

---

# Revisión de los actos en vía administrativa

---

## La revisión de oficio y los recursos administrativos. La mediación

PID\_00265011

Carles San José i Amat

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 4 horas

---



**Carles San José i Amat**

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por el profesor: Ramon Galindo (2019)

Primera edición: septiembre 2019  
© Carles San José i Amat  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2019  
Avda. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.*

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	6
<b>1. Revisión de disposiciones y actos nulos</b> .....	7
1.1. Aspectos procedimentales .....	8
<b>2. Revisión de actos anulables declarativos de derechos: la declaración de lesividad</b> .....	13
2.1. Aspectos procedimentales .....	14
<b>3. Revocación de actos y rectificación de errores</b> .....	17
3.1. Revocación de actos .....	17
3.2. Rectificación de errores .....	18
<b>4. Aspectos comunes a los mecanismos de revisión</b> .....	20
<b>5. Recursos administrativos</b> .....	23
5.1. Concepto y principios generales .....	23
5.2. Procedimiento .....	25
5.3. Recurso de alzada .....	30
5.4. Recurso potestativo de reposición .....	33
5.5. Recurso extraordinario de revisión .....	35
5.6. Recursos especiales .....	37
<b>6. La mediación</b> .....	39
6.1. Introducción .....	39
6.2. La mediación como alternativa a los recursos administrativos. ....	42
<b>Ejercicios de autoevaluación</b> .....	45
<b>Solucionario</b> .....	47
<b>Bibliografía</b> .....	48



## Introducción

Una de las principales manifestaciones del privilegio de autotutela administrativa son los instrumentos que permiten a la Administración modificar y/o dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones, afectados por algún grado de invalidez. La existencia de estas opciones se basa en la necesidad de disponer de un sistema de garantías que permita a las administraciones revisar sus propios actos y disposiciones, de manera previa a la eventual revisión efectuada por los órganos judiciales de la jurisdicción administrativa.

En el primer apartado, veremos los mecanismos de revisión de oficio, que incluye la revisión de actos nulos y disposiciones nulas. También estudiaremos en este primer apartado la declaración de lesividad, relativa a los actos anulables. Finalmente, abordaremos la potestad de revocación de los actos y la rectificación de errores.

En el segundo apartado, estudiaremos los diversos recursos administrativos, que se acostumbra a ejercer cuando algún interesado considera que la actuación de la Administración ha vulnerado el ordenamiento y, por lo tanto, ha dictado un acto inválido. En esta parte distinguiremos entre los recursos ordinarios, entre los cuales encontramos el recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición, y el recurso extraordinario de revisión. Además de los recursos ordinarios y el extraordinario, también hay una serie de recursos especiales, a los cuales nos referiremos brevemente.

Finalmente, analizaremos la figura de la mediación, muy implementada en el ámbito civil y en otros ámbitos, pero que es una gran desconocida en el ámbito del derecho administrativo.

## Objetivos

Los objetivos que se pretenden lograr con el estudio de este módulo los podemos resumir en los siguientes:

- 1.** Conocer el marco regulador de la revisión de actos y disposiciones, y de los recursos administrativos.
- 2.** Analizar los diferentes sistemas de revisión de actos y disposiciones: revisión de oficio, procedimiento de lesividad, revocación de actos y rectificación de errores.
- 3.** Estudiar los recursos administrativos ordinarios (alzada y potestativo de reposición) y el recurso extraordinario de revisión.
- 4.** Estudiar las posibilidades de la mediación en el ámbito del derecho administrativo como mecanismo de resolución de conflictos.

## 1. Revisión de disposiciones y actos nulos

La potestad administrativa de revisión la pueden ejercer las administraciones públicas respecto de cualquier actuación efectuada previamente en ejercicio de sus potestades administrativas.

Pueden ser objeto de revisión tanto los actos administrativos como las disposiciones administrativas o los reglamentos.

Esta potestad revisora constituye un mecanismo excepcional con el cual la Administración ejerce una **potestad de autotutela**, con la cual puede declarar la nulidad de sus actos y disposiciones, sin necesidad de acudir a la vía judicial.

Ahora bien, esta potestad de revisión no se puede ejercer siempre libremente, sino que está sometida a limitaciones, como por ejemplo la obligación de tramitar el procedimiento correspondiente. La exigencia de llevar a cabo unos trámites previos a la revisión de actos administrativos tiene relación con la naturaleza del procedimiento administrativo como instrumento de garantía de la legalidad y de respeto a los derechos de las personas, especialmente en los actos favorables y respecto de los cuales la Administración persigue la declaración de nulidad.

