
Revisió dels actes en via administrativa

**La revisió d'ofici i els recursos
administratius. La mediació**

PID_00265009

Carles San José i Amat

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores



Carles San José i Amat

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats pel professor: Ramon Galindo (2019)

Primera edició: setembre 2019
© Carles San José i Amat
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars dels drets.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Revisió de disposicions i actes nuls	7
1.1. Aspectes procedimentals	8
2. Revisió d'actes anul·lables declaratius de drets: la declaració de lesivitat	13
2.1. Aspectes procedimentals	14
3. Revocació d'actes i rectificació d'errors	17
3.1. Revocació d'actes	17
3.2. Rectificació d'errors	18
4. Aspectes comuns als mecanismes de revisió	20
5. Recursos administratius	23
5.1. Concepte i principis generals	23
5.2. Procediment	25
5.3. Recurs d'alçada	30
5.4. Recurs potestatiu de reposició	32
5.5. Recurs extraordinari de revisió	35
5.6. Recursos especials	37
6. La mediació	39
6.1. Introducció	39
6.2. La mediació com a alternativa als recursos administratius.	42
Exercicis d'autoavaluació	45
Solucionari	47
Bibliografia	48

Introducció

Una de les principals manifestacions del privilegi d'autotutela administrativa són els instruments que permeten a l'Administració modificar i/o deixar sense efecte els seus propis actes i disposicions, afectats per algun grau d'invalidesa. L'existència d'aquestes opcions es basa en la necessitat de disposar d'un sistema de garanties que permeti a les administracions revisar els seus propis actes i disposicions, de manera prèvia a l'eventual revisió efectuada pels òrgans judicials de la jurisdicció administrativa.

En el primer apartat, veurem els mecanismes de revisió d'ofici, que inclou la revisió d'actes nuls i disposicions nul·les. També estudiarem en aquest primer apartat la declaració de lesivitat, relativa als actes anul·lables. Finalment, abordarem la potestat de revocació dels actes i la rectificació d'errors.

En el segon apartat, estudiarem els diversos recursos administratius, que s'acostumen a exercir quan algun interessat considera que l'actuació de l'Administració ha vulnerat l'ordenament i, per tant, ha dictat un acte invàlid. En aquesta part distingirem entre els recursos ordinaris, entre els quals trobem el recurs d'alçada i el recurs potestatiu de reposició, i el recurs extraordinari de revisió. A banda dels recursos ordinaris i l'extraordinari, també hi ha un seguit de recursos especials, als quals ens referirem breument.

Finalment, analitzarem la figura de la mediació, molt implementada en l'àmbit civil i en altres àmbits, però que és una gran desconeguda en l'àmbit del dret administratiu.

Objectius

Els objectius que es pretenen assolir amb l'estudi d'aquest mòdul els podem resumir en els següents:

- 1.** Conèixer el marc regulador de la revisió d'actes i disposicions, i dels recursos administratius.
- 2.** Analitzar els diferents sistemes de revisió d'actes i disposicions: revisió d'ofici, procediment de lesivitat, revocació d'actes i rectificació d'errors.
- 3.** Estudiar els recursos administratius ordinaris (alçada i potestatiu de reposició) i el recurs extraordinari de revisió.
- 4.** Estudiar les possibilitats de la mediació en l'àmbit del dret administratiu com a mecanisme de resolució de conflictes.

1. Revisió de disposicions i actes nuls

La potestat administrativa de revisió la poden exercir les administracions públiques respecte de qualsevol actuació efectuada prèviament en exercici de les seves potestats administratives.

Poden ser objecte de revisió tant els actes administratius com les disposicions administratives o els reglaments.

Aquesta potestat revisora constitueix un mecanisme excepcional amb el qual l'Administració exerceix una **potestat d'autotutela**, amb la qual pot declarar la nul·litat dels seus actes i disposicions, sense necessitat d'acudir a la via judicial.

Ara bé, aquesta potestat de revisió no es pot exercir sempre lliurement, sinó que està sotmesa a limitacions, com ara l'obligació de tramitar el procediment corresponent. L'exigència de dur a terme uns tràmits previs a la revisió d'actes administratius té relació amb la naturalesa del procediment administratiu com a instrument de garantia de la legalitat i de respecte als drets de les persones, especialment en els actes favorables i respecte dels quals l'Administració persegueix la declaració de nul·litat.

El punt de partida de la revisió, doncs, és l'existència d'una disposició o d'un acte nul, per concórrer-hi alguna de les circumstàncies previstes a l'article 47 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPAC), en el qual es regulen les disposicions i actes nuls.

L'article 47.1 de la LPAC conté una llista taxada dels actes administratius que incorren en aquest vici de nul·litat radical o nul·litat de ple dret.

Casos en que els actes de les administracions públiques resulten nuls

Els actes de les administracions públiques són nuls de ple dret en els casos següents:

- a) Els que lesionin els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional.
- b) Els dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- c) Els que tinguin un contingut impossible.
- d) Els que siguin constitutius d'infracció penal o es dictin com a conseqüència d'aquesta.
- e) Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.

f) Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los.

g) Qualsevol altre que s'estableixi expressament en una disposició amb rang de llei.

La potestat de revisió de l'Administració no abasta els seus actes jurídics de dret privat, com seria el cas dels de naturalesa civil o laboral. No obstant això, sí que es podrien revisar els anomenats actes separables, és a dir, els diferents actes administratius que preparen o precedeixen l'activitat privada de l'Administració.

A banda del que hem explicat sobre els actes administratius, l'article 47.2 de la LPAC determina la nul·litat de ple dret de les disposicions administratives o disposicions reglamentàries que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior; és a dir, les que vulnerin el principi de jerarquia normativa. Així mateix, el precepte també preveu la nul·litat d'aquelles disposicions de caràcter general que regulin matèries reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

En definitiva, el que permet la revisió d'ofici és que l'Administració pugui declarar en qualsevol moment —sense límits temporals— la nul·litat de disposicions o actes fets en via administrativa, amb el dictamen previ favorable del Consell d'Estat o òrgan equivalent de la comunitat autònoma. En el cas de Catalunya, aquest òrgan consultiu equivalent al Consell d'Estat és la Comissió Jurídica Assessora, regulada per la Llei 5/2005, de 2 de maig.

1.1. Aspectes procedimentals

Procediment de revisió de disposicions nul·les

El procediment de revisió de disposicions que incorren en un vici de nul·litat dels previstos a l'article 47.2 de la LPAC, només el pot iniciar d'ofici l'Administració que l'havia aprovat prèviament. Així ho preveu l'article 106.2 de la LPAC, en el qual no es preveu la possibilitat de començar el procediment a instància de part, amb coherència amb la impossibilitat d'impugnar disposicions directament mitjançant els recursos administratius (article 112.3 de la LPAC).

La nul·litat de la disposició, però, només la podrà declarar l'Administració si té el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha. Fixeu-vos, doncs, que aquest **dictamen** té un caràcter vinculant, atès que si aquest òrgan consultiu no aprecia la concurrència d'una causa de les previstes a l'article 47.2 de la LPAC, tal dictamen desfavorable impediria a l'Administració declarar la disposició nul·la. Per a ser rigorosos, és més correcte parlar de dictamen **quasi vinculant**, ja que els efec-

tes vinculants només ho són si el dictamen de l'òrgan consultiu és desfavorable a la nul·litat —la qual cosa impedeix a l'òrgan competent resoldre declarant la nul·litat de la disposició—, però si el dictamen és favorable, es podria declarar la nul·litat o rebutjar-la.

Procediment de revisió d'actes nuls

El procediment de revisió d'actes nuls el pot iniciar d'ofici l'Administració, però també ho pot fer si ho sol·licita una persona interessada. Aquesta opció que permet a qualsevol persona interessada instar el procediment de revisió, ens fa qüestionar l'encert del terme que també s'utilitza per a aquests casos, de «revisió d'ofici». Quan el procediment s'inicia a instància d'una persona interessada, es denomina **acció de nul·litat**, opció que, com hem dit anteriorment, no està permesa en el cas de les disposicions generals, en les quals només és possible la revisió instada per la pròpia Administració.

Sobre aquesta acció de nul·litat, cal precisar, però, que no es pot confondre amb l'acció pública o popular que permet a qualsevol persona exercir un control de la legalitat. En efecte, només la pot exercir la persona que tingui la condició d'interessada respecte a l'acte administratiu del qual es pretén la nul·litat, de manera que s'exigiria la concurrència de legitimació, tal com succeeix amb la interposició dels recursos administratius. Al seu torn, si es rebutja la sol·licitud de nul·litat formulada per una persona interessada, aquesta podria acudir a la jurisdicció contenciosa.

El procediment de revisió dels actes nuls no està subjecte a termini, perquè és una acció que no prescriu mai, de manera que es pot iniciar en qualsevol moment. Aquesta circumstància s'ha de posar en relació amb el fet que els actes contaminats per vicis de nul·litat radical no tenen efectes des del seu inici i de manera perpètua, i no es poden convalidar pel transcurs del temps, a diferència del que succeeix amb els actes anul·lables, que es convaliden pel simple fet de transcórrer el termini previst per a la interposició del recurs ordinari corresponent, sense que s'hagi exercit tal acció d'impugnació.

La revisió d'ofici pot afectar tant els actes que hagin posat fi a la via administrativa com els que no l'exhaurien en el moment de dictar-se però que no han estat impugnats dins del termini previst a aquest efecte, de manera que en un i altre cas estaríem parlant d'actes fermes en via administrativa, per haver esdevingut inatacables per mitjà de recursos administratius ordinaris. A partir d'aquí, poden ser objecte de revisió d'ofici els actes expressos o els presumptes, és a dir, els produïts per silenci administratiu. Així mateix, aquest mecanisme de revisió pot afectar tant els actes resolutoris com els actes de tràmit qualificats.

La condició d'acte de tràmit qualificat

La condició d'acte de tràmit qualificat es reconeix als que decideixen directament o indirectament el fons de l'afer, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims (article 112.1 LPAC).

Per als casos en què el procediment de revisió l'insta una persona interessada mitjançant l'acció de nul·litat, l'article 106.3 de la LPAC ha previst la possibilitat que l'òrgan competent per a la «revisió d'ofici» pugui acordar motivadament la **inadmissió a tràmit** d'aquella sol·licitud de nul·litat, sense necessitat de sol·licitar el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan equivalent de la comunitat autònoma, en uns supòsits determinats allà previstos, als quals també caldria afegir el cas en què la sol·licitud de nul·litat l'hagués formulat una persona que no té la condició d'interessada conforme a l'article 4 de la LPAC.

Causes d'inadmissió en l'article 106.3 de la LPAC

Les causes d'inadmissió enumerades en l'article 106.3 de la LPAC són les següents:

- a) Quan la sol·licitud de nul·litat de l'acte no es basa en alguna de les causes de l'article 47.1 de la LPAC.
- b) Quan la sol·licitud està manifestament mancada de fonament.
- c) Quan s'han desestimat en el fons altres sol·licituds substancialment iguals.

Si no hi concorre cap causa d'inadmissió de la sol·licitud de nul·litat, s'ha de tramitar el procediment previst a l'article 106 de la LPAC. En aquest procediment s'ha d'atorgar el **tràmit d'audiència** a totes les persones que tinguin la condició d'interessades respecte de l'acte administratiu afectat per la possible nul·litat, ja sigui en procediments iniciats d'ofici o a instància de part.

Tràmit d'audiència

Fixeu-vos que l'article 106 de la LPAC no ha previst aquest tràmit d'audiència a les persones interessades, però la seva obligatorietat deriva dels principis generals del procediment administratiu, entre els quals el tràmit d'audiència té un caràcter essencial.

Un altre tràmit preceptiu del procediment de revisió d'ofici per a poder declarar l'acte nul al final del procediment, en aquest cas sí exigint per l'article 106.1 de la LPAC, és el del **dictamen favorable del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent** de la comunitat autònoma. Per tant, aquest dictamen té un caràcter *quasi* vinculant, d'acord amb el que ja hem exposat anteriorment, perquè els efectes vinculants només ho són si el dictamen de l'òrgan consultiu és desfavorable a la nul·litat —la qual cosa impedeix a l'òrgan competent resoldre declarant la nul·litat de l'acte—, però si el dictamen és favorable, l'òrgan resolutori podria declarar la nul·litat o rebutjar-la. Val a dir, però, que aquesta possibilitat seria gairebé insòlita, sobretot en els casos en què el procediment de revisió l'havia iniciat d'ofici l'Administració. I és que després d'haver iniciat el procediment de revisió d'ofici que persegueix la declaració de nul·litat, i un cop obtingut de l'òrgan consultiu el dictamen favorable, seria una sorpresa formidable que l'òrgan resolutori optés per no declarar la nul·litat de l'acte.

