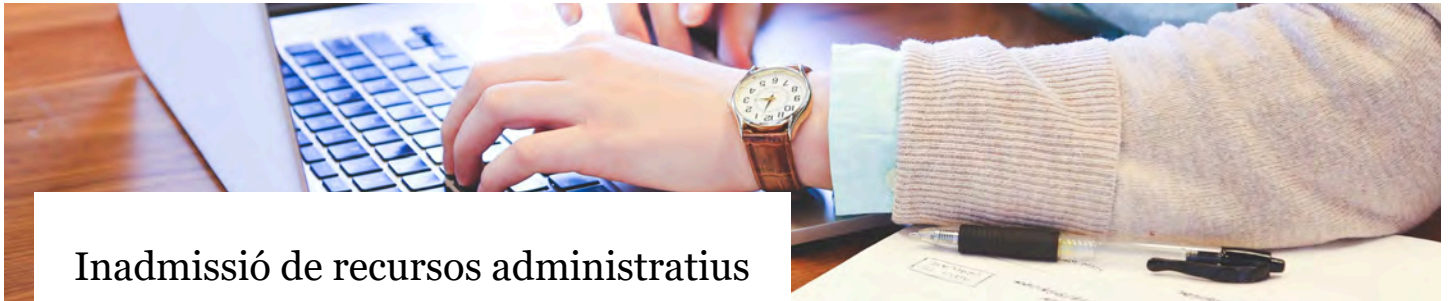


EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Inadmissió de recursos administratius

03-11-2023

1. L'acord o la resolució d'inadmissió

En aquest mateix espai temàtic, l'autor Pablo Herráez ja fa temps que va publicar l'apunt [Les novetats en matèria de recursos administratius que incorpora la Llei 39/2015](#), d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). Entre altres qüestions, recordava que les causes d'inadmissió dels recursos administratius, que comentava àmpliament, eren regulades en l'article 116 de la LPAC i que, fins que va entrar en vigor d'aquesta norma, el 2 d'octubre de 2016, només podien aplicar-se a través de la teoria general del dret.

Avui, des d'un enfocament pràctic, recollirem casuística al voltant de les causes d'inadmissió dels recursos administratius, tot recordant que l'acord o la resolució que declarin que no s'admet un recurs ha de ser motivada, amb referència succinta de fets i fonaments de dret (art. 35.1.b i 126.1 de la LPAC), de manera que cal fer una identificació clara de la concurrència de la causa d'inadmissió. Es pot fer directament en l'acte administratiu que inadmet el recurs, o bé per remissió a un informe anterior que es doni per reproduït i que la justifiqui (vegeu, en aquest sentit, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Rioja 232/2021, de 23 de juny, [Portal CENDOJ](#), [ECLI:ES:TSJLR:2021:298](#)). S'hi ha d'incloure la indicació dels recursos que es poden interposar.

2. Quines són les causes d'inadmissió?

a) Article 116.a de la LPAC: "Ser incompetent l'òrgan administratiu, quan el competent pertanyi a una altra administració pública" Si un òrgan administratiu considera que no disposa de competència per resoldre el recurs, l'ha de remetre a l'òrgan, organisme o entitat pública –de la mateixa administració o d'una altra– que considera que ha d'exercir la competència, i ho ha de notificar a les persones interessades, d'acord amb l'article 12.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions públiques de Catalunya, i l'article 14 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic (LRJSP).

També es pot donar el cas que no sigui el mateix òrgan que té el recurs sobre la taula qui detecti que no és competent, sinó que, el mateix recurrent, o bé una de les persones interessades que són part del procediment, sol·liciti a l'òrgan administratiu que declini la competència i remeti les actuacions a l'òrgan competent. Aquestes persones poden optar també per adreçar-se a l'òrgan que considerin competent perquè requereixi la inhibició al que conegui de l'afer.

Pel que ara interessa, escau recordar que la inadmissió del recurs només queda justificada, d'acord amb l'article 116.a de la LPAC, si l'òrgan competent pertany a una altra administració pública.

b) Article 116.b de la LPAC: "No tenir legitimació el recurrent"

Com és sabut, el concepte d'"interessat" es regula en l'article 4 de la LPAC. La legitimació per recórrer en via administrativa és l'aptitud per ser part en un procediment administratiu de recurs, per tal de defensar els drets o interessos legítims individuals o col·lectius, que s'hagin vist afectats per l'acte que s'impugna. Això s'ha de posar en relació amb dues qüestions:

b.1) La manca de condició de persona interessada de qui interposa el recurs. En moltes ocasions, la legitimació del recurrent no presenta cap problema, i queda acreditada perquè aquest ja va ser part en el procediment administratiu en el marc del qual es va dictar l'acte impugnat (és el que s'anomena "legitimació directa"). Tot i així, cal precisar que la legitimació en el procediment del recurs és atorgada pel fet que qui l'interposa té un dret o interès legítim sobre l'assumpte concret.