El punto de partida de la revisión, pues, es la existencia de una disposición o de un acto nulo, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), en el cual se regulan las disposiciones y actos nulos.

El artículo 47.1 de la LPAC contiene una lista tasada de los actos administrativos que incurren en este vicio de nulidad radical o nulidad de pleno derecho.

### **Casos en que los actos de las administraciones públicas resultan nulos**

Los actos de las administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y las libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los cuales se adquieren facultades o derechos cuando no se tengan los requisitos esenciales para adquirirlos.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley.

La potestad de revisión de la Administración no alcanza a sus actos jurídicos de derecho privado, como sería el caso de los de naturaleza civil o laboral. Sin embargo, sí que se podrían revisar los llamados actos separables, es decir, los diferentes actos administrativos que preparan o preceden la actividad privada de la Administración.

Además de lo que hemos explicado sobre los actos administrativos, el artículo 47.2 de la LPAC determina la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas o disposiciones reglamentarias que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior; es decir, las que vulneren el principio de jerarquía normativa. Asimismo, el precepto también prevé la nulidad de aquellas disposiciones de carácter general que regulen materias reservadas a la ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

En definitiva, lo que permite la revisión de oficio es que la Administración pueda declarar en cualquier momento —sin límites temporales— la nulidad de disposiciones o actos firmes en vía administrativa, con el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la comunidad autónoma. Por ejemplo en el caso de Cataluña, este órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado es la Comisión Jurídica Asesora, regulada por la Ley 5/2005, de 2 de mayo.

## 1.1. Aspectos procedimentales

### Procedimiento de revisión de disposiciones nulas

El procedimiento de revisión de disposiciones que incurren en un vicio de nulidad de los previstos en el artículo 47.2 de la LPAC solo lo puede iniciar de oficio la Administración que lo había aprobado previamente. Así lo prevé el artículo 106.2 de la LPAC, en el cual no se prevé la posibilidad de empezar el procedimiento a instancia de parte, con coherencia con la imposibilidad de impugnar disposiciones directamente mediante los recursos administrativos (art. 112.3 de la LPAC).

La nulidad de la disposición, sin embargo, solo la podrá declarar la Administración si tiene el dictamen favorable previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si lo hay. Fijaos, pues, en que este **dictamen** tiene un carácter vinculante, dado que si este órgano consultivo no aprecia la concurrencia de una causa de las previstas en el artículo 47.2 de la LPAC, tal dictamen desfavorable impediría a la Administración declarar la disposición nula. Para ser rigurosos, es más correcto hablar de dic-



tamen **quasi vinculante**, puesto que los efectos vinculantes solo lo son si el dictamen del órgano consultivo es desfavorable a la nulidad —lo cual impide al órgano competente resolver declarando la nulidad de la disposición—, pero si el dictamen es favorable, se podría declarar la nulidad o rechazarla.

### Procedimiento de revisión de actos nulos

El procedimiento de revisión de actos nulos lo puede iniciar de oficio la Administración, pero también lo puede hacer si lo solicita una persona interesada. Esta opción que permite a cualquier persona interesada instar el procedimiento de revisión nos hace cuestionar el acierto del término, que también se utiliza para estos casos, de «revisión de oficio». Cuando el procedimiento se inicia a instancia de una persona interesada, se denomina **acción de nulidad**, opción que, como hemos dicho anteriormente, no está permitida en el caso de las disposiciones generales, en las cuales solo es posible la revisión instada por la propia Administración.

Sobre esta acción de nulidad, hay que precisar, no obstante, que no se puede confundir con la acción pública o popular que permite a cualquier persona ejercer un control de la legalidad. En efecto, solo la puede ejercer la persona que tenga la condición de interesada respecto al acto administrativo del cual se pretende la nulidad, de forma que se exigiría la concurrencia de legitimación, tal como sucede con la interposición de los recursos administrativos. A su vez, si se rechaza la solicitud de nulidad formulada por una persona interesada, esta podría acudir a la jurisdicción contenciosa.

El procedimiento de revisión de los actos nulos no está sujeto a plazo, porque es una acción que no prescribe nunca, de forma que se puede iniciar en cualquier momento. Esta circunstancia se tiene que poner en relación con el hecho de que los actos contaminados por vicios de nulidad radical no tienen efectos desde su inicio y de manera perpetua, y no se pueden convalidar por el transcurso del tiempo, a diferencia de lo que sucede con los actos anulables, que se convalidan por el simple hecho de transcurrir el plazo previsto para la interposición del recurso ordinario correspondiente, sin que se haya ejercido tal acción de impugnación.