El procediment de revisió d'ofici s'ha de resoldre en el termini màxim de **sis mesos**, de conformitat amb l'article 106.5 de la LPAC. Heu de recordar que el *dies a quo* o data d'inici del còmput d'aquest termini varia, segons si s'ha iniciat d'ofici o a instància de part. Així, en el cas que l'hagi iniciat d'ofici l'Administració, el termini s'ha de comptar des de la data de l'acord d'inici del procediment (article 21.3.a de la LPAC). En canvi, si el procediment de revisió s'havia iniciat a instància de part —per la denominada acció de nul·litat—, el termini es compta des de la data en què la sol·licitud ha tingut entrada en el registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la seva tramitació (article 21.3.b de la LPAC).

I respecte del *dies ad quem* o data final d'aquest termini de sis mesos, també heu de recordar que no es correspon amb la data en què es dicta la resolució, sinó amb la data de notificació a les persones interessades. I de conformitat

amb l'article 40.4 de la LPAC, només als efectes d'entendre que s'havia respectat aquest termini màxim de sis mesos, serviria la notificació defectuosa si contenia almenys el text íntegre de la resolució, i també l'intent de notificació degudament acreditat. En ambdós casos s'evitarien, doncs, els efectes previstos per l'ordenament per al supòsit en què s'hagués superat el termini màxim de sis mesos.

I quins són aquests efectes? Doncs l'article 106.5 de la LPAC els diferencia segons la forma en què s'hagués iniciat el procediment de revisió d'ofici:

a) Caducitat del procediment, si l'havia iniciat d'ofici l'Administració corresponent. Aquest efecte previst a l'article 106.5 de la LPAC és coherent amb el que determina amb caràcter general l'article 25.1.b) de la LPAC per als procediments iniciats d'ofici per l'Administració en què exerceix potestats d'intervenció susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen per a les persones interessades.

b) Silenci desestimatori, si s'havia iniciat a sol·licitud d'una persona interessada, per la denominada acció de nul·litat. També aquesta previsió s'ha de posar amb connexió amb la regulació general del silenci administratiu en procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, continguda a l'article 24 de la LPAC. En el tercer paràgraf de l'apartat primer d'aquest article ja es preveu el silenci desestimatori en els procediments d'impugnació d'actes i disposicions, i en els de **revisió d'ofici iniciats a sol·licitud dels interessats**.

Posem com a exemple dos actes administratius en què escauria la revisió d'ofici, un a sol·licitud d'una persona interessada, i un altre iniciat per l'Administració.

Un primer exemple seria el cas de l'acte administratiu pel qual es nomena una persona com a funcionària per a ocupar un lloc de treball, però sense que aquesta persona disposés de la titulació exigida per a aquell lloc. Amb aquest acte administratiu la persona nomenada adquiriria facultats o drets sense complir els requisits essencials exigits per a ocupar aquell lloc de treball, de manera que estaríem davant d'un acte nul de ple dret dels previstos a l'article 47.1.f) de la LPAC. Aquesta mancança quant al requisit de titulació podria ser desconeguda per la resta de persones aspirants que no van resultar seleccionades, però imaginem que una d'elles va descobrir-la uns mesos després del nomenament, quan la resolució de nomenament havia esdevingut ferma. En aquesta situació ja s'hauria exhaurit el termini per a interposar els recursos ordinaris i tampoc no sembla que es donés alguna de les circumstàncies taxades que permeten fonamentat un recurs extraordinari de revisió, però si que aquesta aspirant no seleccionada podria instar l'acció de nul·litat, que hauria de donar lloc al procediment de revisió i a la posterior declaració de nul·litat del nomenament.

Vegem ara un segon exemple, en aquest cas no d'un acte exprés sinó presumpte, i que podria donar lloc al procediment de revisió iniciat d'ofici per l'Administració. Una empresa sol·licita la inscripció en el Registre electrònic d'empreses licitadores (RELI) —gestionat per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA) de la Generalitat de Catalunya—, en compliment del previst a la legislació de contractes. La normativa aplicable al RELI ha fixat el termini màxim d'un mes per a notificar la resolució corresponent, i, en cas d'incomplir aquest termini, la sol·licitud d'inscripció s'hauria d'entendre estimada per silenci administratiu. Però després d'haver-se produït aquesta estimació per silenci, la JCCA constata que l'empresa no complia algun dels requisits essencials exigits per a la inscripció. Encara que l'Administració no havia dictat resolució expressa, recordeu que, un cop superat el termini màxim previst a aquest efecte, no podria denegar la inscripció, i això perquè l'estimació per silenci administratiu té a tots els efectes la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment (article 24.2 de la LPAC). En efecte, davant d'aquesta situació l'Administració continuava obligada a dictar resolució expressa (article 21.1 de la LPAC), però sotmesa al règim previst a l'article 24.3 de la LPAC, en virtut del qual, en els casos d'estimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior a la

producció de l'acte només es pot dictar en cas de ser confirmatòria d'aquell. Per contra, si el que pertocava era la desestimació, el que havia de fer l'Administració era iniciar el procediment de revisió d'actes nuls, per tal de deixar sense efecte aquell acte pel qual s'havia estimat la inscripció, per silenci.

Finalment, pel que fa als actes nuls, l'article 106.4 de la LPAC regula quins són els efectes de la resolució que posa fi al procediment de revisió i en què es declara la nul·litat de ple dret de l'acte administratiu corresponent. A banda d'aquesta declaració, el precepte esmentat permet a les administracions establir en la mateixa resolució les indemnitzacions que escaiguin a favor dels interessats, si s'han causat danys susceptibles de responsabilitat patrimonial. D'acord amb aquesta previsió, en els casos en què el procediment de revisió és instat per una persona interessada, en la sol·licitud de nul·litat també es pot incloure la pretensió d'indemnització corresponent, sempre que concorrin els supòsits previstos en els articles 32.2 i 34.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP).

Per al cas de revisió de disposicions nul·les, el mateix article 106.4 de la LPAC disposa que malgrat la declaració de nul·litat de la disposició general, subsisteixen els actes fermes que s'haguessin dictat en aplicació d'aquesta norma que es declara nul·la.

Fixeu-vos, doncs, que la declaració de nul·litat d'un reglament no afecta la validesa i eficàcia de tots els actes administratius dictats durant el temps de vigència del reglament, i que haguessin esdevingut fermes per no haver-se impugnat en forma i en termini. I és que si la declaració de nul·litat de la disposició general afectés també els actes administratius dictats en la seva aplicació i que havien esdevingut fermes, es generaria una gran inseguretat jurídica.

2. Revisió d'actes anul·lables declaratius de drets: la declaració de lesivitat

En l'apartat anterior heu après que l'Administració pot deixar sense efecte un acte administratiu nul de ple dret, és a dir, si incorre en el grau d'invalidesa més intens. Aquesta decisió la pot adoptar l'Administració per si mateixa i sense necessitat d'acudir a la via judicial, tramitant prèviament el procediment de revisió de l'article 106 de la LPAC.

Per contra, l'Administració no podria fer el mateix respecte d'un acte que incorregués en un vici d'anul·labilitat, és a dir, quan el grau d'invalidesa de l'acte és inferior, si l'acte té efectes favorables per als interessats. Aquesta mena d'actes, l'Administració no els pot deixar sense efecte per si mateixa, sinó que la seva anul·lació l'haurà de decidir un òrgan judicial amb motiu de la impugnació efectuada per l'Administració, havent tramitat prèviament el procediment de lesivitat previst a l'article 107 de la LPAC.

Aquest precepte disposa que les administracions poden declarar lesius per a l'interès públic —no anul·lar-los— els actes favorables per als interessats que siguin anul·lables, a fi d'impugnar-los després davant de la jurisdicció contenciosa administrativa.

En aquest punt, cal que tingueu present, d'una banda, el concepte d'acte favorable per a l'interessat; i d'una altra, els actes que tindrien la consideració d'anul·lables, de conformitat amb el previst a l'article 48 de la LPAC.

Actes anul·lables en l'article 48 de la LPAC

Actes administratius favorables —per contraposició als desfavorables o de gravamen— són els que atorguen, reconeixen o amplien drets o facultats. En altres paraules, són els actes que generen un benefici al destinatari o que el situen en posició d'avantatge. Per exemple, l'atorgament d'una subvenció, un ajut, una autorització, una llicència o un permís que s'havia sol·licitat.

Actes administratius anul·lables són els que incorren en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder. Aquest esment a la desviació de poder s'ha d'entendre com una especificació de les infraccions ordinàries de l'ordenament, i és una figura que l'article 70.2 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció del contenciós administratiu (en endavant, LJCA) defineix com l'exercici de potestats per a perseguir finalitats diferents de les fixades per l'ordenament.

Després d'aquesta clàusula general sobre els actes anul·lables continguda en el primer apartat de l'article 48 de la LPAC, l'apartat segon matisa que, si la infracció de l'ordenament jurídic consisteix en un defecte de forma, aquest defecte només determina l'anul·labilitat en dos supòsits:

- a) Quan l'acte està mancat dels requisits formals indispensables per a aconseguir la finalitat que té.
- b) Quan dona lloc a indefensió dels interessats.

Així, doncs, aquests defectes de forma es refereixen a vulneracions de les normes reguladores del procediment administratiu o d'altres elements formals de l'acte, com és el cas de la motivació. Imagineu un procediment administratiu en el qual s'ha omès algun

tràmit obligat, però s'han fet els indispensables o essencials. En aquest supòsit, aquesta vulneració formal no comporta l'anul·labilitat de l'acte, tret que s'hagi causat indefensió.

I el tercer apartat de l'article 48 de la LPAC es refereix a una altra vulneració de l'ordenament jurídic de tipus formal, en aquest cas concretada en l'incompliment dels terminis administratius. El precepte disposa que la realització d'actuacions administratives fora del termini establert per a aquestes actuacions només implica l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposa la naturalesa del terme o termini. Aquest podria ser el cas dels terminis de caducitat del procediment o prescripció per a l'exercici d'un dret o acció.

2.1. Aspectes procedimentals

El punt de partida, doncs, del procediment de lesivitat és l'existència d'un acte favorable per a les persones interessades, que l'Administració autora considera que s'havia dictat amb infracció de l'ordenament, sense que aquest vici, però, encaixés en cap dels supòsits de nul·litat de l'article 47.1 de la LPAC.

Aquest procediment **l'inicia sempre d'ofici l'Administració**, ja que la finalitat perseguida és la d'anul·lar un acte favorable per a les persones interessades, que l'Administració qualifica com a lesiu per a l'interès públic, mitjançant la declaració de lesivitat.

L'article 107.2 de la LPAC exigeix expressament que durant la instrucció del procediment s'atorgui l'**audiència** a totes les persones que tinguin la condició d'interessades respecte de l'acte que es pretén anul·lar, en els termes que estableix l'article 82 de la LPAC. De conformitat amb aquest darrer precepte, s'ha de posar l'expedient a disposició de les persones interessades o dels seus representants, els quals disposaran d'un termini d'entre deu i quinze dies per a formular les alegacions i presentar els documents i les justificacions que considerin pertinents.

La declaració de lesivitat amb la qual acabaria aquest procediment s'ha de fer abans que hagin transcorregut **quatre anys** des que es va dictar l'acte que es vol anul·lar.

El **termini màxim del procediment de lesivitat és de sis mesos**, que en haver-se iniciat sempre d'ofici, comptaria des de la data de l'acord d'iniciació dictat per l'òrgan competent (article 21.3 de la LPAC). Si aquest termini de sis mesos se supera sense que s'hagi dictat la resolució per la qual es declara l'acte lesiu per a l'interès públic, es produeix la **caducitat** del procediment. Aquest efecte de la caducitat previst a l'article 107.3 de la LPAC també és coherent amb el que determina amb caràcter general l'article 25.1.b) de la LPAC per als procediments iniciats d'ofici per l'Administració en què exerceix potestats d'intervenció susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen per a les persones interessades.

Recordeu que el procediment de lesivitat té per objectiu anul·lar un acte favorable per a les persones interessades, de manera que seria sempre un procediment amb efectes desfavorables, i per això la superació del termini màxim de tramitació del procediment en produiria la caducitat.