La jurisprudència ha entès, tradicionalment, que el fet d'invocar un interès general en la defensa d'una legalitat pretesament vulnerada no atorga legitimació per impugnar. Fins i tot s'ha considerat així en el supòsit de subjectes que representen els interessos col·lectius, com les corporacions locals. Així ho indicava recentment el Tribunal Suprem en la Sentència 1019/2023 de la Sala Tercera, Secció Cinquena, de 17 de juliol ([ECLI:ES:TS:2023:3371](#)): "Y, finalmente, porque admitir la legitimación a un Ayuntamiento para impugnar una disposición general cuyos efectos se extienden a numerosos territorios y personas por el simple hecho de que afecte a concretos intereses de colectivos de ciudadanos de su municipio supone tanto como reconocerle a las Corporaciones Locales una acción pública en defensa de la legalidad cuando de disposiciones generales se trate, lo que choca frontalmente con el mandato contenido en el art. 19 de la LJCA."

Un altre cas a destacar és el valorat en la [Sentència del Tribunal Constitucional 15/2016](#), d'1 de febrer, en el recurs d'empara núm. 7465-2014 promogut per un empleat públic, a qui el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va negar la legitimació per impugnar la sentència judicial que examinava un recurs contra una resolució d'un procediment de responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament on treballava, per absència d'un interès legítim. Ell entenia que en la demanda d'aquell procediment s'havien efectuat acusacions que l'afectaven, i que, en no considerar-lo interessat, s'havia impedit que es defensés en el procediment de responsabilitat patrimonial iniciat per un tercer, i que, posteriorment, la corporació podria exercir contra ell l'acció de regrés. El Tribunal va desestimar el recurs i va concloure que (FJ 3): "[...] no causaron indefensión las resoluciones impugnadas que apreciaron la falta de legitimación del demandante de amparo para ser parte en el proceso de responsabilidad objetiva de la Administración por ausencia de interés legítimo, toda vez que la declaración de responsabilidad de la Administración no comporta, automáticamente, beneficio o perjuicio alguno en su esfera jurídica. Será en un momento posterior, en el del ejercicio de la acción de regreso (iniciada en este caso según consta en la documentación aportada

en la demanda de amparo) o en el de la eventual incoación de un expediente sancionador, donde el demandante podrá formular alegaciones, proponer y practicar la prueba admitida y, en su caso, recurrir en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución definitiva y firme que se dicte, manteniéndose así indemnes sus posibilidades de defensa.”

Així, de manera resumida, es pot dir que la inadmissió per manca de legitimació es produeix:

b.1.1) Si el recurrent no va ser part en el procediment de què deriva el recurs i no ha demostrat que té drets o interessos legítims afectats

En matèria de contractes i en relació amb l'admissió del recurs especial, es pot citar la [Resolució 511/2023](#) del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), que va inadmetre el recurs perquè no s'apreciava la legitimació de la recurrent, que era una empresa que no només no s'havia presentat a la licitació, sinó que no havia concretat les raons per les quals invocava que no s'havia pogut presentar a la licitació. En un sentit equivalent, vegeu la [Resolució 1338/2023](#) del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC).

b.1.2) Si el recurrent va ser part en el procediment de què deriva el recurs i no ha demostrat que té drets o interessos legítims afectats

Vegeu la [Resolució 486/2023](#) del TCCSP, que va inadmetre un recurs especial per manca de legitimació de l'empresa recurrent, que era la tercera classificada en la licitació, perquè, en atenció als motius d'impugnació al·legats –que es dirigien merament contra la que havia resultat adjudicatària i no pas contra la que havia quedat classificada en segon lloc–, si s'haguessin estimat les seves pretensions tampoc no resultaria adjudicatària del contracte.