La revisión de oficio puede afectar tanto a los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa como a los que no lo agotaban en el momento de dictarse pero que no han sido impugnados dentro del plazo previsto a tal efecto, de forma que en uno y otro caso estaríamos hablando de actos firmes en vía administrativa, por haberse convertido en inatacables por medio de recursos administrativos ordinarios. A partir de aquí, pueden ser objeto de revisión de oficio los actos expresos o los presuntos, es decir, los producidos por silencio administrativo. Asimismo, este mecanismo de revisión puede afectar tanto a los actos resolutorios como a los actos de trámite cualificados.

#### La condición de acto de trámite cualificado

La condición de acto de trámite cualificado se reconoce a los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos (art. 112.1 LPAC).

Para los casos en que el procedimiento de revisión lo insta una persona interesada mediante la acción de nulidad, el artículo 106.3 de la LPAC ha previsto la posibilidad de que el órgano competente para la «revisión de oficio» pueda acordar motivadamente la **inadmisión a trámite** de aquella solicitud de nulidad, sin necesidad de solicitar el dictamen del Consejo de Estado o del órgano equivalente de la comunidad autónoma, en unos supuestos determinados allá previstos, a los cuales también habría que añadir el caso en que la solicitud de nulidad lo hubiera formulado una persona que no tiene la condición de interesada conforme al artículo 4 de la LPAC.

Si no concurre ninguna causa de inadmisión de la solicitud de nulidad, se tiene que tramitar el procedimiento previsto en el artículo 106 de la LPAC. En este procedimiento se tiene que otorgar el **trámite de audiencia** a todas las personas que tengan la condición de interesadas respecto del acto administrativo afectado por la posible nulidad, ya sea en procedimientos iniciados de oficio o a instancia de parte.

Otro trámite preceptivo del procedimiento de revisión de oficio para poder declarar el acto nulo al final del procedimiento, en este caso sí exigido por el artículo 106.1 de la LPAC, es el del **dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente** de la comunidad autónoma. Por lo tanto, este dictamen tiene un carácter *quasi* vinculante, de acuerdo con el que ya hemos expuesto anteriormente, porque los efectos vinculantes solo lo son si el dictamen del órgano consultivo es desfavorable a la nulidad —lo cual impide al órgano competente resolver declarando la nulidad del acto—, pero si el dictamen es favorable, el órgano resolutorio podría declarar la nulidad o rechazarla. Cabe decir, sin embargo, que esta posibilidad sería casi insólita, sobre todo en los casos en que el procedimiento de revisión lo había iniciado de oficio la Administración. Y es que después de haber iniciado el procedimiento de revisión de oficio que persigue la declaración de nulidad, y una vez obtenido del órgano consultivo el dictamen favorable, sería una sorpresa formidable que el órgano resolutorio optara por no declarar la nulidad del acto.

El procedimiento de revisión de oficio se tiene que resolver en el plazo máximo de **seis meses**, en conformidad con el artículo 106.5 de la LPAC. Tenéis que recordar que el *dies a quo* o fecha de inicio del cómputo de este plazo varía, según si se ha iniciado de oficio o a instancia de parte. Así, en el supuesto de que lo haya iniciado de oficio la Administración, el plazo se tiene que contar desde la fecha del acuerdo de inicio del procedimiento (art. 21.3.a) de la LPAC). En cambio, si el procedimiento de revisión se había iniciado a instancia de parte —por la denominada acción de nulidad—, el plazo se cuenta desde la fecha en que la solicitud ha tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación (art. 21.3.b) de la LPAC).

#### Causas de inadmisión en el artículo 106.3 de la LPAC

Las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 106.3 de la LPAC son las siguientes:

- a) Cuando la solicitud de nulidad del acto no se basa en alguna de las causas del artículo 47.1 de la LPAC.
- b) Cuando la solicitud está manifiestamente carente de fundamento.
- c) Cuando se han desestimado en el fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

#### Trámite de audiencia

Fijaos en que el artículo 106 de la LPAC no ha previsto este trámite de audiencia a las personas interesadas, pero su obligatoriedad deriva de los principios generales del procedimiento administrativo, entre los cuales el trámite de audiencia tiene un carácter esencial.

