

**JORNADES SOBRE LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓ  
BÀSICA DE PROCEDIMENT ADMINISTRATIU, UNA  
VEGADA TRASCORREGUTS SIS MESOS DE L'INICI  
DE LA SEVA VIGÈNCIA**

**26 d'abril i 3 de maig de 2017  
Espai Francesca Bonnemaison**

**EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU EN LA  
REFORMA DE 2015: EL RÈGIM D'IMPUGNACIÓ EN VIA  
ADMINISTRATIVA DELS ACTES I DE LES  
DISPOSICIONS DE CARÀCTER GENERAL**

**Héctor García Morago**

Magistrat de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Catalunya

**Diputació de Barcelona  
3 de maig de 2017**

## Presentació

En els darrers temps, magistrats, professors, alts funcionaris i juristes en general, hem estat convidats a reflexionar en públic sobre les noves Lleis bàsiques sobre Procediment Administratiu i sobre Règim Jurídic de les Administracions Públiques (les Lleis 39 i 40, d'1 d'octubre de 2015).

Amb motiu de la invitació rebuda per part de la Diputació de Barcelona, he considerat oportú facilitar a l'audiència el mateix text del guió que, si fa o no fa, he vingut emprant en ocasions anteriors per tal de referir-me a un dels vessants de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques: el relatiu als mitjans de reacció, en via administrativa, que es poden emprar per tal d'impugnar les decisions o actes, així com les normes reglamentàries aprovades per l'Administració. Dels mitjans –vull dir- que es poden emprar abans de recórrer a la via judicial.

D'això anirà la meva intervenció.

Em referiré, doncs, als clàssics recursos ordinaris (especialment als d'alçada i reposició), i als procediments o accions de revisió de caràcter extraordinari, entre els quals segueix destacant "l'acció de nul·litat".

Com sigui que no es tracta de mitjans de reacció de nou encuny, assenyalaré especialment les novetats puntuals introduïdes pel legislador estatal; però sense renunciar a una explicació més extensa, si més no de les figures més importants. Altrament dit: sens perjudici d'examinar les novetats introduïdes per la nova

legislació, estendré l'anàlisi a aspectes que no deixan de ser reproducció de la legislació precedent, però que considero rellevants.

*Héctor García Morago*

## **I. Font normativa i entrada en vigor**

*Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).*

(En molta menor mesura, la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de las administraciones públicas –LRJAP-*).

Entrada en vigor de la normativa reguladora de la matèria a tractar: 1 d'octubre de 2016.

## **II. Títol competencial**

Els preceptes de la LPAC són “bàsics”, llevat d'aquells que es refereixen específicament a l'Administració de l'Estat.

Disposición final primera. Título competencial

1. Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

2. El título VI de iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones y la disposición adicional segunda de adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

3. Lo previsto en los artículos 92 primer párrafo, 111, 114.2 y disposición transitoria segunda, serán de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, así como el resto de apartados de los distintos preceptos que prevén su aplicación exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado.

## **III. Règim transitori**

Essencialment, el règim d'impugnació de la nova LPAC només és d'aplicació a les actuacions de data posterior a la de la seva entrada en vigor.

(Tanmateix, convé reparar en què la retroactivitat favorable que dimana dels art. 9.3 i 25 CE, l'art. 26.2 LRJAP la fa extensiva als terminis de prescripció de les sancions. I en aquest sentit, haurem de tenir present la possibilitat -o el deure fins i tot- d'aplicar retroactivament el règim d'inici del còmput de la prescripció, que la nova legislació també associa a la desestimació presumpta dels recursos administratius. No debades, la STS 3<sup>a</sup>2<sup>a</sup> de 25 de setembre de 2001, ja va dir que la "prescripció" era una qüestió substantiva o de fons).

Disposición transitoria tercera. Régimen transitorio de los procedimientos

- a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.
- b) Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta.
- c) Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.
- d) Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley se regirán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.
- e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.

#### **IV. Possible inconstitucionalitat sobrevinguda de la legislació catalana sobre la matèria**

Tant l'Administració autonòmica, com els ens locals de Catalunya, es venien regint per la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, i per la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya.

