

# RECURSO DE ALZADA

miércoles, 20 de febrero de 2008

Dispone el artículo 80 LSV, según redacción dada por la Ley 19/2001, que:

“1. Contra las resoluciones de los expedientes sancionadores que sean competencia de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, podrá interponerse dentro del plazo de un mes recurso de alzada ante el Ministro del Interior. En igual plazo serán recurribles ante el Delegado del Gobierno correspondiente las sanciones impuestas por los Subdelegados del Gobierno.

La competencia para resolver el recurso de alzada previsto en el párrafo anterior podrá delegarse en el Director general de Tráfico.

Las resoluciones de los recursos de alzada serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en los términos previstos en su Ley reguladora.

Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, quedando expedita la vía contencioso-administrativa.

2. Contra las resoluciones de los expedientes sancionadores dictadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, así como las dictadas por los Alcaldes, en el caso de las entidades locales, se estará a lo establecido en la normativa correspondiente”;

Por su parte el artículo 17 RPST según redacción dada por el RD 318/2003 establece que:

“1. Contra las resoluciones de los expedientes sancionadores que sean competencia de los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, podrá interponerse dentro del plazo de un mes recurso de alzada ante el Ministro del Interior. En igual plazo serán recurribles ante el Delegado del Gobierno correspondiente las sanciones impuestas por los Subdelegados del Gobierno.

La competencia para resolver el recurso de alzada previsto en el párrafo anterior podrá delegarse en el Director General de Tráfico.

Las resoluciones de los recursos de alzada serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en los términos previstos en su ley reguladora.

Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, quedando expedita la vía contencioso-administrativa.

2. Contra las resoluciones de los expedientes sancionadores dictadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, así como las dictadas por los Alcaldes, en el caso de las entidades locales, se estará a lo establecido en la normativa correspondiente”;

El recurso de alzada es un recurso administrativo ordinario que se deduce ante el órgano que es superior jerárquico de aquél que dictó un acto que decide un procedimiento o aquellos actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. Esta posibilidad de que el órgano superior revise lo resuelto por el inferior se configura como garantía de un mayor acierto y legalidad en la decisión y para constituir un auxilio del derecho para los administrados. El recurso de alzada es una garantía que, en rigor, debe contraerse a plantear y debatir jurídicamente las infracciones de que pueda adolecer el acto recurrido, ante el órgano administrativo superior.

La finalidad de este recurso es el examen por el superior jerárquico de lo actuado y resuelto por el inferior y, en su consecuencia, si la jurisdicción contenciosa anula el acuerdo de alzada, se encuentra obligado a asumir ese examen y proceder a la revisión del acto administrativo que la originó, pues en otro caso dejaría insatisfecha la pretensión del recurrente que va dirigida contra el acuerdo administrativo inicial, aunque sea a través de la alzada que pone término a la vía administrativa.

Pero, este recurso, además de su indudable vertiente administrativa, como mecanismo de revisión de los actos a instancia de parte, se constituye en auténtico presupuesto procesal para el acceso a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puesto que se impone la interposición de este recurso para el agotamiento de la vía administrativa cuando el acto originariamente dictado no ponga fin a la misma para obtener el acceso a los Tribunales del orden contencioso-administrativo.

Según dispone el artículo 114.1 LPA son recurribles en alzada, ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, las resoluciones administrativas y los actos a que se refiere el artículo 107.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa. Este artículo 107.1 se refiere a los actos de trámite que 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.

A este respecto, el artículo 89.3 exige que la resolución que ponga fin al procedimiento exprese “los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno”;

La omisión o error en la notificación de los recursos procedentes contra un acto administrativo, producirá su nulidad, salvo

que el particular interesado hubiere utilizado en tiempo y forma los recursos procedentes, nulidad que afecta al acto de notificación y a las actuaciones posteriores.

Son resoluciones definitivas, y por tanto recurribles, las que resuelven una instancia, cualquiera que sea el sentido de la resolución. «Al acto definitivo se le denomina, también, acto resolutorio porque el mismo contiene la voluntad administrativa hacia el exterior; al acto trámite, por el contrario, al permanecer en la esfera interna de la Administración, en función del procedimiento administrativo, no es susceptible de impugnación autónoma» ; .