Y respecto del *dies ad quem* o fecha final de este plazo de seis meses, también tenéis que recordar que no se corresponde con la fecha en que se dicta la resolución, sino con la fecha de notificación a las personas interesadas. Y en conformidad con el artículo 40.4 de la LPAC, solo a los efectos de entender que se había respetado este plazo máximo de seis meses, serviría la notificación defectuosa si contenía al menos el texto íntegro de la resolución, y también el intento de notificación debidamente acreditado. En ambos casos se evitarían, pues, los efectos previstos por el ordenamiento para el supuesto en que se hubiera superado el plazo máximo de seis meses.

¿Y cuáles son estos efectos? Pues el artículo 106.5 de la LPAC los diferencia según la forma en que se hubiera iniciado el procedimiento de revisión de oficio:

- a) **Caducidad del procedimiento**, si lo había iniciado de oficio la Administración correspondiente. Este efecto previsto en el artículo 106.5 de la LPAC es coherente con el que determina a todos los efectos el artículo 25.1 b) de la LPAC para los procedimientos iniciados de oficio por la Administración en que ejerce potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para las personas interesadas.
- b) **Silencio desestimatorio**, si se había iniciado a solicitud de una persona interesada, por la denominada acción de nulidad. También esta previsión se tiene que poner en conexión con la regulación general del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, contenida en el artículo 24 de la LPAC. En el tercer párrafo del apartado primero de este artículo ya se prevé el silencio desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, y en los de **revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados**.

Ponemos como ejemplo dos actos administrativos en qué encajaría la revisión de oficio, uno a solicitud de una persona interesada, y otro iniciado por la Administración.

Un primer ejemplo sería el caso del acto administrativo por el cual se nombra a una persona como funcionaria para ocupar un puesto de trabajo, pero sin que esta persona dispusiera de la titulación exigida para ese puesto. Con este acto administrativo la persona nombrada adquiriría facultades o derechos sin cumplir los requisitos esenciales exigidos para ocupar tal puesto de trabajo, de forma que estaríamos ante un acto nulo de pleno derecho de los previstos en el artículo 47.1 f) de la LPAC. Esta carencia en cuanto al requisito de titulación podría ser desconocida por el resto de personas aspirantes que no resultaron seleccionadas, pero imaginamos que una de ellas la descubrió unos meses después del nombramiento, cuando la resolución de nombramiento había sido firme. En esta situación ya se habría agotado el plazo para interponer los recursos ordinarios y tampoco parece que se diera alguna de las circunstancias tasadas que permiten fundamentar un recurso extraordinario de revisión, pero sí que esta aspirante no seleccionada podría instar la acción de nulidad, que tendría que dar lugar al procedimiento de revisión y a la posterior declaración de nulidad del nombramiento.

Veamos ahora un segundo ejemplo, en este caso no de un acto expreso sino presunto, y que podría dar lugar al procedimiento de revisión iniciado de oficio por la Administración. Una empresa solicita la inscripción en el Registro Electrónico de Empresas Licitadoras (RELI) —gestionado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) de la Generalitat de Cataluña—, en cumplimiento de lo previsto en la legislación de contratos. La normativa aplicable al RELI ha fijado el plazo máximo de un mes para notificar la resolución correspondiente, y, en caso de incumplir este plazo, la solicitud de inscripción se tendría que entender estimada por silencio administrativo. Pero des-

pués de haberse producido esta estimación por silencio, la JCCA constata que la empresa no cumplía alguno de los requisitos esenciales exigidos para la inscripción. Aunque la Administración no había dictado resolución expresa, recordad que, una vez superado el plazo máximo previsto a tal efecto, no podría denegar la inscripción, y esto porque la estimación por silencio administrativo tiene, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento (art. 24.2 de la LPAC). En efecto, ante esta situación la Administración continuaba obligada a dictar resolución expresa (art. 21.1 de la LPAC), pero sometida al régimen previsto en el artículo 24.3 de la LPAC, en virtud del cual, en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo se puede dictar en caso de ser confirmatoria de aquel. Por el contrario, si lo que correspondía era la desestimación, lo que tenía que hacer la Administración era iniciar el procedimiento de revisión de actos nulos, para dejar sin efecto aquel acto por el cual se había estimado la inscripción, por silencio.

Finalmente, en cuanto a los actos nulos, el artículo 106.4 de la LPAC regula cuáles son los efectos de la resolución que pone fin al procedimiento de revisión y en que se declara la nulidad de pleno derecho del acto administrativo correspondiente. Además de esta declaración, el precepto mencionado permite a las administraciones establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que sean necesarias a favor de los interesados, si se han causado daños susceptibles de responsabilidad patrimonial. De acuerdo con esta previsión, en los casos en que el procedimiento de revisión es instado por una persona interesada, en la solicitud de nulidad también se puede incluir la pretensión de indemnización correspondiente, siempre que concurren los supuestos previstos en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP).