No pocs dels preceptes de la Llei catalana 26/2010, eren reproducció o reiteració de preceptes bàsics de la Llei estatal

30/1992. Si aquesta regulació bàsica ha estat modificada, la pregunta que ens haurem de fer és la següent: seguiran en vigor els preceptes legals autonòmics pel cas d'esdevenir incompatibles en algun cas amb la nova regulació bàsica?. Caldrà esperar a que es planteji un conflicte de normes en seu judicial i els Tribunals decideixin plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat?. I la resposta és que no caldrà arribar a aquests extrems, perquè els preceptes legals autonòmics podran considerar-se desplaçats pel nou dret bàsic, en mèrits de la clàusula de prevalença del dret estatal en cas de conflicte de normes, *ex art. 149.3 CE*.

La qüestió d'inconstitucionalitat només l'hauran de plantejar els Tribunals si, arribat el moment consideren inconstitucional el caràcter bàsic de la llei estatal *prima facie* "prevalent", o els aspectes substantius de la mateixa (veure el canvi de doctrina constitucional hagut envers la "clàusula de prevalença del dret estatal" a la STC 102/2016, de 25 de maig; el qual canvi s'ha vist matisat per la STC 1/2017, de 16 de gener, pel cas de les lleis autonòmiques posteriors que entrren en contradicció amb una llei bàsica anterior )

## **V. Àmbits que seguiran regulant-se per la seva normativa especial o específica i només supletòriament per la LPAC**

Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia

1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en

materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.

A propòsit dsel punt 1 de la Disposició transcrita, FERNÁNDEZ FARRERES<sup>1</sup> ha assenyalat que es tracta d'una regulació que sembla referir-se a les Lleis “sectorials” en general, confonent els conceptes de “Llei sectorial” y “Llei especial”.

En aquest mateix sentit, l'autor citat ha afegit que la LPAC ha vingut a establir “allò que és comú a alguns procediments” i no “allò que hauria de ser comú a tots els procediments”.<sup>2</sup>

## **VI. Desaparició de les reclamacions prèvies a la via civil i social –amb alguna excepció, com per exemple en matèria de prestacions de la Seguretat Social-**

Veure la disposició final tercera de la LPAC, de modificació de la legislació processal social.

L'únic requisit serà que l'actuació impugnada hagi exhaurit la via administrativa (alçada inclosa?); llevat que es tracti de promoure un procés preferent i sumari en matèria de drets fonamentals.

## **VII. Manteniment de les especialitats en seu de conflictes interadministratius**

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G; “Cuadernos de Derecho Local” núm. 41, “*El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas*”. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona/Madrid. Junio de 2016.

<sup>2</sup> Op. Cit. Pag. 27.

La impugnació de l'activitat local per part de l'Estat i la Generalitat seguirà regint-se per les previsions dels art. 56, i 63 a 67 de la Llei bàsica de règim local (LBRL) atès allò que disposa l'art. 44.4 LJCA.

Convé tenir present que en aquesta tessitura, el còmput del termini per tal de recórrer en via judicial (art. 46.1 LJCA), només començarà amb la comunicació oficial a la qual es refereix l'art. 56 LBRL en els termes que segueixen:

Artículo 56

1. Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y formas que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes, y de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.

2. En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

3. La Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas deberán facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

Ni tant sols la presa de raó dels acords municipals per part d'un funcionari estatal o autonòmic en tasques d'inspecció (i al marge de l'art. 56 LBRL) alterarà aquesta regla sobre l'inici del còmput (STS 3<sup>a</sup>5<sup>a</sup>, de 14 de maig de 2015, cassació 2125/2013).

En canvi, quan els ens locals vulguin impugnar l'actuació d'una altra Administració (sigui local, autonòmica o estatal), hauran d'estar a les previsions de l'art. 44 LJCA:

Artículo 44

1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.

Quando la Administración contratante, el contratista o terceros pretendan recurrir las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público interpondrán el recurso directamente y sin necesidad de previo requerimiento o recurso administrativo.

2. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

3. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.

4. Queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local.

En aquest punt, s'escaurà tenir present que les previsions de l'art. 44 només seran aplicables quan l'Administració reclamant actui en l'exercici de llurs competències (STS 3<sup>a</sup>4<sup>a</sup>, de 20 d'octubre de 2006, cassació 55/2005) i no, en canvi, quan ho faci com un subjecte privat; en el qual cas podrà acollir-se al règim ordinari de recursos administratius.