Como ya hemos visto, en principio, los actos de trámite no son recurribles en vía administrativa, ni en la vía jurisdiccional. Sin embargo, como excepción, resultan también recurribles, cuando bajo la apariencia de actos procedimentales, no resolutorios del fondo del asunto, vienen de hecho a decidirlo bien por poner término al procedimiento o suspender o hacer imposible su continuación.

«Son, obviamente, los «actos» administrativos que posean la condición de «definitivos» los susceptibles de revisión ante esta Jurisdicción, debiendo ser totalmente entendidos, -en oposición a aquellos otros llamados «de trámite» o interlocutorios-, aquellos que siendo soporte de una declaración de voluntad de la Administración resolutoria de una cuestión «de fondo», pongan fin al expediente administrativo; mientras que el «acto de trámite» es el que formando parte de ese expediente no pone fin al mismo, sino que es un simple eslabón necesario para poder llegar a ese fin, de donde se sigue que lo que llamamos «acto de trámite», no es más que el presupuesto de la decisión o resolución en que se concreta la función administrativa, o si se quiere, desde una perspectiva procedimental, un mero acto de impulsión del trámite; pero de esta distinción básica no debe extraerse la radical conclusión de que el «acto de trámite» carezca en absoluto de la legal idoneidad, para su revisibilidad en esta vía, que sin duda alguna puede poseerla aunque sea de manera excepcional, pues que conforme al referido art. 37, la posibilidad de revisión jurisdiccional de los mismos sólo es admisible, cuando decidiéndose por ellos, directa o indirectamente la cuestión de fondo del asunto, se dé alguno de estos tres supuestos: a) cuando pongan término a la vía administrativa; b) cuando hagan imposible su continuación; y c) cuando suspendan su continuación; supuestos éstos que deben valorarse como garantías procedimentales por las que el administrado interesado en el expediente queda a cubierto del riesgo de una posible paralización indefinida en su tramitación» ; .

«Cualquier decisión, mandato, o prohibición que implique una mutación en la esfera jurídica del particular aunque sea con efectos provisorios, o por un tiempo determinado, son susceptibles de ser impugnados en vía jurisdiccional pues afectan a los derechos del administrado que no puede verse sujeto a unas obligaciones o impedimentos sin tener derecho al acceso a la decisión jurisdiccional que le reponga si procede, en el ejercicio legítimo de sus derechos previa revisión del acto administrativo por el Tribunal competente; debiendo interpretarse el artículo 37 de la Ley Jurisdiccional en el sentido de que los actos de la Administración aunque no pongan fin formalmente a un expediente administrativo, si deciden una cuestión sustantiva relativa a los derechos u obligaciones del administrado sea cual fuere su resolución última, que hayan causado o pueden haber causado una lesión en los bienes o derechos del particular son susceptibles de ser impugnados ante esta Jurisdicción» ; .

Estos actos de trámite serán recurribles, por tanto, cuando:

1º. Decidan directa o indirectamente el fondo del asunto.

Resulta así recurrible el acto administrativo, que bajo la apariencia formal de acto de trámite iniciador de un procedimiento o de impulso administrativo, contiene en realidad una decisión administrativa sobre el fondo del asunto planteado.

En principio, los actos de iniciación de un procedimiento administrativo no son recurribles por tratarse de actos de mero trámite. Así se ha considerado que no es posible interponer recurso frente al acuerdo de iniciación del expediente sancionador.

Sólo sería admisible el recurso en estos casos, si el acuerdo de iniciación no produce exclusivamente procedimentales, sino que introduce modificaciones sustantivas en el régimen jurídico anterior, afectando al haz de derechos, deberes y obligaciones que definan su contenido.

2º. Determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo.

3º. Produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

En este sentido, y aunque ya hemos visto que el acuerdo de iniciación de un procedimiento administrativo sancionador no es susceptible de recurso, cuando en el mismo se incluya la adopción de medidas cautelares, lo que afecta de manera inmediata a los derechos de los administrados, estas medidas cautelares se consideran separables de acto que inicia el procedimiento, y en este sentido son recurribles, por no ser un acto de trámite sino un acto definitivo con efectos temporales limitados.

«La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento» ; -artículo 107.1.

Son recurribles en alzada tanto los actos administrativos expresos como los presuntos, así como los no manifestados por escrito, siempre que no pongan fin a la vía administrativa, por eso precisamente no resulta admisible la interposición de un recurso de alzada contra la resolución recaída en otro recurso de la misma naturaleza —la denominada doble alzada—.