Para el caso de revisión de disposiciones nulas, el mismo artículo 106.4 de la LPAC dispone que, a pesar de la declaración de nulidad de la disposición general, subsisten los actos firmes que se hubieran dictado en aplicación de esta norma que se declara nula.

Fijaos, pues, en que la declaración de nulidad de un reglamento no afecta a la validez y eficacia de todos los actos administrativos dictados durante el tiempo de vigencia del reglamento, y que se hubieran hecho firmes por no haberse impugnado en forma y en plazo. Y es que si la declaración de nulidad de la disposición general afectara también a los actos administrativos dictados en su aplicación y que se habían hecho firmes, se generaría una gran inseguridad jurídica.

## 2. Revisión de actos anulables declarativos de derechos: la declaración de lesividad.

En el apartado anterior habéis aprendido que la Administración puede dejar sin efecto un acto administrativo nulo de pleno derecho, es decir, si incurre en el grado de invalidez más intenso. Esta decisión la puede adoptar la Administración por sí misma y sin necesidad de acudir a la vía judicial, tramitando previamente el procedimiento de revisión del artículo 106 de la LPAC.

Por el contrario, la Administración no podría hacer lo mismo respecto de un acto que incurriera en un vicio de anulabilidad, es decir, cuando el grado de invalidez del acto es inferior, si el acto tiene efectos favorables para los interesados. Este tipo de actos la Administración no los puede dejar sin efecto por sí misma, sino que su anulación la tendrá que decidir un órgano judicial con motivo de la impugnación efectuada por la Administración, habiendo tramitado previamente el procedimiento de lesividad previsto en el artículo 107 de la LPAC.

Este precepto dispone que las administraciones pueden declarar lesivos para el interés público —no anularlos— los actos favorables para los interesados que sean anulables, con objeto de impugnarlos después ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En este punto, hay que tener presente, por un lado, el concepto de acto favorable para el interesado; y por el otro, los actos que tendrían la consideración de anulables, en conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la LPAC.

### Actos anulables en el artículo 48 de la LPAC

**Actos administrativos favorables** —por contraposición a los desfavorables o de gravamen— son los que otorgan, reconocen o amplían derechos o facultades. En otras palabras, son los actos que generan un beneficio al destinatario o que lo sitúan en posición de ventaja. Por ejemplo, el otorgamiento de una subvención, una ayuda, una autorización, una licencia o un permiso que se había solicitado.

**Actos administrativos anulables** son los que incurren en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Esta mención a la desviación de poder se tiene que entender como una especificación de las infracciones ordinarias del ordenamiento, y es una figura que el artículo 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (en adelante, LJCA) define como el ejercicio de potestades para perseguir finalidades diferentes de las fijadas por el ordenamiento.

Después de esta cláusula general sobre los actos anulables contenida en el primer apartado del artículo 48 de la LPAC, el apartado segundo matiza que, si la infracción del ordenamiento jurídico consiste en un defecto de forma, este defecto solo determina la anulabilidad en dos supuestos:

- a) Cuando el acto carece de los requisitos formales indispensables para conseguir la finalidad que tiene.
- b) Cuando da lugar a indefensión de los interesados.

Así, pues, estos defectos de forma se refieren a vulneraciones de las normas reguladoras del procedimiento administrativo u otros elementos formales del acto, como es el caso de la motivación. Imaginad un procedimiento administrativo en el cual se ha omitido algún trámite obligado, pero se han hecho los indispensables o esenciales. En este supuesto, esta vulneración formal no comporta la anulabilidad del acto, salvo que se haya causado indefensión.

Y el tercer apartado del artículo 48 de la LPAC se refiere a otra vulneración del ordenamiento jurídico de tipo formal, en este caso concretada en el incumplimiento de los plazos administrativos. El precepto dispone que la realización de actuaciones administrativas fuera del plazo establecido para estas actuaciones solo implica la anulabilidad del acto cuando así lo impone la naturaleza del término o plazo. Este podría ser el caso de los plazos de caducidad del procedimiento o prescripción para el ejercicio de un derecho o acción.

## 2.1. Aspectos procedimentales

El punto de partida, pues, del procedimiento de lesividad es la existencia de un acto favorable para las personas interesadas, que la Administración autora considera que se había dictado con infracción del ordenamiento, sin que este vicio, sin embargo, encajara en ninguno de los supuestos de nulidad del artículo 47.1 de la LPAC.