També convindrà recordar que en les comunicacions interadministratives no es preceptiva la inclusió d'un peu de recursos o reclamacions (STS 3<sup>a</sup>4<sup>a</sup>, de 20 d'octubre de 1999, cassació 6875/1993). Les Administracions tenen la càrrega de conèixer el Dret vigent.

## **VIII. Especialitats en seu d'impugnació, pels electes locals, de l'activitat de la pròpia Corporació**



## Els electes locals hauran d'estar a les previsions de l'art. 63 LBRL:

### Artículo 63

1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este Capítulo.

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.

2. Están igualmente legitimadas en todo caso las entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley.

3. Asimismo, las entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de esta Ley, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada.

Tanmateix, caldrà de fer dues matisacions:

**A:** Els electes que no formin part de l'òrgan resolutori també podran impugnar els acords o les resolucions que considerin il·legals; i ho podran fer des de la data en la qual en tinguin coneixement (STC 108/2006, de 3 d'abril; i STC 173/2004, de 19 de novembre). Aquesta eventualitat es podrà produir, per exemple, a resultes de l'apartat de control de les sessions ordinàries del Ple, amb motiu de la presa de raó dels Decrets dictats fins a la data pel Preident de la Corporació i dels acords adoptats per la Junta de Govern Local.

**B:** Per als membres dels òrgans col·legiats, el *dies a quo* s'iniciarà el dia de la sessió d'adopció de l'acord que vulguin impugnar (STS 3<sup>a</sup>5<sup>a</sup>, de 3 d'abril de 2003),

**C:** De la qual cosa s'infereix també la innecessarietat de comunicació del règim de recursos aplicable.

## **IX. La impugnació de les disposicions de naturalesa reglamentària, inclosos els plans urbanístics**

La LPAC manté la regla (heretada de la Llei 30/1992) que es conté en el seu art. 112.3 en els termes que segueixen:

Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

Alhora, també es manté la possibilitat que l'Administració (sempre d'ofici; mai a instància de part) pugui promoure la revisió per nul·litat de les seves pròpies normes reglamentàries (art. 106.2 LPAC).

Com queda el recurs d'alçada previst a l'art. 16.4 del text refós de 2010 de la Llei d'urbanisme?. Del recurs d'alçada del qual tradicionalment havien estat objecte els acords autonòmics d'aprovació definitiva dels plans urbanístics municipals.

El Tribunal Suprem considera que el Plans urbanístics, com a disposicions generals que són, un cop aprovats definitivament han de ser impugnats directament en via judicial (SSTS 3<sup>a</sup>5<sup>a</sup>, de 19 de desembre de 2007 i 28 de maig de 2010, cassacions 4508/2005 i 3600/2006). Segons aquesta tesi, el recurs d'alçada hauria de considerar-se circumscrit o limitat a la impugnació de l'acte d'aprovació definitiva per un motiu molt concret: l'existència de vicis en la formació de la voluntat de l'òrgan responsable de la dita aprovació definitiva. Vicis que, pel cas de produir-se, portarien aparellada la nul·litat de l'acord i, com és obvi, la del propi Pla.

Tanmateix, aquesta és una tesi (que el TS ha sostingut probablement per tal de bandejar una qüestió d'inconstitucionalitat; tot sigui dit) que hauria de portar-nos a admetre, amb caràcter general, la interposició de recursos d'alçada o de reposició fonamentats en vicis en el procediment de formació de la voluntat, per exemple contra tot tipus de reglaments. Amb la qual cosa, el disseny de l'art. 112.3 LPAC esdevindria sovint inoperant.

En qualsevol cas, la prohibició d'impugnar en via administrativa disposicions de caràcter general, troba dues excepcions importants en els art. 65 i següents de la LBRL, i en l'art. 44 LJCA.

## **X. Els mitjans d'impugnació**

1. Ordinaris: el recurs d'alçada i el recurs potestatiu de reposició. Es tracta de recursos que poden fonamentar-se en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, inclosa la desviació de poder.