Una vegada feta la declaració de lesivitat amb la qual acaba el procediment, l'Administració disposa d'un termini de **dos mesos per a acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa** i impugnar l'acte que es pretén anul·lar. De conformitat amb l'article 46.5 de la LJCA, aquest termini de dos mesos es computa a partir de l'endemà de la data de resolució per la qual es declarava l'acte lesiu, i no pas de la notificació, cosa lògica ja que aquí qui interposa el recurs contenciós és la mateixa Administració que ha dictat la resolució per la qual es declara l'acte lesiu per a l'interès públic.

Precisament per aquesta singularitat que s'acaba de ressaltar, l'article 107.2 de la LPAC precisa que «la declaració de lesivitat no és susceptible de recurs, si bé es pot notificar als interessats als mers efectes informatius». Aquesta excepció a la regla general de notificar els actes a les persones interessades (article 40.1 de la LPAC) cal connectar-la amb el fet que la declaració de lesivitat per si mateixa no té cap efecte, sinó que únicament serveix com a pressupòsit processal d'admissibilitat de l'acció judicial que correspon exercir a la mateixa Administració. En tot cas, sembla aconsellable notificar la resolució a les persones interessades, encara que només sigui als efectes informatius esmentats a l'article 107.2 de la LPAC.

Que les persones interessades no puguin impugnar directament la declaració de lesivitat, no els impedirà, però, esgrimir en el procés contenciós els vicis en què eventualment hauria incorregut (manca del tràmit d'audiència, incompliment del termini màxim de tramitació del procediment o haver-se superat el termini de quatre anys, etc.). En efecte, un cop l'Administració hagi impugnat l'acte administratiu, els eventuals vicis en què hauria pogut incórrer la declaració de lesivitat es podran examinar davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, i correspondrà a l'òrgan judicial pronunciar-se en la sentència corresponent, en la qual haurà de confirmar o no la declaració de lesivitat.

Finalment, els apartats quart i cinquè de l'article 107 de la LPAC es refereixen a la **competència per a dictar la declaració de lesivitat**. Si l'acte prové de l'Administració General de l'Estat o de les comunitats autònomes, la declaració de lesivitat l'ha d'adoptar l'òrgan de cada administració competent en la matèria. Per al cas de les entitats que integren l'Administració local, el precepte disposa que la declaració de lesivitat l'ha d'adoptar el ple de la corporació o, si no aquest, l'òrgan col·legiat superior de l'entitat. En tot cas, respecte de l'Administració de l'Estat caldrà tenir en compte el previst a l'article 111 de

la LPAC, precepte que estudiarem en un epígraf posterior relatiu a aspectes comuns, atès que es refereix als dos procediments vistos dels articles 106 i 107 de la LPAC.

3. Revocació d'actes i rectificació d'errors

3.1. Revocació d'actes

L'article 109.1 de la LPAC està dedicat a la revocació d'actes administratius, mecanisme que només opera en l'àmbit dels actes de gravamen o desfavorables, a diferència del que succeeix en els procediments que hem vist en els apartats anteriors. En efecte, així com la revisió d'actes nuls es pot referir a actes favorables per als interessats, en el cas de la declaració de lesivitat s'han de referir forçosament a actes favorables.

La possibilitat de revocació d'actes desfavorables està permesa a les administracions públiques **sense límit temporal**, és a dir, en qualsevol moment, sense perjudici que puguin entrar en joc els límits de l'article 110 de la LPAC a què després farem referència, entre els quals figura el relatiu al «temps transcorregut».

Aquesta figura de la revocació d'actes administratius és un mecanisme de revisió que l'Administració pot utilitzar amb molt marge de discrecionalitat, ja que difícilment la persona interessada es queixarà per la revocació d'un acte que li era desfavorable.

El mateix article 109.1 de la LPAC, però, introdueix uns **límits** concrets a l'ús d'aquesta potestat de revocació d'actes administratius desfavorables. Així, es pot revocar sempre que això no constitueixi una dispensa o exempció no permesa per les lleis, o sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic.

Per exemple, en principi es pot revocar una sanció administrativa perquè es tracta d'un acte desfavorable, però no és lícit revocar aquesta sanció i mantenir-ne altres d'idèntiques imposades a altres persones en circumstàncies equivalents, ja que aquesta revocació singular atemptaria contra el principi d'igualtat, esmentat expressament com a límit a l'article 109.1 de la LPAC.

Revocar una sanció administrativa

El mecanisme de la revocació que acabem de veure, no l'heu de confondre amb altres figures que tenen la mateixa denominació, però una naturalesa diferent, com ho evidencia que es refereixen a la revocació d'actes favorables. Interessa destacar en aquest punt les figures de la «reserva de revocació» i la «revocació sanció».

La «reserva de revocació» es refereix a la possibilitat que es pacti o prevegi expressament, si ho exigeix l'interès públic, normalment en actes exercits a l'empara d'una potestat discrecional. Per exemple, en concessions relatives a la prestació de serveis públics (ITV) o en l'atorgament d'autoritzacions discrecionals (emissores de ràdio o TV).

La «revocació sanció» està prevista per a casos d'incompliment de condicions d'una autorització o una concessió, o també d'una subvenció. Aquesta revocació no té una naturalesa estrictament sancionadora, sinó com una clàusula resolutòria prevista inicialment.

Per exemple, una residència d'avis o un centre d'ensenyament als quals es revoca l'autorització per l'incompliment d'obligacions; o si es revoca una subvenció per incomplir la finalitat per a la qual s'havia concedit.

3.2. Rectificació d'errors

Els actes administratius es presumeixen vàlids (article 39.1 de la LPAC), però poden contenir errors, i d'aquesta eventual deficiència deriva la raó de ser d'aquesta figura, regulada en l'article 109.2 de la LPAC.

Aquest mecanisme permet a les administracions públiques rectificar en qualsevol moment, sigui d'ofici o a instància de les persones interessades, els errors materials, de fet o aritmètics que hi hagi en els seus actes.

La rectificació es pot portar a terme **sense exigències procedimentals**, ja que es tracta d'una modificació de l'acte amb un abast molt modest. Així, l'habitual és que la rectificació de l'error es faci deixant constància de l'error, amb esment de l'article 109.2 de la LPAC, mitjançant la fórmula habitual de «on diu (...) ha de dir (...)». Però també seria possible dictar un nou acte amb la indicació que substitueix l'anterior, assenyalant el punt concret on s'havia produït l'error material, de fet o aritmètic.

Ara bé, la jurisprudència ha traçat uns **límits** molt estrictes per a poder utilitzar aquesta figura de la rectificació d'errors, i ha declarat que no hi ha l'error rectificable quan l'apreciació d'aquest error implica judicis valoratius o exigeix una operació de qualificació jurídica, o bé quan la rectificació representa una alteració fonamental en el sentit de l'acte. S'ha de tractar, a més, d'errors ostensibles, manifestos i indiscutibles, que s'evidencien per si mateixos i es poden rectificar de manera mecànica sense necessitat d'un procés mental de raonament, perquè en aquest cas ja no seria un error de fet, sinó de dret.

El tret essencial de la rectificació d'errors i que diferencia aquest mecanisme de la revisió d'ofici és que no s'altera el contingut de la decisió o voluntat manifestada per l'Administració en l'acte que s'ha de rectificar.

Impugnació d'actes sota la figura de la rectificació d'errors

Així doncs, sobre la base d'aquestes limitacions o restriccions, es podria impugnar qualsevol modificació d'un acte que es refugii sota la figura de la rectificació d'errors, tal com va succeir en la sentència d'1 de desembre de 2011 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 2/2011, sobre una correcció d'errors referent a un procediment de concurs de provisió per a determinats càrrecs entre membres de la carrera judicial. Aquesta sentència declarava el següent, amb esment de l'article 105 de la Llei 30/1992, que contenia la regulació de la rectificació d'errors en termes equivalents a la que avui està prevista en l'article 109.2 de la LPAC:

El examen del expediente administrativo pone de manifiesto que en el informe que consta en los folios 17 del anexo incorporado al tomo I y 16 del tomo II del propio expediente, se reconoce que la ampliación incluida en aquella pretendida rectificación de errores, representa una «aclaración a los futuros peticionarios de dicha plaza», lo que va más allá, por su indudable contenido valorativo jurídico, de una mera rectificación e incide en aspectos puntuales del acto originario, al aplicar un criterio complementario, que no tiene cobertura normativa en el artículo 105 de la Ley 30/92, modificada por la Ley 4/99.

En sentit contrari, en la STS de 9 de maig de 2005 (recurs núm. 4466/1999) s'admetia com a error material o de fet la qualificació d'una pel·lícula com a nord-americana quan en realitat era britànica, i es recordaven els requisits que han de concórrer per a apreciar l'existència de l'error material o de fet:

- a) Han de ser simples equivocacions de noms, dates, operacions aritmètiques, transcripcions de documents.
- b) Que sigui patent i clar sense necessitat d'acudir a documents.
- c) Que s'aprecii a la vista de l'expedient.
- d) Que no es revisi d'ofici actes fermes i consentits.
- e) Que no hi hagi una alteració fonamental en el sentit de l'acte, ja que no hi ha error material quan és necessària una valoració per a percebre'l.
- f) Que l'acte continuï subsistent.

4. Aspectes comuns als mecanismes de revisió

Suspensió

L'article 108 de la LPAC disposa que un cop iniciat el procediment de revisió d'ofici a què es refereixen els articles 106 i 107, l'òrgan competent per a declarar la nul·litat o lesivitat pot suspendre l'execució de l'acte, quan aquesta pugui causar **perjudicis de reparació impossible o difícil**.

Fixeu-vos que la possibilitat de suspendre l'acte abasta també els procediments de declaració de lesivitat, en què si bé l'Administració no pot deixar sense efecte per si mateixa l'acte que considera anul·lable, sí que el podria deixar cautelament en suspens si es poden donar els perjudicis esmentats a l'article 108 de la LPAC.

En tot cas, aquest acord de suspensió haurà de ser **motivats**, per aplicació del previst a l'article 35.1.d) de la LPAC. Aquest acord de suspensió podria anar acompanyat de les mesures provisionals enumerades a l'article 56 de la LPAC.

Límits de la revisió dels actes

L'article 110 de la LPAC estableix uns límits a totes les facultats de revisió previstes en el capítol dedicat a la revisió d'ofici, de manera que afecta la revisió d'actes nuls, la declaració de lesivitat i la revocació d'actes. En concret, el precepte disposa que aquestes facultats revisores no es poden exercir quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies l'exercici d'aquestes facultats resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

Aquests límits s'introdueixen, doncs, mitjançant **conceptes jurídics indeterminats**, amb la inseguretat que això implica per la diversitat d'interpretacions possibles. En tot cas, aquests límits confirmen el caràcter excepcional dels instruments de revisió que aquí estudeu, i que no s'han d'entendre com a alternatius a la utilització dels recursos administratius. Així, doncs, fins i tot quan podríem estar davant d'un acte incurs en un dels casos taxats de nul·litat de l'article 47.1 de la LPAC, és aconsellable impugnar-lo mitjançant els recursos administratius ordinaris que després veurem, dins dels terminis previstos a aquest efecte, perquè, transcorreguts aquests terminis, ja ens movem en l'àmbit de l'excepcionalitat, cosa que pot dificultar que l'acció prosperi, sigui

pel temps transcorregut o pel perjudici que es pot causar a altres particulars que haurien vist com el temps consolidava una situació, entre altres circumstàncies.

Límits de la revisió en el cas dels actes favorables

En tot cas, seguint la catedràtica de Dret Administratiu de la Universitat de Jaen, Eloísa Carbonell Porras¹, per raons òbvies aquests límits no haurien de tenir el mateix abast o intensitat en el cas dels actes favorables, que els que poden tenir respecte dels actes desfavorables. En efecte, en el cas d'actes favorables podria haver-hi raons de justícia material que n'aconsellarien el manteniment, encara sobre la base de motius d'estricta legalitat pertocaria deixar-los sense efecte. La jurisprudència i la doctrina han reconegut sovint la dificultat per a oferir solucions apriorístiques i generals, de manera que l'aplicabilitat dels límits esmentats requerirà una ponderació cas per cas.

A tall d'exemple, en relació amb un procediment de revisió d'actes nuls, la STS de 9 de desembre de 2014 va considerar que l'Administració no podia, l'any 2008, declarar la nul·litat d'unes delimitacions de costes aprovades 25 i 39 anys enrere.

⁽¹⁾Comentari al títol «Revisión de actos en vía administrativa» a *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, dirigit per Eduardo Gamero Casado (Ed. Tirant lo blanc, València, 2017).