Al tratarse de un recurso ordinario se puede basar la impugnación en cualquiera de los motivos que determinan la nulidad de pleno derecho, así como en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

La competencia para conocer del recurso de alzada corresponde al órgano superior jerárquico de aquél que dictó el acto recurrido. Según el artículo 80 LSV corresponde esta competencia al Delegado del Gobierno frente a las resoluciones de los Subdelegados del Gobierno, y al Ministro del Interior cuando la resolución provenga del Delegado del Gobierno; en ambos supuestos se puede delegar la competencia en el Director General de Tráfico; en el ámbito local —Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas.

Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

La resolución del recurso de alzada que no haya sido dictada por el órgano legalmente competente para ello es nula de pleno derecho, siendo un vicio apreciable de oficio, lo que determina la retroacción de actuaciones, aunque en algunos supuestos cuando el recurso de alzada confirma el acto originario, en aras a la economía procesal, se ha entrado a conocer del fondo del asunto.

Si transcurre el plazo de interposición del recurso de alzada sin que se haga uso del mismo, siendo procedente, se produce la firmeza de la resolución o del acto administrativo, por lo que ya no podrá ser interponer este recurso contra dicha resolución, ni tampoco ningún otro en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos en que proceda y sin perjuicio de la revisión de oficio. Si no se interpone recurso de alzada contra un acto que no agote la vía administrativa, y se interpone el recurso contencioso-administrativo, los Tribunales de este orden jurisdiccional declararán en Sentencia la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

Los plazos para interponer el recurso de alzada se cuentan desde el día siguiente a la notificación de la resolución que se pretende recurrir y termina el día en que se cumpla el plazo, pero contado desde la misma fecha de la notificación. Si en el mes del vencimiento no hubiere día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

La interposición del recurso de alzada impide que la Administración pueda ejecutar la sanción, hasta el momento en que el recurso de alzada sea resuelto y, por tanto, se ponga fin a la vía administrativa.

El escrito de interposición debe reunir los requisitos generales previstos para los recursos administrativos y, por tanto, se expondrán, con la debida precisión, los hechos, las razones jurídicas que asistan al recurrente y la petición., siendo admisible como aunque se omita su denominación.

El recurso de alzada puede interponerse ante el órgano que dictó el acto administrativo que se impugne o ante el competente para resolverlo. Si el recurso se hubiere 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, siendo el titular del órgano que dictó el acto recurrido el responsable directo del cumplimiento de su remisión.

Cuando en la tramitación del recurso de alzada hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes, sin que en ningún caso puedan tenerse en cuenta hechos, documentos o alegaciones que el interesado hubiera podido aportar en fase de alegaciones. No tienen la consideración de documentos nuevos el recurso, los informes ni las propuestas, ni los aportados por los interesados antes de recaer la resolución impugnada.

El órgano que resuelva el recurso de alzada 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.

La resolución que se adopte estimará en todo o en parte, o desestimarás las pretensiones formuladas en el mismo, o declarará su inadmisión, y ha de ser, en todo caso, motivada, con sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos de Derecho, y congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

En relación con la congruencia según sentencia &ldquo;exigencias del interés público determinan una importante atenuación del principio de la congruencia en el ámbito del procedimiento administrativo, el escrito inicial o, en su caso, el de recurso determinan sólo el contenido mínimo de la resolución al que se añaden las cuestiones suscitadas por el expediente aunque no hayan sido planteadas por los interesados.

Pero, para que este «añadido» de cuestiones no suscitadas por los interesados resulte viable, independientemente de la prohibición de la reformatio in peius -sen, se exigen dos requisitos: a) el primero de índole material, en cuanto que ha de ser el propio expediente el que plantee la cuestión y b) el segundo de orden formal, dado que la garantía del administrado exige la previa audiencia sobre la cuestión nueva&rdquo;.

En este sentido se considera incongruente la resolución cuando se tienen en cuenta cuestiones no pudieron ser consideradas al dictar la resolución recurrida, o se modifiquen aquellas declaraciones del acto impugnado no atacadas expresamente.

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabe ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos en que proceda.

Contra la resolución del recurso de alzada puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante el órgano judicial competente en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación o publicación de la resolución, si fuere expresa; o de seis meses, a partir del día siguiente a aquel en que se produzca la resolución presunta en alzada.