2. Extraordinaris: el recurs extraordinari de revisió; l'acció de nul·litat i la rectificació d'errors. Es tracta de vies d'impugnació sotmeses a uns motius taxats.

3. Exclusius de la pròpia Administració autora de l'acte o disposició: el procediment de lesivitat i la revocació d'actes desfavorables.

4. Especials, en els municipis de gran població:

## LLEI BÀSICA DE RÈGIM LOCAL

## Artículo 132 Defensa de los derechos de los vecinos

1. Para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, el Pleno creará una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuyo funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico.
2. La Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones estará formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.
3. La citada Comisión podrá supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen.
4. Para el desarrollo de sus funciones, todos los órganos de Gobierno y de la Administración municipal están obligados a colaborar con la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.

Res obstaria per tal que aquesta Comissió fos la que assumís la tramitació dels expedients de recurs o dels expedients de revisió, fins a la formulació de la proposta resolució. Seria una bona manera de prestigiar socialment el recursos administratius i, per tant, d'afavorir una menor litigiositat en via judicial.

Es tracta, d'altra banda, d'una Comssió quen res impediria que fos creada en tot tipus d'ens locals.

5. Especialitat en matèria d'urbanisme: legitimació del Director d'Ordenació Territorial i Urbanisme (Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya) per tal de promoure, davant els ajuntaments, la revisió dels actes nuls i anul·lables (art. 208.2 del text refós de 2010 de la Llei d'urbanisme).

## XI. Regulació general o comuna dels recursos administratius

### *1. Naturalesa jurídica dels actes impugnables mitjançant recursos ordinaris*

Actes definitius, o actes de tràmit qualificat, com per exemple l'adopció de mesures provisionals restrictives de drets. No sense tenir present que no hem de confondre conceptualment els actes “definitius” amb aquells que “posen fi a la via administrativa”.

D'alguna manera, podríem dir que tots els actes que posen fi a la via administrativa són “definitius”; però no tots els actes “definitius” posen fi a la via administrativa, perquè en molts casos l'acte “definitiu” l'haurà dictat un òrgan subordinat a un altre, davant del qual hi cabrà “recurs d'alçada”; i serà la resolució del recurs d'alçada la que “posarà fi a la via administrativa”.

En qualsevol cas, convé tenir present que l'acte “definitiu” és aquell que resol l'expedient en “única instància” (no hi ha superior jeràrquic de l'òrgan), o només en “primera instància” (hi ha superior jeràrquic).

Quant als actes de tràmit no qualificat, dir que podran ser posats en entredit en el moment de recórrer l'acte definitiu.

Artículo 112. Objeto y clases

1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley.

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

procedimiento.

## ***2. Naturalesa jurídica dels actes impugnables a través del recurs extraordinari de revisió***

Actes fermes en via administrativa.

Artículo 113. Recurso extraordinario de revisión

Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1.

## ***3. Els remeis alternatius als recursos ordinaris***

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

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

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

A propòsit d'aquesta darrera limitació, ens podriem interrogar si permet que els ens locals que ho desitgin, puguin renunciar (com és natural, de forma reversible) a llurs facultats resolutòries.

## ***4. Manteniment de les especialitats en seu tributària***

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

Entenc que el disegni de la LPAC és el de respectar el règim d'impugnació dels actes i disposicions sotmesos a la legislació en matèria d'Hisendes.

## ***5. Actes que posen fi a la via administrativa***

Com veurem més endavant, contra aquests actes hi cabrà recurs potestatiu de reposició. Tanmateix, si són actes que resolten un recurs d'alçada, contra ells només hi cabrà el recurs contenciós administratiu.

Artículo 114. Fin de la vía administrativa

1. Ponen fin a la vía administrativa:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.
- g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

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

- a) Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- b) Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
- c) Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.
- d) En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.