Caducitat dels procediments de revisió

Tant per al procediment de revisió d'actes nuls com per al de lesivitat regeix el mateix termini màxim de **sis mesos**. Recordeu que l'efecte de la superació d'aquest termini és la caducitat del procediment, tal com estableixen els articles 106.5 y 107.3, en consonància amb la regla general de l'article 25.1.b) de la LPAC. Aquest darrer precepte afegeix que la resolució que declari la caducitat ordenarà l'arxiu de les actuacions «amb els efectes previstos a l'article 95».

Quant a això darrer, l'article 95.3 de la LPAC disposa que «la caducitat no produeix per si sola la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però els procediments caducats no interrompen el termini de prescripció». Per tant, la caducitat del procediment de revisió d'actes nuls o de lesivitat per haver-se superat el termini de sis mesos **no impediria obrir un segon procediment**, sempre que no hagués transcorregut el termini de quatre anys aplicable a la declaració de lesivitat.

De cara a aquest eventual segon procediment, l'article 95.3 de la LPAC afegeix que s'hi podrien incorporar els actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat, respectant en tot cas el dret de les persones interessades a formular al·legacions i proposar proves.

Competència

L'article 111 de la LPAC es refereix a la competència per a la revisió d'ofici de les disposicions i d'actes nuls i anul·lables en l'Administració General de l'Estat. Aquesta previsió s'ha de complementar amb el que també determinen sobre la competència els apartats quart i cinquè de l'article 107 de la LPAC, és a dir, només en relació amb la declaració de lesivitat.

En l'àmbit estatal, l'article 111 atribueix la competència al Consell de Ministres respecte dels seus propis actes i disposicions i també els dictats pels ministres, i per als actes dictats per altres òrgans de l'Administració estatal, atribueix la competència a òrgans distints, en funció de l'òrgan que hagués dictat l'acte o disposició.

En el cas de les administracions públiques de les comunitats autònomes, la legislació autonòmica podrà determinar l'òrgan o òrgans competents, com fan, per exemple, els articles 71.1, 73 i 74 de la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (en endavant, LRJPACat), en què es determina amb caràcter general que és competent per a iniciar el procediment de revisió d'ofici de disposicions i actes nuls, l'òrgan que els havia aprovat o dictat, sense perjudici de concretar amb més detall l'òrgan competent per al cas de l'Administració de la Generalitat.

5. Recursos administratius

Els recursos administratius són un conjunt de mitjans de control que l'ordenament atorga a les persones interessades perquè puguin reaccionar contra l'activitat il·legal de l'Administració i revisar els seus actes.

S'emmarquen dins del concepte de **justícia administrativa** i són una garantia per a la ciutadania, però també una càrrega efectiva perquè els recursos administratius són el pressupòsit necessari de la impugnació jurisdiccional, atès que no es pot acudir a la via judicial si prèviament no s'ha exhaurit la via administrativa.

Tanmateix, el control de l'acte impugnat efectuat amb motiu dels recursos administratius no és equiparable al que es fa amb ocasió del recurs contenciós administratiu, atès que aquí la mateixa Administració actua com a **jutge i part**, en una nova mostra del **privilegi d'autotutela**.

5.1. Concepte i principis generals

Podem definir el recurs administratiu com l'acte amb el qual una persona legitimada sol·licita a l'Administració la revisió d'un acte administratiu, dins dels terminis i amb compliment de les formalitats exigides². Amb aquest recurs, s'acostuma a demanar que es deixi sense efecte l'acte impugnat, o bé la seva modificació.

⁽²⁾Entrena Cuesta, R. (1999). *Curso de derecho administrativo*. Vol. 1. Editorial Tecnos.

Exemple: una persona rep la notificació d'una resolució sancionadora per la qual se li imposa una multa de 1.000 euros, i la pretensió del recurs podria ser que es deixés sense efecte, o bé que es modifiqués la quantia.

A partir d'aquesta definició ja podem enumerar els **trets més destacables** del recurs administratiu, que desenvolupem en els epígrafs següents:

- 1) Pressupòsit d'existència d'un acte administratiu previ contra el qual s'interposa el recurs, que està subjecte a un termini de preclusió.
- 2) L'acte objecte de recurs pot ser resolutori o de tràmit qualificat.
- 3) Només pot interposar el recurs qui hi està legitimat, com a titular d'un dret o interès legítim.
- 4) El recurs s'interposa davant de la mateixa Administració autora de l'acte.
- 5) L'objectiu del recurs és que l'acte es deixi sense efecte o que es reformi.

Com veurem més endavant, d'una banda tenim els recursos ordinaris, que inclouen el recurs d'alçada i el potestatiu de reposició. D'altra banda tenim el recurs extraordinari de revisió.

Objecte del recurs

De conformitat amb l'article 112.1 de la LPAC, el recurs administratiu es pot interposar contra les «**resolucions**», enteses com l'acte que posa fi al procediment administratiu, i pel qual es decideix sobre les qüestions plantejades. Aquest esment a les resolucions no impedeix, però, incloure també com a susceptibles de recurs els casos en què no existeix una resolució expressa, sinó que s'ha produït un silenci administratiu.

El mateix precepte afegeix que també es pot interposar el recurs contra els «**actes de tràmit qualificats**».

Recordeu que aquesta condició d'acte de tràmit qualificat es reconeix als que decideixen directament o indirectament el fons de l'afer, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims.

La resta d'actes de tràmit —que es coneixen com a «actes de mer tràmit» no són susceptibles de recurs administratiu, sense perjudici que les persones interessades puguin formular les al·legacions que estimin convenientes per a manifestar la seva oposició a aquell acte de tràmit, per tal que es tinguin en consideració en la resolució que posi fi al procediment (article 112.1 de la LPAC, segon paràgraf).

Serien exemples d'acte de mer tràmit la llista **provisional** d'admesos i exclosos en un procés selectiu; o l'acord d'iniciació d'un procediment sancionador. En un i altre cas es poden formular al·legacions, però no interposar recursos administratius.

D'altra banda, exemples d'acte de tràmit qualificat els tindriem en la declaració de no apte en una prova eliminatòria d'un procés selectiu, que comportaria l'exclusió de l'aspirant; o en una mesura cautelar de tancament d'un local ordenada en l'acord d'iniciació d'un procediment sancionador, i que provoca un perjudici irreparable a la persona interessada.

L'article 112.2 de la LPAC disposa que les lleis poden substituir els recursos ordinaris (alçada i reposició) per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge, davant d'òrgans específics no sotmesos a instruccions jeràrquiques. Més endavant es fa esment a aquests mecanismes substitutius dels recursos.

Quant a les disposicions administratives de caràcter general (reglaments), no poden ser objecte de recurs administratiu, tal com preveu l'article 112.3 de la LPAC. Aquest precepte permet, però, el **recurs indirecte o per saltum** contra aquestes disposicions, per mitjà de la interposició del recurs contra un acte dictat en aplicació d'un reglament, si aquest recurs es fonamenta únicament en la nul·litat del reglament. Per a aquest supòsit, el recurs es pot interposar davant de l'òrgan que ha dictat el reglament.

Aspectes subjectius

Com s'ha avançat, un tret fonamental del recurs administratiu és que generalment es presenta davant de l'Administració que ha dictat l'acte impugnat. Tanmateix, hi ha supòsits en què l'acte administratiu l'ha dictat una entitat de dret públic —Administració institucional— i el coneixement del recurs administratiu es reserva a l'Administració territorial matriu, a la qual s'atribueix una certa potestat de tutela respecte a l'actuació dels seus organismes dependents o vinculats.

Pel que fa a la persona que pot interposar el recurs, amb caràcter general s'exigeix la concurrència de **legitimació**, la qual es reconeix a les persones que tenen la condició d'interessades segons el previst a l'article 4 de la LPAC. Però en el cas en què la legislació sectorial permet l'acció pública o popular (article 19.1.h de la LJCA), el requisit de la legitimació el compliria qualsevol persona, sense necessitat d'acreditar cap dret ni interès.

En consonància amb el previst a l'article 20 de la LJCA relatiu a la falta de legitimació activa per a la interposició de recurs contenciós, lògicament tampoc no podran interposar recurs administratiu contra l'activitat d'una Administració els òrgans de la mateixa, ni tampoc les entitats de dret públic dependents o que hi estan vinculades, amb caràcter general.

Finalment, les Administracions no poden interposar recursos contra actes dictats per una altra Administració, si bé poden formular el requeriment previ a la via judicial que està regulat a l'article 44 de la LJCA, dedicat específicament als litigis entre administracions públiques.

Excepció en la regla especial dels litigis entre administracions públiques

Però no s'aplica aquesta regla especial dels litigis entre administracions públiques quan l'Administració, disconforme amb l'acte administratiu d'una altra administració, no actua en exercici de potestats públiques sinó que ocupa una posició similar a la d'una persona ciutadana, supòsit en què sí que escauria la interposició dels recursos administratius. Aquest criteri es recollia a la STS de 20 d'octubre de 2006 (recurs 55/2005), en què un ajuntament havia impugnat un acte de l'INEM pel qual se li requeria el reintegrament d'una quantitat percebuda com a subvenció per a un projecte de formació. L'ajuntament sostenia que en els litigis entre administracions públiques no esqueia la interposició de recursos administratius, sinó que s'havia d'efectuar el requeriment previst a l'article 44 de la LJCA. El TS va rebutjar aquest argument i va declarar que l'article 44 de la LJCA no s'aplica quan es tracta de resoldre una disparitat de criteris entre administracions públiques i una de les dues actua en la relació juridicoadministrativa establerta com un particular i no com un poder públic.

5.2. Procediment

La LPAC no regula un procediment específic per als recursos administratius, sinó que preveu algunes singularitats. Per tant, a la tramitació dels recursos hi resultarien aplicables les disposicions sobre el procediment administratiu comú, en tot allò referent a les garanties i a les diferents fases del procediment, sense perjudici de les especialitats que indicarem a continuació. En aquest sen-

⁽³⁾Parada Vázquez, J. R. (2015). *Derecho Administrativo I*. Ed. Open Ediciones Universitarias.

⁽⁴⁾García de Enterría, E.; Fernández, T. R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*, T. II. Ed. Civitas.

tit es manifestaven PARADA VAZQUEZ³ y GARCIA DE ENTERRIA⁴ respecte a la regulació efectuada per la Llei 30/1992, opinió que continua essent aplicable atès que amb la LPAC la situació no ha canviat.

Iniciació

El procediment s'inicia sempre a **instància de part**, amb l'escrit d'interposició del recurs, en relació amb el qual l'article 115 de la LPAC exigeix que s'hi expressi:

- a) El nom i els cognoms del recurrent, i la seva identificació personal.
- b) L'acte que es recorre i la raó de la seva impugnació. Quant a això, l'article 115.3 de la LPAC precisa que els vicis i defectes que facin anul·lable un acte no poden ser al·legats pels qui els hagin causat.
- c) Lloc, data, signatura del recurrent, identificació del mitjà i, si escau, del lloc que s'assenyali per a les notificacions. Si el recurs s'interposa per mitjà d'un representant, s'ha d'acreditar aquesta circumstància (article 5.3 de la LPAC).
- d) Òrgan, centre o unitat administrativa al qual s'adreça i el seu codi d'identificació corresponent.
- e) Les altres particularitats exigides, si escau, per les disposicions específiques.

Fixeu-vos que el contingut obligatori de l'escrit de recurs és similar al que preveu l'article 66 de la LPAC per a les sol·licituds d'iniciació del procediment administratiu.

En aplicació del principi d'antiformalisme, l'article 115.2 disposa que **l'error o l'absència de la qualificació del recurs** per part del recurrent no és obstacle per a tramitar-lo, sempre que se'n dedueixi el caràcter vertader.

També en la fase d'iniciació del procediment, l'article 116 de la LPAC enumera les **causes d'inadmissió del recurs**, que donarien lloc a una resolució en què no correspondria entrar en el fons de l'assumpte, sinó que es limitaria a declarar la concurrència de la causa que impedeix l'admissió del recurs. Aquestes circumstàncies són les següents:

- a) Ser incompetent l'òrgan administratiu, quan el competent pertanyi a una altra Administració pública. En aquest cas, el recurs s'ha de remetre a l'òrgan competent, d'acord amb el que estableix l'article 14.1 de la LRJSP.
- b) No tenir legitimació el recurrent, d'acord amb el que s'ha indicat anteriorment sobre la necessitat que aquest tingués la condició de persona interessada respecte a l'acte impugnat, tret del cas de l'acció pública.