Aquesta línia doctrinal estricta es correspon amb la que mantenen altres òrgans i tribunals de resolució de recursos contractuals (es poden consultar, entre d'altres, dues resolucions del TACRC, la [Resolució 1340/2023](#), que assenyalava que, encara que s'acceptessin les preteses errades en l'informe tècnic de valoració de les ofertes invocades pel recurrent, aquest no arribaria a obtenir la puntuació necessària per resultar adjudicatari, i la [Resolució 39/2018](#).

b.2) Manca d'acreditació de la representació

Un segon grup de supòsits que s'inclouen dins la causa d'inadmissió de “no tenir legitimació el recurrent” fa referència a la manca d'acreditació de la representació per part de la persona que interposa el recurs en nom del recurrent.

Cal recordar que l'article 5.3 de la LPAC exigeix acreditar la representació en els supòsits en què l'article 11.2 de la mateixa LPAC requereix l'ús obligatori de signatura per part de l'interessat, entre els quals hi ha la interposició de recursos. En aquest punt es pot fer remissió a la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora sobre l'acreditació de la representació, expressada recentment en el [Dictamen 254/2023](#).

També trobem un supòsit en l'àmbit contractual, recollit en la [Resolució 1334/2023](#) del TACRC, dictada en un recurs interposat contra uns plecs per qui indicava que representava un sindicat. Es dedueix de la mateixa resolució que la Secretaria del Tribunal havia requerit al recurrent que esmenés el requisit d'aportar el poder de representació de l'entitat recurrent i que aquest va aportar, en resposta al requeriment, un document notarial d'una única pàgina, on constaven les dades de l'AEAT d'identificació fiscal del sindicat. El Tribunal, tot i reconèixer que l'organització

sindical s'hagués pogut considerar legitimada d'acord amb la legislació aplicable, va declarar la inadmissibilitat del recurs per manca d'acreditació de la representació de la persona física que el va presentar.

c) Article 116.c de la LPAC: "Tractar-se d'un acte no susceptible de recurs"

A vegades, en la regulació dels procediments, s'identifiquen actes no susceptibles de recursos. La LPAC identifica diversos actes que no es poden impugnar de manera autònoma amb els recursos administratius ordinaris:

- L'acord que resolgui sobre l'ampliació del termini màxim per resoldre i notificar (art. 23.2) o sobre l'ampliació d'altres (art. 32.3).
- La declaració d'aplicació de la tramitació d'urgència (art. 33.2).
- L'acord d'acumulació de procediments (art. 57).
- La denegació d'una sol·licitud de tramitació simplificada del procediment (art. 96.3).
- La declaració de lesivitat (art. 107.2).
- Les disposicions administratives de caràcter general (art. 112.3).
- Els actes fermes en via administrativa (art. 113, contra els quals es pot interposar el recurs extraordinari de revisió si es dona una de les causes de l'art. 125.1).
- La resolució d'un recurs d'alçada (art. 122.3, llevat del recurs extraordinari de revisió).
- La resolució d'un recurs de reposició (art. 124.3, llevat també del recurs extraordinari de revisió).

Els tribunals s'han pronunciat repetidament sobre aquesta causa d'inadmissió de recursos administratius i han hagut d'examinar si els actes impugnats entraven en la categoria d'actes susceptibles d'impugnació mitjançant els recursos administratius. Així, es pot donar el cas d'actes no impugnables, com els ressenyats anteriorment, o bé d'actes que no se subjecten al dret administratiu. També hi ha actes de tràmit no qualificats, no impugnables de manera autònoma. Exemples d'aquest darrer supòsit són els informes, les propostes de resolució, o els actes i liquidacions provisionals o a compte d'altres posteriors i definitives, com ara les examinades en les sentències del Tribunal Suprem de 27 de juny de 2006 ([ECLI:ES:TS:2006:4167](#)) i d'11 de febrer de 2014 ([ECLI:ES:TS:2014:545](#)), en relació amb una liquidació provisional dels drets de cobrament i les obligacions de pagament de l'activitat de distribució d'energia elèctrica.

D'altra banda, hi ha actes que no es poden impugnar en via administrativa. Així succeeix amb les resolucions de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), que només poden impugnar-se en la via contenciosa, davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. En la [Resolució 322/2017](#), de 22 de setembre, la GAIP va inadmetre un recurs de reposició interposat contra una resolució.

d) Article 116.d de la LPAC: "Haver transcorregut el termini per interposar el recurs"

En relació amb aquesta causa, escau determinar el termini per interposar el recurs, conèixer les regles del còmput dels terminis administratius (art. 29-33) i esbrinar si, efectivament, el recurs es va interposar abans del venciment del termini corresponent. Habitualment, es contrasta la data en què es va publicar l'acte administratiu impugnat o bé la data en què es va practicar la corresponent notificació al recurrent (*dies a quo* o dia a partir del qual es compta el termini d'interposició) i la data en què es va presentar vàlidament el recurs, d'acord amb l'article 16.4 de la LPAC (és a dir, la data d'entrada per mitjà del registre electrònic o bé, entre altres possibilitats, la data del segell de Correus si es va presentar per correu certificat administratiu).