**Sobre aquesta qüestió també s'escau tenir present l'art. 210 del ROF:**

Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y Autoridades:

- a) Las del Pleno, los Alcaldes, Presidentes y Comisiones de Gobierno, salvo 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 en los supuestos del artículo 27.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

b) Las de las 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.

c) La de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

## ***6. Contingut o estructura del recurs***

Artículo 115. Interposición de recurso

1. La interposición del recurso deberá expresar:

a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.

b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.

c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.

e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

2. El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

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

## ***7. Les causes d'inadmissió del recurs***

Artículo 116. Causas de inadmisión

Serán causas de inadmisión las siguientes:

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

b) Carecer de legitimación el recurrente.

c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.

d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.

e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

## ***8. La suspensió cautelar de l'acte impugnat***



Artículo 117. Suspensión de la ejecución

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

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley .

3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos, no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4 segundo párrafo, de esta Ley.

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

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

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

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

Convé recordar que, encara que no s'hagi produït la suspensió cautelar en via administrativa, si el particular la sol·licita en via judicial i l'acte impugnat encara no ha estat executat, un cop l'Administració se n'assabenti de la sol·licitud de mesures cautelars en seu contenciosa administrativa, haurà de paraitzar qualsevol mesura d'execució i haurà d'estar a les resultes d'allò que pugui decidir en seu incidental l'òrgan jurisdiccional (STC 92/2002, de 22 d'abril; o STC 78/1996, de 20 de maig).

## ***9. L'ampliació i la suspensió del termini de resolució i notificació***

Artículo 23. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar

1. Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

2. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

Artículo 22. Suspensión del plazo máximo para resolver

1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley .

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

e) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

f) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el

momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

2. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspenderá en los siguientes casos:

a) Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el apartado 5 del artículo 39 de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa. Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento, como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

c) Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.

Les previsions anteriors serán d'aplicació en seu de recursos administratius, atès que aquests recursos donen lloc a procediments diferenciats dels que es troben en l'origen dels actes impugnats.

## ***10. Tràmit d'audiència a tercers i al propi recurrent***

Artículo 118. Audiencia de los interesados

1. Cuando 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.

No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.

2. Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.

3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.

Entenc que les restriccions que reproduueix el precepte transcrit en matèria de noves al·legacions i noves proves, hauran de ser

administrades amb prudència. Sobretot quan l'interessat hagi actuat sense assistència lletrada en l'estadi previ al del recurs administratiu.

En l'anterior sentit, convé tenir present que l'art. 56.1 LJCA permet que a la demanda i a la contestació s'hi puguin afegir motius no plantejats en via administrativa (veure també la STC 48/2003, de 12 de març, FJ3). La qual cosa porta implícita la mateixa regla en seu probatòria.

## ***12. La resolució del recurs***

Artículo 119. Resolución

1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.
2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.
3. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

## ***13. Prejudicialitat contenciosa administrativa***

Artículo 120. Pluralidad de recursos administrativos

1. Cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.
2. El acuerdo de suspensión deberá ser notificado a los interesados, quienes podrán recurrirlo.

La interposición del correspondiente recurso por un interesado, no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.

3. Recaído el pronunciamiento judicial, será comunicado a los interesados y el órgano administrativo competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

## ***14. Executivitat de les resolucions sancionadores***

Restarà supeditada a la resolució expressa dels recursos ordinaris que hagin estat interposats, o al transcurs del termini legal sense que aquests recursos hagin estat promoguts (art. 90.3 LPAC).

## **XIII. El recurs d'alçada**

Es tracta d'un recurs d'escassa presència en l'àmbit local, en el qual és estrany trobar òrgans resolutoris relacionats jeràrquicament.

Algunes excepcions les podem trobar en alguns supòsits de relació jeràrquica impròpia (alçades contra els actes del gestor indirecte del servei; o alçades contra els actes de les entitats urbanístiques col·laboradores, per exemple).

Tanmateix, l'alçada és un recurs freqüent en seu estatal i autonòmica, atesa la presència general de relacions de jerarquia entre òrgans legalment habilitats, tots ells, per tal de dictar actes administratius susceptibles d'afectar els particulars.

La interposició del recurs d'alçada –si és pertinent– és preceptiva i prèvia a l'accés a la via judicial ordinària.

### ***1. Objecte***

121.1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o,

en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

## ***2. Seu d'interposició***

122.2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

## ***3. Termini d'interposició***

122.1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Entenc que l'expressió “altres possibles interessats” ha de quedar circumscrita –per obvies raons de seguretat jurídica- a aquells que en la data de la resolució de l'expedient, es trobaven identificats com a interessats, o ho haurien d'haver estat.