- c) Tractar-se d'un acte no susceptible de recurs. Aquest seria el cas d'un acte de mer tràmit, és a dir, que no pogués tenir la consideració d'acte de tràmit qualificat.
- d) Haver transcorregut el termini per a interposar el recurs.
- e) Estar mancat el recurs manifestament de fonament.

Atès el caràcter executiu dels actes administratius consagrat a l'article 39 de la LPAC, l'article 117.1 de la LPAC disposa que la interposició de qualsevol recurs, excepte en els casos en què una disposició estableixi el contrari, no suspèn l'execució de l'acte impugnat.

Malgrat la regla general de no suspensió de l'executivitat de l'acte, la mateixa LPAC ha disposat la suspensió en algun cas concret, com ara la interposició de recursos administratius contra resolucions sancionadores. En efecte, l'article 90.3 de la LPAC determina que la resolució amb què es posa fi al procediment sancionador serà executiva quan no sigui possible interposar-hi cap recurs ordinari en via administrativa. En el mateix sentit, l'article 98 de la LPAC determina que els actes de les administracions públiques són immediatament executius, «llevat que (...) b) Es tracti d'una resolució d'un procediment de naturalesa sancionadora contra la qual es pugui interposar algun recurs en via administrativa, inclòs el potestatiu de reposició».

Però en els casos en què no existeix disposició específica a favor de la suspensió i en què, per tant, en principi regiria la regla de l'executivitat immediata, caldria tenir en compte la necessitat de fer compatible l'autotutela executiva de l'Administració amb el dret a la tutela judicial efectiva. En efecte, aquest dret fonamental reconegut a l'article 24 de la Constitució espanyola es podria vulnerar si l'acte no se suspèn amb motiu de la interposició del recurs administratiu, la qual cosa impediria a la persona interessada poder sotmetre l'executivitat de l'acte a la decisió d'un tribunal en el recurs contenciós administratiu posterior.

En aquest sentit, després de la regla de l'execució immediata continguda a l'apartat primer de l'article 117 de la LPAC, l'apartat segon afegeix que l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs, amb la ponderació prèvia, suficientment raonada, entre el perjudici que causaria a l'interès públic o a tercers la suspensió i l'ocasionat al recurrent com a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte recorregut, pot suspendre, d'ofici o a sol·licitud del recurrent, l'execució de l'acte impugnat quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

- a) Que l'execució pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil.

b) Que la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret que preveu l'article 47.1 d'aquesta llei.

Per al cas que sigui la persona recurrent qui sol·licita la suspensió de l'execució, l'article 117.3 de la LPAC disposa que aquesta petició s'entén estimada si no s'ha notificat la resolució sobre la sol·licitud en el termini d'un mes, sense que s'apliqui l'obligació imposada per l'article 21.4, segon paràgraf, de la LPAC, d'informar la persona sol·licitant del que s'hi preveu.

Si s'acorda la suspensió de l'execució es poden adoptar les mesures cautelars necessàries per a assegurar la protecció de l'interès públic o de tercers i l'eficàcia de la resolució o l'acte impugnat. En cas que de la suspensió es poguessin derivar perjudicis de qualsevol naturalesa, la suspensió només produeix efectes amb la prestació prèvia de caució o garantia suficient per a respondre'n. La suspensió acordada o produïda automàticament (en recursos contra sancions) s'ha de mantenir un cop resolt el recurs administratiu si l'interessat interposa recurs contenciós administratiu i sol·licita la suspensió de l'execució, fins que es produeixi el pronunciament judicial sobre la mesura cautelar.

Instrucció

En la fase d'instrucció del procediment del recurs cal tenir en compte les singularitats que recull la LCAP en el seu article 118. Si s'han de tenir en compte **nous fets o documents** no recollits en l'expedient originari, l'article 118.1 de la LPAC obliga a posar-los de manifest a les persones interessades perquè, en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze, formulin les al·legacions i presentin els documents i justificants que considerin procedents. A aquests efectes, l'article 118.3 de la LPAC estableix que no tenen el caràcter de documents nous el recurs, els informes, les propostes ni tampoc els documents que haguessin aportat a l'expedient abans de dictar-se la resolució impugnada amb el recurs.

Afegeix l'article 118.1 de la LPAC en el seu segon paràgraf que en la resolució del recurs no s'han de tenir en compte fets, documents o al·legacions del recurrent quan, havent-los pogut aportar en el tràmit d'al·legacions, no ho hagi fet. Igualment, tampoc no es pot sol·licitar la pràctica de proves quan no haver-ho fet en el procediment en què es va dictar la resolució recorreguda sigui imputable a l'interessat. Ara bé, el precepte no impedeix que en la tramitació del recurs se sol·licitin informes, els quals podrien ser necessaris de resultes de la instrucció, a banda dels que tenen la consideració de preceptius pel fet d'estar imposats per la mateixa LPAC, com és el cas del recurs d'alçada, en què s'exigeix l'informe de l'òrgan que havia dictat l'acte impugnat.

Finalment, per al cas que en relació amb l'acte impugnat hi hagi altres persones interessades diferents de qui ha interposat el recurs, l'article 118.2 de la LPAC disposa que se'ls ha de **traslladar el recurs** perquè en el termini d'entre deu i quinze dies puguin al·legar tot el que considerin procedent en defensa dels seus drets i interessos.

Terminació o resolució

L'article 119 de la LPAC disposa que la resolució del recurs ha d'estimar-lo en tot o en part o ha de desestimar les pretensions que s'hi formulen, o n'ha de declarar la inadmissió.

Si en resoldre el recurs es detecta un vici de forma en l'acte impugnat i no es considera procedent resoldre sobre el fons de l'assumpte, s'ha d'ordenar la retroacció del procediment al moment en què el vici va ser comès.

Aquesta opció de retroacció prevista a l'article 119.2 de la LPAC s'ha d'interpretar de manera restrictiva i limitada a les deficiències formals que no es puguin esmenar, ja que en cas contrari, el que escauria seria l'esmena o la convalidació per a reparar els vicis existents, de conformitat amb l'article 52 de la LPAC.

Un exemple de vici formal en què escauria evitar la retroacció seria el dictat per un òrgan incompetent per raó de jerarquia, que el podria convalidar el superior jeràrquic competent en la resolució del recurs d'alçada.

L'apartat tercer de l'article 119 de la LPAC disposa que la resolució del recurs ha de decidir de manera motivada (article 35.1.b de la LPAC) sobre **totes les qüestions plantejades**, tant si han estat al·legades per les persones interessades com si no. En aquest darrer cas, cal escoltar-les prèviament. En tot cas, la resolució està sotmesa al principi de **congruència**, la qual cosa significa que la resposta donada ha de ser congruent amb les peticions de la persona recurrent, i mai no es pot agreujar la seva situació inicial. Amb aquesta darrera previsió es prohibeix doncs la *reformatio in peius*.

L'article 119 de la LPAC només preveu la resolució com a forma de terminació del procediment, però val a dir que hi ha altres possibilitats. Una d'aquestes seria el silenci administratiu, al qual ens referirem després en l'estudi específic de cadascun dels recursos administratius. El procediment també pot finalitzar per desistiment de la persona recurrent (article 94 de la LPAC); o per la desaparició de l'acte administratiu impugnat, cas en el qual escau dictar una resolució en què es declari tal circumstància (article 21.1, segon paràgraf, de la LPAC).

Com a darrer aspecte en relació amb la resolució del recurs, l'article 120 de la LPAC està dedicat al supòsit en què hi havia una **pluralitat de recursos administratius** —és a dir, dos o més— derivats d'un mateix acte administratiu, el

qual al seu torn també està recorregut judicialment. Aquest precepte s'inspira en el supòsit que ja estava previst a l'article 37.2 de la LJCA per a l'àmbit judicial, i la seva aplicació es podria donar respecte d'un acte que exhauria la via administrativa i afectava una pluralitat de persones, algunes de les quals podrien haver interposat el recurs potestatiu de reposició, mentre que altres haurien optat per acudir directament al recurs contenciós administratiu.

Per a aquest supòsit es preveu la possibilitat d'acordar la suspensió del termini per a resoldre el recurs administratiu fins al pronunciament judicial. Aquest acord de suspensió s'ha de notificar a les persones interessades i és susceptible de recurs, si bé l'eventual impugnació de la suspensió per part d'una persona no afectaria la resta de recursos respecte dels quals també s'ha acordat la suspensió.

L'article 120.3 de la LPAC disposa que, un cop dictada la resolució judicial, s'ha de comunicar a les persones interessades i ja es pot resoldre el recurs administratiu sense necessitat de cap tràmit addicional, tret del d'audiència, quan escaigui.

5.3. Recurs d'alçada

L'article 121 de la LPAC el configura com un recurs ordinari que, basant-se en qualsevol dels motius de nul·litat o anul·labilitat establerts en els articles 47 i 48 de la LPACAP, s'interposa contra les resolucions i els actes de tràmit qualificats que **no exhaureixen la via administrativa**.

Aquest recurs té la doble naturalesa de mecanisme de revisió i de requisit necessari per a recórrer posteriorment a la via judicial, ja que amb la seva resolució s'exhaureix la via administrativa (article 114.1.a de la LPAC).

La competència per a resoldre el recurs d'alçada recau sobre l'òrgan administratiu **superior jeràrquic** del que ha dictat l'acte impugnat, tot i que també es pot interposar davant de l'òrgan que havia dictat l'acte impugnat. En tal cas, aquest òrgan ha de remetre al competent, en el termini de deu dies, el recurs amb el seu informe i amb una còpia completa i ordenada de l'expedient.

Per a determinar l'òrgan superior jeràrquic al qual correspon resoldre el recurs d'alçada, l'article 121.1 disposa que els tribunals i òrgans de selecció del personal al servei de les administracions públiques i altres que actuïn amb autonomia funcional, es consideren dependents de l'òrgan al qual estiguin adscrits.

Malgrat la regla general de la resolució per l'òrgan superior jeràrquic, existeix també el que es denomina **recurs d'alçada impropï**, en relació amb actes dictats per entitats de dret públic dependents o vinculades a una administració territorial, en què s'atribueix a un òrgan d'aquesta última administració el co-

neixement del recurs d'alçada. Així, s'atribueix la competència per a resoldre el recurs a una administració diferent de la que havia dictat l'acte impugnat, situació que no és pròpia de la relació jeràrquica en què s'emmarca el recurs d'alçada, sinó que es basa en una relació de tutela, que permet a l'administració revisar els actes dictats per l'entitat tutelada.

L'article 122 de la LPAC regula tot el relacionat amb els **terminis**. Primerament, si amb el recurs d'alçada s'impugna un acte exprés, el termini per a **interposar-lo és d'un mes**, transcorregut el qual sense haver-lo interposat, la resolució esdevé ferma a tots els efectes. En aquest punt cal que recordeu les regles sobre els còmputos dels terminis per mesos, contingudes a l'article 30.4 de la LPAC.

Si per contra l'acte impugnat **no és exprés**, el recurs d'alçada es pot interposar en **qualsevol moment** a partir de l'endemà del dia en què es produeixin els efectes del silenci administratiu. La determinació d'aquesta data en què es produeixen els efectes del silenci vindrà determinada pel termini màxim previst per al procediment previ corresponent. La previsió segons la qual el termini resta obert indefinidament per a impugnar actes no expressos constitueix una novetat important respecte a la regulació anterior, i amb aquesta previsió s'incorpora el que ja era un criteri jurisprudencial reiterat i consolidat, del qual és una mostra la STC 52/2014, de 10 d'abril.

Un cop presentat el recurs d'alçada, l'article 122.2 de la LPAC fixa en **tres mesos** el termini màxim per a dictar i notificar la resolució. Un cop transcorregut aquest termini, la persona recurrent pot entendre **desestimat** el seu recurs, als únics efectes d'interposar el recurs contenciós administratiu, de manera que la ficció del silenci desestimatori obre la possibilitat d'acudir a la via jurisdiccional.