Este procedimiento **lo inicia siempre de oficio la Administración**, puesto que la finalidad perseguida es la de anular un acto favorable para las personas interesadas, que la Administración califica como lesivo para el interés público, mediante la declaración de lesividad.

El artículo 107.2 de la LPAC exige expresamente que, durante la instrucción del procedimiento, se otorgue la **audiencia** a todas las personas que tengan la condición de interesadas respecto del acto que se pretende anular, en los términos que establece el artículo 82 de la LPAC. En conformidad con este último precepto, se tiene que poner el expediente a disposición de las personas interesadas o de sus representantes, los cuales dispondrán de un plazo de entre diez y quince días para formular las alegaciones y presentar los documentos y las justificaciones que consideren pertinentes.

La declaración de lesividad con la cual acabaría este procedimiento se tiene que hacer antes de que hayan transcurrido **cuatro años** desde que se dictó el acto que se quiere anular.

El **plazo máximo del procedimiento de lesividad es de seis meses**, que al haberse iniciado siempre de oficio, contaría desde la fecha del acuerdo de iniciación dictado por el órgano competente (art. 21.3 de la LPAC). Si este plazo de seis meses se supera sin que se haya dictado la resolución por la cual se declara el acto lesivo para el interés público, se produce la caducidad del procedimiento. Este efecto de la caducidad previsto en el artículo 107.3 de la LPAC también es coherente con lo que determina a todos los efectos el artícu-

lo 25.1.b) de la LPAC para los procedimientos iniciados de oficio por la Administración en que ejerce potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para las personas interesadas.

Recordad que el procedimiento de lesividad tiene por objetivo anular un acto favorable para las personas interesadas, de forma que sería siempre un procedimiento con efectos desfavorables, y por eso la superación del plazo máximo de tramitación del procedimiento produciría la caducidad.

Una vez hecha la declaración de lesividad con la cual acaba el procedimiento, la Administración dispone de un plazo de **dos meses para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa** e impugnar el acto que se pretende anular. En conformidad con el artículo 46.5 de la LJCA, este plazo de dos meses se computa a partir del día siguiente de la fecha de resolución por la cual se declaraba el acto lesivo, y no de la notificación, cosa lógica puesto que aquí quien interpone el recurso contencioso es la misma Administración que ha dictado la resolución por la cual se declara el acto lesivo para el interés público.

Precisamente por esta singularidad que se acaba de resaltar, el artículo 107.2 de la LPAC precisa que «la declaración de lesividad no es susceptible de recurso, si bien se puede notificar a los interesados a los meros efectos informativos». Esta excepción a la regla general de notificar los actos a las personas interesadas (art. 40.1 de la LPAC) hay que conectarla con el hecho de que la declaración de lesividad por sí misma no tiene ningún efecto, sino que únicamente sirve como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción judicial que corresponde ejercer a la propia Administración. En todo caso, parece aconsejable notificar la resolución a las personas interesadas, aunque solo sea a los efectos informativos mencionados en el artículo 107.2 de la LPAC.

Que las personas interesadas no puedan impugnar directamente la declaración de lesividad no les impedirá, sin embargo, esgrimir en el proceso contencioso los vicios en que eventualmente habría incurrido (carencia del trámite de audiencia, incumplimiento del plazo máximo de tramitación del procedimiento o haberse superado el plazo de cuatro años, etc.). En efecto, una vez la Administración haya impugnado el acto administrativo, los eventuales vicios en que habría podido incurrir la declaración de lesividad se podrán examinar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y corresponderá al órgano judicial pronunciarse en la sentencia correspondiente, en la cual tendrá que confirmar o no la declaración de lesividad.

Finalmente, los apartados cuarto y quinto del artículo 107 de la LPAC se refieren a la **competencia para dictar la declaración de lesividad**. Si el acto proviene de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, la declaración de lesividad la tiene que adoptar el órgano de cada

administración competente en la materia. Para el caso de las entidades que integran la Administración local, el precepto dispone que la declaración de lesividad la tiene que adoptar el pleno de la corporación o, si no este, el órgano colegiado superior de la entidad. En todo caso, respecto de la Administración del Estado habrá que tener en cuenta lo previsto en el artículo 111 de la LPAC, precepto que estudiaremos en un epígrafe posterior relativo a aspectos comunes, dado que se refiere a los dos procedimientos vistos de los artículos 106 y 107 de la LPAC.