## ***4. Termini de resolució i efectes del silenci administratiu***

122.2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo (recurs d'alçada contra actes desestimatoris pressumptes, en matèries diferents de les previstes pel paràgraf segon de l'art. 24.1 LPAC).

122.3. Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1.

## ***5. L'alçada i la prescripció de les sancions***

De conformitat amb l'art. 30.3 LRJAP, en finalitzar el termini de resolució de l'alçada sense que aqueixa s'hagi produït, s'iniciarà el còmput de prescripció de la sanció impugnada.

No existeix una previsió idèntica per al cas d'una sanció impugnada en reposició. La pregunta és: hi cabrà aplicació analògica?

## **XIV. El recurs *potestatiu* de reposició**

### ***1. Objecte***

Artículo 123. Objeto y naturaleza

1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

El particular pot, si vol, anar directament a la via judicial, prescindint d'aquest recurs. Per això rep la denominació de “potestatiu”.

Convé recordar que no es pot interposar contra les resolucions de les alçades.

### ***2. Termini d'interposició***

Artículo 124. Plazos

1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

### ***3. Termini de resolució i efectes del silenci***

124.2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será

de un mes.

124.3. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

En aplicació de l'art. 24.1 LPAC, el sentit del silenci serà negatiu. I la única explicació de que no regeixi el silenci positiu en els mateixos termes que en el recurs d'alçada (estimació presumpta de l'alçada quan ha estat interposada contra actes presumptes de signe negatiu, en matèries no taxades pel segon paràgraf de l'art. 24.1 LPAC), l'hauríem de cercar en la presumpció de que qui ha resolt expressament en sentit negatiu, difícilment podria canviar de parer en resoldre la reposició subsegüent.

## **XV. Mitjans d'impugnació extraordinaris (1): El recurs extraordinari de revisió**

### ***1. Objecte***

125.1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución.

Són actes fermes en via administrativa els resolutoris de qualsevol recurs ordinari, i aquells que no han estat objecte de recurs administratiu en temps i forma.

### ***2. Motius taxats d'interposició***

125.1

a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

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

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



d) Que la resolució se hagués dictado como consecuencia de prevaricació, cohecho, violencia, maquinació fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

### ***3. Terminis d'interposició***

125.2. El recurso extraordinario de revisió se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolució impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

### ***4. Inadmissió sense necessitat de tràmit***

126.1 (...)cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

S'escau una interpretació estricta dels motius en els quals es pot fonamentar aquest recurs.

La invalidació de la inadmissió en seu contenciosa administrativa haurà de venir acompanyada d'una "condemna a tramitar".

### ***5. Procediment***

Artículo 126. Resolución

1.El órgano competente para la resolució del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

De ser admès a tràmit, el recurs extraordinari de revisió haurà de ser resolt previ dictamen –preceptiu, però no vinculant- del Consell d'Estat; o de la Comissió Jurídica Assessora si l'acte impugnat és autonòmic o local (art. 22.9 de la Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril; i art. 8.3.b de la Llei catalana 5/2005, de 2 de maig).

Cal motivar adequadament les resolucions que s'apartin d'aquests dictàmens.

## ***6. Resolució sobre el fons***

126.2. El òrgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

## ***7. Desestimació presumpta***

126.3. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

## ***8. Compatibilitat amb l'acció de nul·litat i amb la rectificació d'errors***

125.3. Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 106 y 109.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan.

## **XVI. Mitjans d'impugnació extraordinaris (II): L'acció de nul·litat**

Artículo 106. Revisión de disposiciones y actos nulos

1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 .

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano

consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

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

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

## ***Comentaris***

1.La Llei circumscriu l'acció a les causes de nul·litat previstes per l'art. 47. Però l'art. 37.2 LPAC (inderogabilitat singular dels reglaments) també qualifica de nul·les les resolucions administratives que vulnerin una disposició reglamentària, i l'art. 47.1.g) preveu altres causes de nul·litat previstes legalment.

2.Convé alertar sobre la impossibilitat de fer una aplicació generosa de la causa de nul·litat prevista a l'art. 47.1.f) LPAC (antic art. 62.1.f de la Llei 30/1992: actes expressos o presumptes en mèrits dels quals "s'adquireixen" drets o facultats sense disposar dels requisits essencials).