Com a excepció a la regla general del silenci desestimatori, l'article 122.2 es remet al supòsit previst en l'article 24.1, tercer paràgraf de la LPAC, en el qual es disposa el sentit estimatori del recurs d'alçada quan aquest s'hagués interposat, al seu torn, contra la desestimació per silenci administratiu d'una sol·licitud. És a dir, s'aplica aquí la regla del **doblet silenci** o de «- x - = +». Això no obstant, aquesta excepció no s'aplica a les matèries enumerades a l'article 24.1, segon paràgraf, de la LPAC, de manera que el silenci continua tenint efecte desestimatori, en els procediments relatius a l'exercici del dret de petició a què es refereix l'article 29 de la CE, els procediments d'estimació dels quals tingui com a conseqüència que es transfereixin a la persona sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic, impliquin l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient i els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

Prevalença del silenci en el desestimatori per a les matèries de l'article 24.1 de la LPAC

La prevalença del silenci desestimatori per a aquestes matèries enumerades a l'article 24.1 de la LPAC ja havia estat declarada per la jurisprudència, i una mostra n'és la STS de 26 de

setembre de 2016 (recurs 351/2015), en la qual s'indicava, amb esment de STS anteriors, el següent:

"es jurisprudencia reiterada la que considera que el silencio administrativo positivo no es de aplicación en los procedimientos cuyo objeto es decidir sobre solicitudes de autorización de oficinas de farmacia, ya que estas autorizaciones no dejan de transferir a quien las obtiene facultades relativas al servicio público, pues los establecimientos de farmacia, aunque no constituyan un servicio público en sentido estricto, sí son instrumentos necesarios e insustituibles para la adecuada y eficaz prestación del servicio público sanitario. No repugna así, sino todo lo contrario, que a tales procedimientos de autorización de oficinas de farmacia les sea de aplicación la segunda de las excepciones que prevé el inciso segundo del párrafo primero del número 2 del artículo 43 de la Ley 30/1992, que incluso rechaza la aplicación del efecto afirmativo en los casos de doble silencio".

En cas que el recurs d'alçada s'hagi d'entendre desestimat, l'Administració continua obligada a resoldre'l expressament, encara que sigui de manera extemporània. En aquest sentit, heu de recordar que el silenci administratiu negatiu no vincula la resolució expressa posterior (article 24.3.b LPAC), de manera que després d'haver-se produït la desestimació presumpta, l'òrgan competent podria estimar el recurs en tot o en part.

El tercer i darrer apartat 3 de l'article 122 de la LPAC disposa que contra la resolució d'un recurs d'alçada no es pot interposar cap altre recurs administratiu, tret del recurs extraordinari de revisió.

Heu de tenir clar, doncs, que contra la resolució del recurs d'alçada no es pot interposar el recurs de reposició, opció que en algun cas s'havia admès, pel fet que la resolució del recurs d'alçada exhaureix la via administrativa i el recurs de reposició està previst precisament per a impugnar els actes que l'exhaureixen.

L'article 122.3 de la LPAC, però, és contundent i tanca amb claredat aquest debat, de manera que contra qualsevol acte administratiu només és possible la interposició d'un recurs ordinari, ja sigui d'alçada o de reposició.

5.4. Recurs potestatiu de reposició

El recurs de reposició que ja estava previst en la Llei de procediment administratiu de 1958, es va suprimir amb la redacció inicial de la Llei 30/1992, però es va recuperar amb la reforma duta a terme per la Llei 4/1999.

La regulació d'aquest recurs la trobem avui en els articles 123 i 124 de la LPAC. Aquests preceptes el configuren com un **recurs ordinari** que es pot fonamentar en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, és a dir, tant en motius de nul·litat com d'anul·labilitat establerts en els articles 47 i 48 de la LPAC. Escau la seva interposició contra els actes administratius que posen fi a la via administrativa, i correspon resoldre'l al mateix òrgan autor de l'acte impugnat.

Actes que posen fi a la via administrativa

Convé, doncs, recordar en aquest punt els actes que posen fi a la via administrativa, i que estan enumerats en l'article 114 de la LPAC:

- a) Les resolucions dels recursos d'alçada (contra els quals, però, no es pot interposar el recurs de reposició, prohibició imposada per l'article 122.3 de la LPAC).
- b) Les resolucions dels procediments a què es refereix l'article 112.2 (procediments d'impugnació previstos a legislacions sectorials, substitutius dels recursos d'alçada o reposició).
- c) Les resolucions dels òrgans administratius que no tinguin superior jeràrquic, tret que una llei estableixi el contrari.
- d) Els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment.
- e) La resolució administrativa dels procediments de responsabilitat patrimonial, independentment del tipus de relació, pública o privada, de què derivi.
- f) La resolució dels procediments complementaris en matèria sancionadora a què es refereix l'article 90.4 (procediment dirigit contra l'infractor quan amb la conducta sancionada ha causat danys a les administracions, i en què escau determinar la quantia de la indemnització a l'administració).
- g) Les altres resolucions d'òrgans administratius quan una disposició legal o reglamentària així ho estableixi.

A més dels anteriors, en l'àmbit estatal posen fi a la via administrativa els actes i les resolucions següents:

- a) Els actes administratius dels membres i òrgans del Govern.
- b) Els emanats dels ministres i els secretaris d'Estat en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes els òrgans dels quals són titulars.
- c) Els emanats dels òrgans directius amb nivell de director general o superior, en relació amb les competències que tinguin atribuïdes en matèria de personal.
- d) En els organismes públics i les entitats de dret públic vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, els emanats dels màxims òrgans de direcció unipersonals o col·legiats, d'acord amb el que estableixin els seus estatuts, tret que s'estableixi una altra cosa per llei.

Aquestes previsions sobre els actes que exhaureixen la via administrativa també es poden complementar per les legislacions autonòmiques, com és el cas de l'article 75 de la Llei 26/2010.

A diferència del recurs d'alçada —que, com hem vist, és d'interposició preceptiva abans d'acudir a la via judicial—, el recurs de reposició no és obligatori sinó que té un **caràcter potestatiu**, de manera que la persona interessada pot optar entre interposar-lo o impugnar l'acte directament en via contenciosa administrativa. Ara bé, si la persona interessada opta per interposar el recurs de reposició, aleshores no pot acudir en paral·lel a la via contenciosa, sinó que haurà d'esperar que es resolgui expressament el recurs de reposició o que s'hagi produït la desestimació presumpta del recurs de reposició, per silenci administratiu (article 123.2 de la LPAC). Igualment, si la persona interessada opta per acudir directament al recurs contenciós administratiu, després no podrà interposar el recurs de reposició.

Contra la resolució per la qual es resol el recurs de reposició —que també exhausteix la via administrativa com ja ho feia l'acte impugnat—, no es pot interposar novament un altre recurs de reposició (article 124.2 de la LPAC), seguint la mateixa regla ja indicada respecte del recurs d'alçada, en el sentit que no es poden interposar successivament dos recursos ordinaris.

La regulació dels **terminis** en el recurs de reposició la trobem a l'article 124 de la LPAC. El termini d'**interposició** del recurs, si l'acte impugnat era exprés, també és **d'un mes**, comptador a partir de l'endemà de la seva notificació o publicació. Un cop transcorregut aquest termini, només s'hi podrà interposar un recurs contenciós administratiu, sense perjudici de la procedència del recurs extraordinari de revisió o d'iniciar els procediments de revisió d'ofici, si escau.

Si l'acte impugnat **no és exprés**, el recurs de reposició es pot interposar **en qualsevol moment** a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa específica, es produeixi l'acte presumpte. Aquí es dona la mateixa situació ja indicada per al recurs d'alçada, relativa al fet que el termini resta obert indefinidament per a impugnar actes no expressos.

La competència per a resoldre el recurs de reposició recau sobre el **mateix òrgan** que va dictar l'acte impugnat. La resolució del recurs s'ha de dictar i notificar en el **termini màxim d'un mes**, de manera que s'escurça notablement el termini de tres mesos aplicables al recurs d'alçada, cosa que s'ha de connectar amb el fet que aquí el recurs el resol el mateix òrgan que ja coneixia l'afer. Encara que l'article 124.2 de la LPAC no ho disposi expressament, un cop transcorregut aquest termini d'un mes es pot entendre que el recurs ha estat **desestimat**, i queda oberta la via jurisdiccional. Recordeu que el sentit del silenci desestimatori per als procediments d'impugnació —com és el cas del recurs de reposició— està previst amb caràcter general en l'article 24.1 de la LPAC.

Igual que hem apuntat en el recurs d'alçada, la desestimació per silenci del recurs de reposició no vincula l'òrgan competent per a resoldre'l, de manera que la resolució expressa extemporània del recurs podria ser estimatòria, en tot o en part.

Doble Silenci

El dubte que podria sorgir és si l'anomenat doble silenci que s'aplica en el recurs d'alçada i que converteix el silenci inicialment desestimatori en estimatori, s'aplica també al recurs de reposició, davant de la manca de previsió expressa de l'article 124 de la LPAC, a diferència del recurs d'alçada amb el qual s'impugna un silenci administratiu desestimatori, i per al qual s'ha previst expressament l'aplicació de la regla del doble silenci (articles 24.1, tercer paràgraf, i 122.2 de la LPAC).

Que el legislador no hagi inclòs per al recurs de reposició l'excepció que sí que està prevista per al recurs d'alçada en dos preceptes diferents, ens ha de portar a descartar l'aplicació del «- x - = +» en el recurs de reposició. Tal diferència de tracte legal es podria justificar pel fet que l'òrgan competent per a resoldre el recurs d'alçada no era el mateix que l'havia dictat originàriament i en canvi en el recurs de reposició és el mateix, de manera que la seva desestimació per silenci ratificaria el silenci desestimatori inicial.

5.5. Recurs extraordinari de revisió

Com indica el seu nom, es tracta d'un recurs **extraordinari o excepcional**, que només escau contra actes administratius **ferms** en via administrativa, ja que si l'acte que s'ha d'impugnar no havia adquirit tal fermesa, el que pertocaria seria fer-ho per mitjà del recurs ordinari corresponent, ja fos el d'alçada o el de reposició. Recordeu que la fermesa administrativa la tenen els actes que posaven fi a la via administrativa i contra els quals no s'havia interposat en termini el recurs de reposició, i també aquells actes que no posaven fi a la via administrativa, contra els quals no s'havia interposat el recurs d'alçada en termini.

El caràcter excepcional d'aquest recurs també el corrobora el fet que no es pot fonamentar en qualsevol vulneració de l'ordenament, sinó que només escau si es basa en algun dels **motius taxats** que enumera l'article 125.1 de la LPAC, els quals a més s'han d'interpretar de manera restrictiva. Tanmateix, aquest recurs no l'heu de confondre amb l'acció de nul·litat prevista en l'article 106 de la LPAC, que també té un caràcter de mecanisme d'impugnació excepcional. Quant a això, el legislador admet expressament la compatibilitat entre aquestes dues accions (article 125.3 de la LPAC).

Els motius que permeten interposar el recurs extraordinari de revisió són aquests:

a) Que en dictar-los s'hagi incorregut en **error de fet**, que resulti dels mateixos documents incorporats a l'expedient. En referir-se el motiu a un error de fet i no de dret, només pot servir a l'efecte de basar aquest recurs, el que apareix en les dades fàctiques de l'expedient, sense que es pugui referir a interpretacions o valoracions jurídiques. Així ho ha declarat reiteradament la jurisprudència, en la STS de 17 de setembre de 2004 (recurs 4714/2002).

Un exemple en què es podria aplicar aquest motiu per a fonamentar el recurs extraordinari de revisió seria per impugnar una resolució d'inadmissió d'un recurs d'alçada que s'havia motivat en l'extemporaneïtat del recurs, per haver tingut en compte com a data d'interposició la data de recepció en el registre de l'administració competent per a resoldre'l, sense haver tingut en compte la data que figurava al segell de l'oficina de correus on s'havia presentat, amb el qual s'evidenciava l'error de fet de la decisió d'inadmissió, perquè el recurs s'havia presentat dins del termini.

b) Que **apareguin documents de valor essencial** per a la resolució de l'afer que, encara que siguin posteriors, evidenciïn l'error de la resolució recorreguda.

c) Que en la resolució hagin **inlluït essencialment documents o testimonis declarats falsos** per una sentència judicial ferma, anterior o posterior a aquella resolució.

d) Que la resolució s'hagi dictat com a conseqüència de **prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o una altra conducta punible** i s'hagi declarat així en virtut d'una sentència judicial ferma.

L'article 125.2 de la LPAC fixa els **terminis** d'interposició del recurs extraordinari de revisió, que varien en funció del motiu en què es basi. Així, en el cas de la lletra a) relatiu a l'error de fet que resulta del mateix expedient, el recurs s'ha d'interposar dins dels **quatre anys** següents a la data de la notificació de la resolució impugnada. En la resta de motius regeix un termini comú de **tres mesos**, comptadors des de la data en què es va tenir coneixement dels documents (lletra b) o des que la sentència judicial va esdevenir ferma (lletres c i d).

És competent per a resoldre el recurs extraordinari de revisió el **mateix òrgan** que va dictar l'acte impugnat (article 125.1 de la LPAC). La resolució s'ha de pronunciar, no tan sols sobre la procedència del recurs, sinó també, si escau, sobre el fons de la qüestió resolta per l'acte recorregut, de conformitat amb l'article 126.2 de la LPAC.