### 3. Revocación de actos y rectificación de errores

#### 3.1. Revocación de actos

El artículo 109.1 de la LPAC está dedicado a la revocación de actos administrativos, mecanismo que solo opera en el ámbito de los actos de gravamen o desfavorables, a diferencia de lo que sucede en los procedimientos que hemos visto en los apartados anteriores. En efecto, así como la revisión de actos nulos se puede referir a actos favorables para los interesados, en el caso de la declaración de lesividad se tienen que referir forzosamente a actos favorables.

La posibilidad de revocación de actos desfavorables está permitida a las administraciones públicas **sin límite temporal**, es decir, en cualquier momento, sin perjuicio de que puedan entrar en juego los límites del artículo 110 de la LPAC a que después haremos referencia, entre los cuales figura el relativo al «tiempo transcurrido».

Esta figura de la revocación de actos administrativos es un mecanismo de revisión que la Administración puede utilizar con mucho margen de discrecionalidad, puesto que difícilmente la persona interesada se quejará por la revocación de un acto que le era desfavorable.

El mismo artículo 109.1 de la LPAC, sin embargo, introduce unos **límites** concretos en el uso de esta potestad de revocación de actos administrativos desfavorables. Así, se puede revocar siempre que esto no constituya una dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, en principio se puede revocar una sanción administrativa porque se trata de un acto desfavorable, pero no es lícito revocar esta sanción y mantener otras idénticas impuestas a otras personas en circunstancias equivalentes, puesto que esta revocación singular atentaría contra el principio de igualdad, mencionado expresamente como límite en el artículo 109.1 de la LPAC.

#### **Revocar una sanción administrativa**

El mecanismo de la revocación que acabamos de ver no lo tenéis que confundir con otras figuras que tienen la misma denominación, pero una naturaleza diferente, como lo evidencia que se refieren a la revocación de actos favorables. Interesa destacar en este punto las figuras de la «reserva de revocación» y la «revocación sanción».

La «reserva de revocación» se refiere a la posibilidad de que se pacte o prevea expresamente, si lo exige el interés público, normalmente en actos ejercidos al amparo de una potestad discrecional. Por ejemplo, en concesiones relativas a la prestación de servicios públicos (ITV) o en el otorgamiento de autorizaciones discrecionales (emisoras de radio o TV).

La «revocación sanción» está prevista para casos de incumplimiento de condiciones de una autorización o una concesión, o también de una subvención. Esta revocación no tiene una naturaleza estrictamente sancionadora, sino como una cláusula resolutoria prevista inicialmente.

Por ejemplo, una residencia de la tercera edad o un centro de enseñanza a los cuales se revoca la autorización por el incumplimiento de obligaciones; o si se revoca una subvención por incumplir la finalidad para la cual se había concedido.

### 3.2. Rectificación de errores

Los actos administrativos se presumen válidos (art. 39.1 de la LPAC), pero pueden contener errores, y de esta eventual deficiencia deriva la razón de ser de esta figura, regulada en el artículo 109.2 de la LPAC.

Este mecanismo permite a las administraciones públicas rectificar en cualquier momento, sea de oficio o a instancia de las personas interesadas, los errores materiales, de hecho o aritméticos que haya en sus actos.

La rectificación se puede llevar a cabo **sin exigencias procedimentales**, puesto que se trata de una modificación del acto con un alcance muy modesto. Así, lo habitual es que la rectificación del error se haga dejando constancia del mismo, con mención del artículo 109.2 de la LPAC, mediante la fórmula habitual de «donde dice [...] tiene que decir [...]». Pero también sería posible dictar un nuevo acto con la indicación de que sustituye al anterior, señalando el punto concreto donde se había producido el error material, de hecho o aritmético.

Ahora bien, la jurisprudencia ha trazado unos **límites** muy estrictos para poder utilizar esta figura de la rectificación de errores, y ha declarado que no hay error rectificable cuando la apreciación de este error implica juicios valorativos o exige una operación de calificación jurídica, o bien cuando la rectificación representa una alteración fundamental en el sentido del acto. Se tiene que tratar, además, de errores ostensibles, manifiestos e indiscutibles, que se evidencian por sí mismos y se pueden rectificar de manera mecánica sin necesidad de un proceso mental de razonamiento, porque en este caso ya no sería un error de hecho, sino de derecho.

El rasgo esencial de la rectificación de errores y que diferencia este mecanismo de la revisión de oficio es que no se altera el contenido de la decisión o voluntad manifestada por la Administración en el acto que se tiene que rectificar.