La valoració de vegades no és senzilla. Com a mostra, es poden esmentar unes resolucions del TCCSP que consideren els recursos interposats extemporanis, com la [Resolució 555/2023](#) i la [Resolució 531/2023](#) (impugnació de plecs, termini de 15 dies hàbils a comptar des de l'endemà de la publicació de l'anunci de licitació en el perfil del contractant sempre que es facilités l'accés als plecs en aquell moment), i la [Resolució 569/2023](#) i la [Resolució 533/2023](#) (impugnació d'adjudicació, termini 15 dies hàbils a comptar des de la posada a disposició de la notificació electrònica i publicació en el perfil del contractant).

La jurisprudència ha reiterat que els terminis d'interposició de recursos són improrrogables.

e) Article 116.e de la LPAC: "Estar mancat el recurs manifestament de fonament"

En la Sentència del Tribunal Superior de la Rioja núm. 114/2018, de 4 d'abril ([ECLI:ES:TRJLR:2018:159](#)) s'explicava aquesta causa d'inadmissió de manera senzilla, en els termes següents: "Por recurso que carece manifestamente de fundamento, a efectos de su inadmisión a trámite, debe entenderse el que puede ser desestimado sin necesidad de complejos razonamientos o profundos estudios del asunto, por ser notoriamente improsperable la pretensión deducida a través del mismo."

La doctrina i els tribunals han considerat que aquesta causa d'inadmissió s'ha de reservar per a casos molt clars de manca de fonamentació, és a dir, que la causa s'ha d'aplicar d'una manera força estricta, i s'ha de ponderar la proporcionalitat de l'efecte derivat de la inadmissió.

f) Article 126.1 de la LPAC, quan el recurs extraordinari de revisió "[...] no es fonamenti en alguna de les causes que preveu l'article anterior" o [...] en el supòsit que s'hagin desestimat pel que fa al fons altres recursos substancialment iguals"

El recurs extraordinari de revisió no es pot fonamentar en l'existència de qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, sinó que les causes per les quals es pot admetre són taxades. En concret, hi ha quatre motius recollits taxativament en l'article 125 de la LPAC. En la resta de supòsits, i si ja s'han desestimat quant al fons altres recursos ben semblants, es pot emetre un acord motivat d'inadmissió a tràmit, sense necessitat del dictamen previ de la Comissió Jurídica Assessora.

3. Com es pot impugnar un acord o una resolució d'inadmissió?

Contra la resolució d'un recurs ordinari no es pot interposar cap nou recurs ordinari en via administrativa. Per tant, la inadmissió es pot impugnar per la via judicial, tot i que en el recurs contenciós administratiu s'ha d'examinar la concurrència de la causa d'inadmissió (llevat que en la resolució administrativa impugnada s'hagi entrat a examinar el fons de l'assumpte), com s'indicava en la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Canaries, de 25 de juny de 2018 ([ECLI:ES:TSJICAN:2018:1029](#)), que, al seu torn, citava la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia de 2 de juliol de 2007: "La declaración de inadmisión constituye uno de los contenidos posibles de la resolución administrativa, razón por la cual, y como acertadamente razona la sentencia de instancia, cabe la impugnación jurisdiccional de la misma. En consonancia con ello, la sentencia será desestimatoria cuando la declaración de inadmisión del recurso administrativo sea ajustada a Derecho y estimatoria, con retroacción de actuaciones al momento de dicha inadmisión, cuando no lo sea."

Conclusió

- La resolució del recurs que en declara la inadmissió ha de ser motivada, amb una referència succinta de fets i fonaments de dret, i ha d'incloure el peu de recurs. S'ha d'identificar expressament la causa o les

causes d'inadmissió que hi concorrin i els motius pels quals es declara la inadmissió.

- L'efecte derivat de la declaració d'inadmissió és que l'Administració no entra a examinar el fons de l'assumpte.
- La notificació de la resolució d'inadmissió al recurrent obre el termini per interposar un recurs contenciós administratiu.



Mònica Puig Campmany

Lletrada responsable de Serveis Jurídics Generals de la Comissió Jurídica Assessora