No obstant això, l'article 126.1 de la LPAC preveu la possibilitat d'acordar motivadament la **inadmissió a tràmit**, sense necessitat de sol·licitar un dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la comunitat autònoma, quan el recurs no es fonamenti en alguna de les causes que preveu l'article 125.1 o en el supòsit que s'hagin desestimat pel que fa al fons altres recursos substancialment iguals.

En conseqüència, si escau donar tràmit al recurs per no donar-se cap de les dues causes d'inadmissió esmentades, en la instrucció del procediment cal sol·licitar **dictamen al Consell d'Estat o a l'òrgan consultiu equivalent** de la comunitat autònoma, que en el cas de Catalunya és la Comissió Jurídica Assessora. Aquest dictamen també està previst a l'article 78 de la Llei catalana 26/2010, i a l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, que el configura amb caràcter preceptiu en el recurs extraordinari de revisió, tret dels casos d'inadmissió.

De conformitat amb l'article 126.3 de la LPAC, el **termini màxim** per a notificar la resolució del recurs extraordinari de revisió és de **tres mesos**, i en cas contrari el recurs es pot entendre **desestimat**, de manera que restaria oberta la via jurisdiccional contenciosa administrativa. Tampoc s'aplicaria aquí l'efecte penalitzador de l'estimació del recurs en cas de doble silenci, que com hem vist només entra en joc en el cas del recurs d'alçada.

Com s'acaba d'indicar, la resolució del recurs extraordinari de revisió es pot impugnar amb el recurs contenciós administratiu, però la viabilitat d'aquest recurs judicial també estaria condicionat a la possible concurrència d'alguna

de les causes de l'article 125.1 de la LPAC. En efecte, si com hem vist el recurs extraordinari de revisió només es podia fonamentar en alguna d'aquestes causes taxades, aquesta restricció també valdria en el recurs contenciós posterior.

5.6. Recursos especials

Podem definir com a recurs especial tot aquell que no és ordinari (alçada i reposició) ni l'extraordinari de revisió. Són els recursos —de vegades denominats reclamacions— previstos específicament per a la impugnació d'un tipus determinat d'acte administratiu i que resol un òrgan específic i especialitzat, al qual s'ha reconegut una certa independència o autonomia funcional.

El recurs especial amb més antiguitat és la denominada **reclamació econòmica administrativa**, que ha disposat tradicionalment d'una legislació específica, a la qual fa referència expressament l'article 112.4 de la LPAC. Aquesta legislació sectorial la trobem a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), en concret als seus articles 226 i següents. Es tracta d'un mecanisme que té com a finalitat revisar la legalitat de determinats actes de naturalesa tributària, i la seva interposició és obligatòria abans d'acudir al recurs contenciós administratiu.

A la reclamació econòmica administrativa s'hi va afegir ja fa uns anys el **recurs especial en matèria de contractació**, imposat per la normativa comunitària en aquesta matèria, i que avui està regulat en els articles 44 i següents de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP).

Es tracta d'un recurs potestatiu i previ al recurs contenciós administratiu, al qual, doncs, es podria acudir directament sense necessitat d'interposar el recurs especial en matèria de contractació. Està previst per a impugnar uns actes administratius taxats que no són susceptibles de recurs ordinari. La competència per a resoldre aquest recurs especial s'ha atribuït, en l'àmbit de l'Administració estatal, al Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals. En l'àmbit autonòmic, la competència per a resoldre aquest recurs especial s'ha atribuït a òrgans autonòmics amb independència funcional, com seria el cas del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic.

Una altra mostra de recurs especial serien les **reclamacions** previstes per la legislació reguladora del **dret d'accés a la informació pública**. En efecte, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, va introduir una reclamació substitutiva del recurs de reposició i que també té un caràcter potestatiu, amb la qual es poden impugnar les resolucions de les sol·licituds d'accés a informació pública, o la seva manca de resposta en el termini previst a l'efecte. La resolució d'aquesta reclamació s'atribueix al Consell de Transparència i Bon Govern.

A banda dels recursos especials que hem esmentat en aquest epígraf, n'existeixen altres de regulats específicament per legislacions sectorials. Aquest seria el cas dels tribunals administratius d'esport o comitès de disciplina esportiva, de les reclamacions regulades per la Llei de garantia de la unitat de mercat o de les reclamacions en l'àmbit universitari, entre altres.

Reclamacions en les legislacions autonòmiques

Les legislacions autonòmiques en matèria de transparència han previst reclamacions equivalents, com és el cas de la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, que atribueix la competència per a resoldre les reclamacions davant de la manca d'atenció de sol·licituds del dret d'accés a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés, òrgan que ha de complir les seves funcions amb plena independència orgànica i funcional, sense submissió a instruccions jeràrquiques de cap mena (article 39.2 de la Llei 19/2014).

6. La mediació

6.1. Introducció

En els darrers anys, en el panorama internacional s'ha evidenciat la insuficiència dels mecanismes tradicionals que tenien per finalitat la revisió dels actes administratius. Aquesta deficiència ha donat lloc que en diversos estats s'implementessin procediments alternatius de resolució de conflictes. Un dels exemples el trobem als Estats Units d'Amèrica, on a finals del segle xx es va aprovar una llei específica per a impulsar la submissió de l'activitat de les agències federals a procediments de conciliació o mediació per a la resolució de conflictes.

Dins d'aquests procediments alternatius als tradicionals s'acostuma a distingir entre dos sistemes. Un primer sistema en què les parts accepten la intervenció d'un tercer, i és aquest qui determina els termes de la resolució del conflicte, com succeeix en el cas de l'arbitratge i els laudes arbitrals. En el segon sistema són les mateixes parts les que arriben a la solució del conflicte, ja sigui per elles mateixes o amb la intervenció d'un tercer que no determina la solució sinó que ajuda les parts a trobar-la. En aquest segon sistema, que compta amb la intervenció facilitadora —no decisòria— d'un tercer, encaixaria la figura de la mediació. En efecte, hem de subratllar que la tasca essencial del mediador és afavorir l'acord per mitjà de l'intercanvi de punts de vista⁵.

⁽⁵⁾ Així ho exposen **Arana, E.** i **Navarro Ortega, A.** en el marc de l'obra de diversos autors *Tratado de mediación en la resolución de conflictos* (Ed. Tecnos. 2015).

En l'àmbit del dret privat processal, els sistemes alternatius de resolució de conflictes, i la mediació en particular, han constituït un èxit en els darrers anys, que ha contribuït de manera formidable a la descongestió dels òrgans judicials.

Cal reconèixer, però, les **dificultats** per a introduir aquests sistemes alternatius de resolució de conflictes en l'àmbit **administratiu**, per la situació privilegiada de l'Administració que li confereix la seva posició **d'autotutela**. En efecte, no és fàcil que la part que té una posició dominant o superior renunciï a tal privilegi i accepti una posició d'igualtat amb l'altra part, requisit essencial perquè es tracti d'una autèntica mediació. Així mateix, també cal reconèixer algunes dificultats derivades del **principi de legalitat** a què se sotmeten les administracions públiques en la seva activitat, i del caràcter indisponible de les potestats administratives⁶.

⁽⁶⁾ A aquestes dificultats es refereix **González Bustos, M. A.** en l'article «La mediación como instrumento de innovación de las relaciones entre ciudadanos y administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.196.

Malgrat aquestes dificultats, el cas és que l'article 112.2 de la LPAC ha previst expressament la possibilitat de substituir els recursos d'alçada o reposició, quan la seva especificitat ho justifiqui, per procediments alternatius, i esmenta expressament el de la mediació, davant d'òrgans no sotmesos a instruccions jeràrquiques. Per tant, sembla evident la voluntat del legislador d'impulsar la figura de la mediació.

Amb l'ús de la mediació, d'una banda s'aconseguiria la **participació de la ciutadania** en la presa de decisions, la qual cosa connecta amb el principi de bona administració⁷. D'altra banda, també es podria entendre com una manifestació del principi d'**eficàcia** a què estan sotmeses les administracions públiques (article 103 de la CE). En aquest sentit, caldria valorar sobretot els beneficis que podria aportar la mediació, en forma de reducció de costos si s'evita la intervenció d'òrgans administratius i judicials per les vies tradicionals d'impugnació. En aquest punt es fa necessari recordar la situació de col·lapse que viu la jurisdicció del contenciós administratiu, que comporta una demora inadmissible en la resolució dels plets. Aquest retard excessiu ens porta a qüestionar si realment disposem d'un dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

⁽⁷⁾Tal com explica **González Bustos, M. A.**

A banda de la previsió en la legislació general de procediment administratiu que hem esmentat de l'article 112.2 de la LPAC, també s'han introduït previsions similars en **legislacions sectorials**. Una mostra la tenim en l'article 45.3 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP). Aquest precepte s'emmarca en la solució extrajudicial de conflictes col·lectius, i en aquest context es preveu que les administracions públiques i les organitzacions sindicals puguin acordar sistemes de resolució de conflictes integrats per procediments de mediació. El precepte afegeix que la mediació serà obligatòria quan ho sol·liciti una de les parts, i a l'acord assolit mitjançant la mediació hi atribueix la mateixa eficàcia jurídica dels pactes i acords regulats per l'EBEP.

També en l'àmbit de les **legislacions autonòmiques** trobem alguns exemples en què s'intenta promoure la mediació en l'àmbit d'actuació de les administracions públiques. Una mostra n'és l'article 49 de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del **síndic de Greuges**, intitulat «Fórmules de concertació», i en el qual es determina que el síndic pot proposar a les administracions i a les persones afectades fórmules de mediació que facilitin la resolució del procediment tramitat per aquesta institució de defensa dels drets i les llibertats.

Malgrat l'existència d'una pluralitat de previsions legislatives estatals i autonòmiques; generals i sectorials, la realitat, però, és que la mediació com a tècnica de solució pacífica de conflictes continua essent una gran desconeguda en l'àmbit d'actuació de les administracions públiques⁸.

⁽⁸⁾**Belando Garín, B.** «La mediación en supuestos de responsabilidad administrativa». *Diario La Ley*, núm. 8666, secció Tribuna, 16 de desembre del 2015.

Sobre la base del que hem exposat fins aquí, podem definir la mediació com un mecanisme alternatiu de resolució de disputes per mitjà de la intervenció d'un tercer que té reconeguda una posició d'imparcialitat i independència, que actua com a facilitador d'acords entre les parts.

Aquesta definició estaria en consonància amb la que està normativitzada a l'article 1 de la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació d'assumptes civils i mercantils, que defineix la mediació com el mitjà de solució de controvèrsies en què dos o més parts intenten voluntàriament assolir per si mateixes un acord amb la intervenció d'un mediador.

A l'eventual acord de mediació se li hauria de reconèixer **naturalesa contractual**, atès que es tractaria d'un negoci jurídic de caràcter bilateral que, un cop formalitzat sobre la base del principi d'autonomia de la voluntat de les parts (article 1255 del Codi Civil) genera obligacions per a les parts signatàries.

La professora de dret administratiu de la Universitat de València Beatriz Belando Garín, que ha escrit diversos articles sobre l'aplicabilitat de la mediació en diferents àmbits (responsabilitat administrativa, règim disciplinari, etc.), fa una **classificació de modalitats de mediació**, en funció dels moments distints en què es pot utilitzar aquesta tècnica en l'àmbit administratiu.

Una primera modalitat seria la de la mediació **durant la tramitació del procediment**, i el seu resultat es formalitzaria mitjançant acords, pactes, convenis o contractes, en la línia del previst en l'article 86 de la LPAC. En aquest precepte el legislador habilitava a finalitzar els procediments mitjançant terminació convencional, i fixava com a requisits que l'acord no fos contrari a l'ordenament jurídic ni tractés de matèries no susceptibles de transacció, i que tingués per objecte satisfer l'interès públic encomanat. I l'apartat cinquè de l'article 86 de la LPAC està dedicat a l'eventual acord indemnitzador que es pugui assolir en procediments de responsabilitat patrimonial, i en aquest sentit el precepte disposa que l'acord assolit ha de fixar la quantia i el mode d'indemnització conforme als criteris que estableix l'article 34 de la LRJSP per a calcular-la i abonar-la.

