permiso por asuntos propios si cambian las circunstancias que determinaron su denegación.

En cuanto al procedimiento de la revocación, debe indicarse que:

- La Administración puede realizarla en cualquier momento, siempre dentro de los límites que le marca el artículo 106.
- Sólo puede ejercitarse de oficio. No se prevé que un interesado pueda solicitar la revocación por este procedimiento, aunque si se pide, la Administración habrá de resolver expresamente, en virtud del artículo 42.
- Los trámites para el ejercicio de la revocación son los generales del procedimiento ordinario.



- El órgano competente para resolver es el que dictó el acto que se revoca o su superior.

La revocación, por tanto, procede en el caso de actos de gravamen o desfavorables. Pero ¿qué ocurre si se pretende dejar sin efecto un acto declarativo de derechos? La Ley da a la Administración diversas posibilidades:

1. La rectificación de errores.

El artículo 105.2 señala que la Administración podrá, en cualquier momento, rectificar los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Debemos advertir en este caso que:

- El objeto es modificar (rectificar) el acto, el cual sigue existiendo, a diferencia de la revocación, en la que el acto desaparece del mundo jurídico.
- La causa de la corrección es la existencia de un error material, de hecho o aritmético. Esto es, el error versa sobre una cosa, hecho o suceso, independiente de cualquier opinión o interpretación. Así, se pueden rectificar por esta vía errores de transcripción, errores de suma, etc., esto es, que se trate de una palpable equivocación, cuya apreciación pueda realizarse de una forma directa, clara y evidente. Sería el caso, por ejemplo, de la resolución definitiva de una Comisión de selección que otorgara una puntuación distinta a la que aparece en el acta de valoración de la Comisión.
- Puede ejercitarse en cualquier momento, con los límites del 106.



- Cabe la iniciación a instancia de interesado.

2. La revisión de oficio de disposiciones y actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables

Los artículos 102 a 104, ambos inclusive, regulan los procedimientos que debe aplicar la Administración para dejar sin efecto a la mayoría de sus actos (declarativos de derechos), cuando no se dan las circunstancias que permiten utilizar los procedimientos previstos en el artículo 105. Las diferencias esenciales entre los distintos procedimientos que se regulan en los citados artículos atienden a las causas por las que se revisa y al procedimiento aplicable en cada caso. Pasamos a continuación a estudiar los distintos procedimientos:

a) Artículo 102. Revisión de oficio de disposiciones y actos nulos

Supone la obligación de la Administración de declarar en cualquier momento la nulidad de aquellos de sus actos en los que se aprecien causas de nulidad, aun cuando dichos actos hayan puesto fin a la vía administrativa o aunque contra ellos no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Igualmente la Administración está facultada para revisar de oficio sus disposiciones administrativas en las que concurran causas de nulidad.

Como elementos esenciales de esta vía de revisión destacamos:

- Aspecto subjetivo. Puede iniciarse tanto de oficio como a instancia de parte.
- Iniciación de oficio. Puede iniciarse por propia iniciativa, orden de superior jerárquico, petición razonada de otro órgano o denuncia de un particular.



- A instancia de parte. Puede solicitar la revisión de oficio de los actos nulos quien tenga cualquier tipo de intereses que puedan verse afectados por el acto. No prevé la Ley la instancia de parte en la revisión de oficio de las disposiciones administrativas.
- Aspecto objetivo. En la revisión de oficio de actos nulos, el acto que se quiere revisar debe estar afectado por una de las causas de nulidad del artículo 62.1, y además deberá poner fin a la vía administrativa o haber devenido firme por el transcurso de los plazos para la interposición de recursos administrativos.

Respecto de las disposiciones administrativas, tan solo se exige que éstas estén afectadas por alguna de las causas de nulidad recogidas en el artículo 62.2 de la Ley.

- Plazo de ejercicio. En cualquier momento, siempre con el límite del artículo 106. Debe señalarse que la posibilidad de atacar en cualquier momento la disposición o el acto viciados de nulidad se justifica en la trascendencia de las causas que motivan esa nulidad, las cuales suponen una clara y cualificada vulneración del ordenamiento jurídico que hay que dejar sin efecto.

- En cuanto al procedimiento, se aplican las reglas generales del procedimiento administrativo, con ciertas peculiaridades:

- Trámite esencial, el de audiencia de los interesados, máxime si se actúa de oficio.

- Es preciso el dictamen favorable del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva. En Murcia esta labor la desarrolla el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (creado por Ley 12/1997, de 19 de mayo). Su Dictamen ha de ser previo y favorable, por lo que si el dictamen es contrario a la revisión, ésta no se puede llevar a cabo. Sin embargo, si el dictamen es favorable, la Administración puede decidir posteriormente no



proceder a la revisión. Por la jurisprudencia ya se había admitido que si la solicitud de revisión no se basa en motivo alguno de nulidad del artículo 62 o carece manifiestamente de fundamento o si ya se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales, la Administración podía desestimar la solicitud de iniciación de la revisión a instancia de parte, sin acudir al Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Hoy esta corriente jurisprudencial ya se encuentra recogida en la Ley.

Otro dictamen preceptivo en el ámbito de la Administración Regional es el de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia.

En cualquier caso, el último dictamen será el del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

- En cuanto a la terminación del procedimiento, ésta puede ser expresa o presunta:

Si es expresa, deberá indicar si la resolución que se adopta acoge el dictamen del órgano consultivo (“de acuerdo con el Consejo Jurídico”) o si es contraria al mismo (“oido el Consejo Jurídico”). Deberá decidir si se da la nulidad del acto, declarándola en tal caso, o si no se da, en cuyo caso habrá de declarar la subsistencia del acto.