Una aplicació laxa d'aquest precepte pot convertir la nul·litat en la norma i l'anul·labilitat en l'excepció.

En seu de llicències urbanístiques convé recordar que a través d'aquestes no "s'adquireixen" drets o facultats, sinó que, si és el cas, "es constata la seva existència prèvia".

3. Si un acte ha estat invalidat pel Tribunal Constitucional en

seu de recurs d'empara, els tercers afectats pel mateix acte poden promoure la seva revisió d'ofici (STS 3<sup>a</sup>7<sup>a</sup>, de 22 de març de 2005, cassació 3957/1999).

4. Interpretació restrictiva dels supòsits d'inadmissió liminar (STS 3<sup>a</sup>5<sup>a</sup>, de 27 de novembre de 2009, cassació 4389/2005).

5. Com sigui que els plans urbanístics són considerats disposicions de caràcter general, els particulars no hi poden promoure la seva revisió d'ofici (STS 3<sup>a</sup>5<sup>a</sup> de 25 de maig de 2016, cassació 25/2015).

6. Contra la negativa injustificada (expressa o presumpta) a tramitar la revisió d'ofici, en principi només hi cabrà una condemna judicial a tramitar l'expedient (STS 3<sup>a</sup>6<sup>a</sup>, de 17 d'octubre de 2014, cassació 4923/2011; o STS 3<sup>a</sup>7<sup>a</sup>, de 22 de març de 2005), llevat que el Tribunal disposi de tots els elements de judici necessaris (STS 3<sup>a</sup>2<sup>a</sup>, de 24 de febrer de 2004, cassació 8613/1998) i tingui la certesa que l'expedient de revisió no serà susceptible d'aportar cap dada rellevant o de permetre la ponderació d'altres interessos o circumstàncies.

7. Cosa jutjada administrativa: quan el promotor de l'acció de nul·litat ha interposat prèviament recurs ordinari pels mateixos motius, si aquest recurs ha estat desestimat i la dita desestimació ha estat consentida, convindria que ens preguntéssim si la *cosa jutjada administrativa* constitueix un impediment a l'hora de promoure la susdita acció de nul·litat (veure la Sentència de 3 de juliol de 2003, dictada per la Secció 2<sup>a</sup> de la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Nacional en el recurs núm. 280/2001).

## **XVI. Mitjans d'impugnació extraordinaris (III): el procediment de lesivitat**

Artículo 107. Declaración de lesividad de actos anulables

1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

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

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

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

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

Artículo 108. Suspensión

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

### ***Comentaris***

Es tracta d'una acció per a la qual no es troben legitimats els particulars (Sentències de 4 de maig i 13 d'octubre de 2015, dictades per la Secció 3<sup>a</sup> de la Sala contenciosa de Catalunya en les apel·lacions 226/2012 i 16/2013).

## **XVII. Mitjans d'impugnació extraordinaris (IV): La revocació d'actes desfavorables**

Artículo 109. Revocación de actos y rectificación de errores

1. Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

### ***Comentaris***

Tampoc en aquest cas hi haurà legitimació dels particulars; sens perjudici que es puguin acollir al dret de petició en sentit estricte.

## **XVIII. Mitjans d'impugnació extraordinaris (V): La rectificació d'errors**

109.2. Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

### ***Comentaris***

Aquest “errors” no poden ser de naturalesa “jurídica”.

## **XIX. Els límits de la revisió**

Artículo 110. Límites de la revisión

Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

## **ADDENDA: EL SILENCI ADMINISTRATIU**

## Artículo 21. Obligación de resolver

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación[29].

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

**4. Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.**

En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

5. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

6. El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

Artículo 24. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legítima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. **Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.**

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, **impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente** y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, **siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado**<sup>3</sup>.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.

Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio

1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver,

<sup>3</sup> Op. Cit. Pag. 35 y 36. Es tracta de la recepció normativa d'una exegesi jurisprudencial de la legislació bàsica precedent (veure, per totes, la STS de 8 de gener de 2013, recurs de cassació 3558/2010)



produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

\* \* \* \*