Pronunciament de la jurisprudència a favor de la mediació

Amb anterioritat a aquesta previsió legislativa de l'article 86 de la LPAC, la jurisprudència ja s'havia pronunciat en alguna ocasió a favor de la mediació. En aquest sentit, en la STS (Sala Civil) de 18 de juny de 2010 (recurs 1537/2006), amb esment de sentències anteriors en què ja s'havia expressat la mateixa idea, s'afirmava el següent: «La mediación, como modalidad alternativa de solución de conflictos, llega a soluciones menos traumáticas que la judicial que dicta sentencia interpretando y aplicando correctamente la norma jurídica, resultando un vencedor y un vencido, cuando los temas jurídicos, tanto más si son familiares, tienen o pueden tener un trasfondo humano, al que sí llega el instituto de la mediación».

Seguint amb la classificació anunciada de la professora Belando Garín, una segona modalitat seria acudir a la mediació **després d'haver-se dictat un acte administratiu**, al qual el particular s'adhereix com a mostra de conformitat.

Aquesta modalitat la podem trobar en matèria tributària, concretament en relació amb les activitats inspectores, en què la LGT preveu l'existència de les actes d'inspecció amb acord (article 155) i les actes de conformitat (article 156).

En tercer lloc, la mediació podria entrar en joc com a **alternativa als recursos administratius**, modalitat que analitzem amb més deteniment en un apartat específic.

I en quart lloc tindríem la **mediació intrajudicial**, és a dir, com a solució de litigis ja en el marc del procés judicial, possibilitat que està prevista en l'article 77 de la LJCA. En efecte, en aquest precepte s'habilita el jutge o tribunal perquè sotmeti a la consideració de les parts la possibilitat d'assolir un acord que posi fi a la controvèrsia, quan el judici tracta sobre matèries susceptibles de transacció i, en particular, sobre estimació de quantitat. Afegeix, però, que els representants de les administracions públiques demandades necessitaran l'autorització oportuna per a dur a terme la transacció.

6.2. La mediació com a alternativa als recursos administratius.

Com que aquest mòdul està dedicat a la revisió dels actes en via administrativa —inclosos els recursos administratius—, farem en aquest apartat una anàlisi específica de la modalitat de la mediació com a alternativa als recursos administratius.

Es parteix aquí de l'existència d'un acte administratiu resolutori o de tràmit qualificat, que contindria per tant una decisió de l'òrgan administratiu corresponent, que en principi seria susceptible d'impugnació mitjançant un recurs administratiu. Però la doctrina ha destacat la **ineficàcia dels recursos administratius**, cosa que al seu torn permetria veure com una oportunitat la potenciació de la mediació en aquest àmbit específic dels recursos administratius⁹.

⁽⁹⁾Així ho defensa Iglesias Sevillano a l'article «Propuestas para una mediación administrativa: los recursos administrativos como campo óptimo de implantación». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98.

Amb l'ús de la figura de la mediació en l'àmbit dels recursos administratius s'aconseguiria que la seva resolució no es fonamentés exclusivament en el principi de legalitat i en la defensa dels interessos generals que patrocinen les administracions públiques, sinó que juntament amb aquests paràmetres, també es ponderarien els interessos de la persona recurrent. L'objectiu, doncs, seria respectar els interessos respectius i arribar a una solució consensuada amb motiu de la resolució del recurs administratiu.

De fet, es podria argumentar¹⁰ que les **possibilitats de negociació són més favorables** en el marc dels recursos administratius que en el procediment administratiu precedent, que té una tramitació més pautada i estricta que la dels recursos, mentre que la tramitació d'aquests està menys reglada. Ara bé, per tal de permetre que la figura de la mediació assolís la seva màxima efectivitat en l'àmbit dels recursos, caldria superar la idea que el recurs administratiu implica una revisió de l'acte només en termes d'estricta legalitat, restricció que

⁽¹⁰⁾D'acord amb Iglesias Sevillano.

s'infereix de la necessitat de basar-lo en motius de nul·litat o anul·labilitat. Així, la mediació tindria més virtualitat si per a la resolució del recurs es permetés una **revisió oberta del fons de l'afer**, ja que això donaria **més marge a la negociació** inherent a tota mediació.

Perquè existís una negociació de debò, caldria reconèixer el **dret de participació** de la persona recurrent en una intensitat màxima, superior a la que es pot donar en el tràmit d'audiència en el marc de la tramitació del procediment administratiu precedent. Per tal que la mediació pogués desplegar la seva potencialitat màxima en el recurs administratiu, l'abast del dret de participació de la persona recurrent no s'hauria de limitar a permetre-li dir la seva, sinó també a defensar les seves posicions en condicions d'igualtat, o si més no superant el desequilibri evident i habitual a favor de l'Administració sobre la base del principi d'autotutela. Es tractaria, doncs, de dotar la persona recurrent de la possibilitat real d'entrar en debat amb l'Administració sense complexos d'inferioritat, a fi de cercar una solució consensuada autèntica, que és la finalitat essencial de la figura de la mediació, en **perseguir la idea que no hi hagi vencedors ni vençuts**. En efecte, en una negociació que pugui qualificar-se com a tal, ambdues parts han de cedir en el seu plantejament inicial o fer concessions a l'altra part.

En tot cas, en la resolució negociada del conflicte, sempre caldria tenir ben present el límit derivat de la submissió de les administracions públiques al principi de legalitat (articles 9 i 103 de la CE). És per això que la potencialitat de la mediació seria més gran quan l'Administració exercís potestats discrecionals, ja que si per contra exerceix potestats reglades —aquelles en què l'ordenament jurídic ja determina quina ha de ser la resposta administrativa— la capacitat de maniobra i negociació de l'Administració és molt limitada.

Com a consideració final, no podem obviar la possibilitat que en el marc d'aquest procés de negociació amb motiu de la mediació en el recurs administratiu, l'Administració fes un **mal ús de la seva discrecionalitat administrativa**, i derivés en una actuació arbitrària que afavorís excessivament i de manera injustificada els interessos de la persona recurrent. Per tal de reduir al mínim aquesta eventualitat, es podrien intensificar aquí al màxim les exigències de **transparència**, la qual cosa requeriria una intervenció expressa del legislador en aquest sentit. Així, semblaria raonable obligar a publicar en els portals de la transparència aquests acords formalitzats com a resultat de la mediació, sense perjudici de l'aplicació dels límits previstos a la legislació de transparència, si escau.

La mediació de la llei catalana 19/2014

Una mostra del mecanisme de mediació en l'àmbit dels recursos administratius o de les reclamacions administratives equivalents, el tenim en la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En el seu article 42.4 es preveu la possibilitat que, un cop presentada la reclamació davant de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), aquest òrgan ha d'informar les parts afectades sobre el procediment de mediació. Quant a això, es preveu que l'Administració no pugui oposar-se a l'aplicació d'aquest procediment de mediació si

les altres parts l'accepten, i en referir-se a les altres parts, el precepte està pensant, d'una banda, en la persona reclamant que vol accedir a la informació, i d'una altra, en la tercera persona afectada si es donés l'accés a aquella informació (article 31 de la Llei 19/2014).

L'article 42.5 de la Llei 19/2014 afegeix que l'acord fruit de la mediació ha d'ésser aprovat pel reclamant, per l'Administració afectada i, si escau, pels tercers que hagin comparegut en el procediment. Aquest acord posa fi al procediment i en cap cas no pot ser contrari a l'ordenament jurídic.

Exercicis d'autoavaluació

1. El procediment de revisió d'actes nuls el pot instar:

- a) L'Administració autora de l'acte o qualsevol persona interessada.
- b) Només l'Administració autora de l'acte.
- c) Només les persones interessades.
- d) L'Administració o qualsevol persona, sigui o no interessada respecte de l'acte.

2. La declaració de lesivitat d'un acte administratiu:

- a) Implica l'anul·lació de l'acte.
- b) S'equipara a la declaració de nul·litat de l'acte.
- c) Es pot referir tant a actes favorables com desfavorables.
- d) És el pressupòsit necessari per a impugnar l'acte davant de la jurisdicció del contenciós administratiu.

3. El termini màxim per a la tramitació i resolució del procediment de lesivitat:

- a) És de sis mesos.
- b) No hi ha previst un termini màxim i, per tant, s'aplica el supletori de tres mesos.
- c) És de quatre anys.
- d) No estan subjectes a cap termini.

4. La revocació permet deixar sense efectes:

- a) Actes i disposicions administratives.
- b) Només actes administratius favorables per als interessats.
- c) Només actes administratius desfavorables per als interessats.
- d) Només actes administratius, tant favorables com desfavorables per als interessats.

5. El mecanisme de revisió adequat per al cas que un acte contingui un error aritmètic seria:

- a) La revisió d'actes nuls.
- b) La declaració de lesivitat.
- c) La rectificació d'errors.
- d) La revocació d'errors.

6. Quin dels següents no és un tret característic dels recursos administratius:

- a) L'acte objecte de recurs pot ser resolutori o de tràmit qualificat.
- b) Amb caràcter general, qualsevol persona pot interposar-lo.
- c) El recurs s'interposa davant de la mateixa Administració autora de l'acte.
- d) L'objectiu del recurs és que es deixi sense efecte o es reformi l'acte.

7. Contra les disposicions administratives o reglaments:

- a) No es pot interposar recurs administratiu, ni directament ni indirectament.
- b) Sempre es pot interposar recurs de reposició.
- c) No es pot interposar recurs administratiu directe, però sí el recurs indirecte amb la impugnació d'un acte dictat en aplicació de la disposició o reglament.
- d) No es pot interposar cap recurs, ni administratiu ni contenciós administratiu.

8. La interposició d'un recurs administratiu:

- a) Provoca la suspensió automàtica de l'executivitat de l'acte administratiu impugnat.
- b) En principi no provoca la suspensió de l'acte impugnat, tret que ho sol·liciti la persona recurrent.
- c) Mai no pot provocar la suspensió de l'acte, en virtut del principi d'eficàcia immediata.
- d) En principi no provoca la suspensió de l'acte impugnat, tret que s'acordi a petició de la persona recurrent o d'ofici per l'òrgan competent, entre d'altres supòsits.

9. Els terminis d'interposició dels recursos d'alçada i de reposició són:

- a) D'un mes contra actes expressos, i no hi ha termini contra actes no expressos.
- b) D'un mes contra actes expressos, i de tres mesos contra actes no expressos.
- c) D'un mes tant contra actes expressos com no expressos.
- d) D'un mes en el cas del recurs d'alçada, i dos mesos en el del recurs de reposició.

10. Assenyalat quin dels següents és un tret característic de la figura de la mediació:

- a) La mediació ha de venir imposada a les parts en conflicte per la legislació aplicable.
- b) Les parts han d'acceptar lliurement la mediació, però un cop acceptada, l'acord de mediació és obligatori.
- c) La tasca del mediador és la de facilitar l'acord entre les parts, sense imposar la solució.
- d) La tasca del mediador és la de decidir el contingut de l'acord un cop escoltades les parts.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. d

3. a

4. c

5. c

6. b

7. c

8. d

9. a

10. c

Bibliografia

Belando Garín, B. (2015). «La mediación en supuestos de responsabilidad administrativa». *Diario La Ley*, núm. 8666, secció Tribuna, 16 de desembre del 2015.

Cierco, C. (2016). «Los recursos administrativos en España». Congrés anual de l'Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu. Ponència. Universitat de Saragossa. <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-1181-ActividadesCongresos-de-la-AEPDA-XI-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>

Entrena Cuesta, R. (1999). Curso de derecho administrativo. *Curso de derecho administrativo*. Vol. 1. Editorial Tecnos.

Gamero Casado, E. (dir.), Fernandez Ramos, S. S. (coord.), Valero Torrijos, J. (coord.) (2017). *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*. (1a ed.) València: Tirant lo Blanch.

García de Enterría, E.; Fernández, T.R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo, T. II*. Ed. Civitas.

González Bustos, M. A. (2019). «La mediación como instrumento de innovación de las relaciones entre ciudadanos y administración». *Revista Española de Derecho Administrativo*. Núm. 196.

Iglesias Sevillano, H. (2017). «Propuestas para una mediación administrativa: Los recursos administrativos como campo óptimo de implantación». *Revista Andaluza de Administración Pública*. Núm. 98.

Orozco Pardo, G., Monereo Pérez, J. L. (dirs.) (2015). *Tratado de mediación en la resolución de conflictos*. Madrid: Tecnos.

Parada Vázquez, J.R. (2015). *Derecho Administrativo I*. Ed. Open Ediciones Universitarias.

Santamaría Pastor, J. A. (2016). *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II*. (4a ed.) Madrid: Iustel.

Santamaría Pastor, J. A. (2016). «El "nuevo" régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos». *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 105, pàg. 247-273.