Esta resolución expresa normalmente adoptará la forma de Orden o Acuerdo de Consejo de Gobierno.

- El plazo de resolución del expediente de revisión de oficio es de tres meses. En caso de no resolución expresa en dicho plazo, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se procederá a declarar la caducidad del procedimiento. En caso de iniciación a instancia de parte, el silencio opera de forma negativa.



- Finalmente, si se procede a declarar la nulidad del acto, ello conlleva la privación de efectos al acto desde el momento en que se dictó. En el caso de disposiciones administrativas, la revisión de las mismas no afectará a la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de las mismas.

b) Declaración de lesividad de actos anulables. Artículo 103.

Se trata en este caso de declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables de conformidad con el artículo 63 de la Ley, para proceder luego a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para ello la Administración autora deberá declarar, previa audiencia de los interesados, la lesividad del acto antes de que transcurran cuatro años desde que se dictó.

Posteriormente, y en un plazo no superior a dos meses desde la declaración de lesividad, la Administración deberá acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa e impugnar su propio acto, de tal forma que éste sólo será anulado cuando se resuelva el procedimiento judicial. Esto es, la declaración de la anulabilidad del acto se produce no por otro acto de la Administración, sino por una sentencia judicial.

El plazo para la tramitación de la declaración de lesividad es de seis meses desde la iniciación del procedimiento. En caso de no resolución expresa en dicho plazo, se produce la caducidad del mismo.

Como norma general a los procedimientos regulados en los artículos 102 y 103, debe indicarse que una vez iniciado el procedimiento podrá suspenderse la ejecución del acto objeto de revisión si ésta puede implicar perjuicios de difícil o imposible reparación. En caso de que se acuerde la suspensión podrán adoptarse medidas cautelares que aseguren la ejecución.



Cabe finalizar haciendo referencia al artículo 106, en el que se establecen límites a las facultades de revisión de la Administración cuando su ejercicio pueda resultar contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, en atención al tiempo transcurrido, a la prescripción de acciones o a otras circunstancias.

VI.- EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

El recurso contencioso-administrativo se configura como garantía de los ciudadanos frente a la actuación ilícita de la Administración Pública. Es el instrumento a través del cual los ciudadanos pueden acudir a un órgano judicial para recurrir los actos administrativos y las disposiciones de carácter general. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española declara el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, por lo que el recurso contencioso-administrativo puede utilizarse tanto para la defensa del interés personal (personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo) como de los intereses colectivos (corporaciones, asociaciones, sindicatos que resulten afectados por un acto o disposición). Pero además, puede utilizarse por una Administración Pública contra otra en defensa de su autonomía o para controlar la legalidad de las Administraciones inferiores (por ejemplo la Administración del Estado puede recurrir un acto de la Comunidad Autónoma y viceversa). Así, todos los mencionados podrían asumir el papel de recurrente, o más precisamente, el de demandante.

El demandado, esto es, contra quien se dirige el recurso, será normalmente la Administración Pública contra cuya actividad se dirija el recurso, pero también pueden ser demandados las personas o entidades cuyos derechos e intereses legítimos puedan quedar afectados si se estimara el recurso.

Para actuar ante los órganos judiciales las partes tienen que acudir asistidos de abogado, y si se trata de un órgano colegiado (Tribunal Superior de



Justicia, Tribunal Supremo) deberán estar representados, además, por un Procurador. Éste no será necesario si se actúa ante órgano judicial unipersonal (un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo).

En cuanto a la Administración, su representación y defensa se rige por normas propias. En lo que se refiere a la Administración Regional esa función corresponde a los Letrados de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia.

Visto el elemento subjetivo (las partes), pasamos a contemplar el aspecto objetivo, es decir ¿contra qué se puede recurrir?.

El art. 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio (BOE 167, de 14 de julio) dispone:

“1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o 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 o intereses legítimos.

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.” (vía de hecho es una actuación de la Administración que carece de habilitación normativa para ser realizada).

En síntesis, el objeto del recurso contencioso-administrativo, son los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa y las disposiciones de carácter general emanadas de la Administración.

Respecto de dicho objeto, ¿qué puede pretender o solicitar el demandante?. El demandante podrá pretender la declaración de no ser



conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación.

También podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda. (por ejemplo el opositor que recurre para que se declare su derecho a ser nombrado funcionario).

Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración Pública, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas.

Si el recurso tiene por objeto una actuación material constitutiva de vía de hecho, el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho, que se ordene el cese de dicha actuación y que se adopten, en su caso, otras medidas adicionales.

En cuanto al procedimiento del recurso contencioso-administrativo, hay que indicar que éste se regula por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su Título IV (arts. 43 y ss), distinguiéndose distintos procedimientos según sea el objeto del recurso. Cabe destacar el procedimiento abreviado, introducido por la citada Ley en el que predomina la oralidad, esto es, la actuación directa y en persona de las partes ante el Juez. Se persigue agilizar de esta forma la tramitación, acortando los plazos de resolución. Debe indicarse que éste será el procedimiento a utilizar en los procedimientos en materia de personal

BIBLIOGRAFÍA



- ENTRENA CUESTA, RAFAEL: Curso de Derecho Administrativo, Madrid. 1994. Editorial Tecnos.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO Y OTROS: Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid 1993. Editorial CARPERI, S.L.
- VARIOS AUTORES: Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Madrid, 1993. Centro de Publicaciones, Ministerio de Justicia y Boletín Oficial del Estado, Ministerio de la Presidencia.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS; GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO Y GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ: Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992. Madrid, 1999. Editorial Cívitas.
- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO Y OTROS: Curso de actos y Procedimiento Administrativo. Sevilla, 1996. Instituto Andaluz de Administración Pública.