#### Impugnación de actos bajo la figura de la rectificación de errores

Así pues, sobre la base de estas limitaciones o restricciones, se podría impugnar cualquier modificación de un acto que se refugie bajo la figura de la rectificación de errores, tal como sucedió en la sentencia de 1 de diciembre de 2011 del Tribunal Supremo, sección 7.<sup>a</sup>, recurso 2/2011, sobre una corrección de errores en lo referente a un procedimiento de concurso de provisión para determinados cargos entre miembros de la carrera judicial. Esta sentencia declaraba lo siguiente, con mención del artículo 105 de la Ley 30/1992,

que contenía la regulación de la rectificación de errores en términos equivalentes a la que hoy está prevista en el artículo 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 esa 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 sentido contrario, en la STS de 9 de mayo de 2005 (recurso núm. 4466/1999) se admitía como error material o de hecho la calificación de una película como norteamericana cuando en realidad era británica, y se recordaban los requisitos que tienen que concurrir para apreciar la existencia del error material o de hecho:

- 1) Tienen que ser simples equivocaciones de nombres, fechas, operaciones aritméticas, transcripciones de documentos.
- 2) Que sea patente y claro sin necesidad de acudir a documentos.
- 3) Que se aprecie a la vista del expediente.
- 4) Que no se revisen de oficio actos firmes y consentidos.
- 5) Que no haya una alteración fundamental en el sentido del acto, puesto que no hay error material cuando es necesaria una valoración para percibirlo.
- 6) Que el acto continúe subsistiendo.

## 4. Aspectos comunes a los mecanismos de revisión

### Suspensión

El artículo 108 de la LPAC dispone que, una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio a que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad puede suspender la ejecución del acto, cuando esta pueda causar **perjuicios de reparación imposible o difícil**.

Fijaos en que la posibilidad de suspender el acto alcanza también los procedimientos de declaración de lesividad, en que si bien la Administración no puede dejar sin efecto por sí misma el acto que considera anulable, sí que lo podría dejar cautelarmente en suspenso si se pueden dar los perjuicios mencionados en el artículo 108 de la LPAC.

En todo caso, este acuerdo de suspensión tendrá que ser **motivado**, por aplicación de lo previsto en el artículo 35.1.d) de la LPAC. Este acuerdo de suspensión podría ir acompañado de las medidas provisionales enumeradas en el artículo 56 de la LPAC.

### Límites de la revisión de los actos

El artículo 110 de la LPAC establece unos límites en todas las facultades de revisión previstas en el capítulo dedicado a la revisión de oficio, de forma que afecta a la revisión de actos nulos, la declaración de lesividad y la revocación de actos. En concreto, el precepto dispone que estas facultades revisoras no se pueden ejercer cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias el ejercicio de estas facultades resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Estos límites se introducen, pues, mediante **conceptos jurídicos indeterminados**, con la inseguridad que esto implica por la diversidad de interpretaciones posibles. En todo caso, estos límites confirman el carácter excepcional de los instrumentos de revisión que aquí estudiáis, y que no se tienen que entender como alternativos a la utilización de los recursos administrativos. Así, pues, incluso cuando podríamos estar ante un acto incurso en uno de los casos tasados de nulidad del artículo 47.1 de la LPAC, es aconsejable impugnarlo mediante los recursos administrativos ordinarios que después veremos, dentro

de los plazos previstos a tal efecto, porque, transcurridos estos plazos, ya nos movemos en el ámbito de la excepcionalidad, cosa que puede dificultar que la acción prospere, sea por el tiempo transcurrido o por el perjuicio que se puede causar a otros particulares que habrían visto cómo el tiempo consolidaba una situación, entre otras circunstancias.

### Límites de la revisión en el caso de los actos favorables

En todo caso, siguiendo a la catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaen, Eloísa Carbonell Porras<sup>1</sup>, por razones obvias estos límites no tendrían que tener el mismo alcance o intensidad en el caso de los actos favorables que los que pueden tener respecto de los actos desfavorables. En efecto, en el caso de actos favorables, podría haber razones de justicia material que aconsejarían su mantenimiento; incluso sobre la base de motivos de estricta legalidad correspondería dejarlos sin efecto. La jurisprudencia y la doctrina han reconocido a menudo la dificultad para ofrecer soluciones apriorísticas y generales, de forma que la aplicabilidad de los límites mencionados requerirá una ponderación caso por caso.

A modo de ejemplo, en relación con un procedimiento de revisión de actos nulos, la STS de 9 de diciembre de 2014 consideró que la Administración no podía, en 2008, declarar la nulidad de unas delimitaciones de costas aprobadas 25 y 39 años atrás.

<sup>(1)</sup>Comentario al título «Revisión de actos en vía administrativa», en *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, dirigido por Eduardo Gamero Casado (Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017).

### Caducidad de los procedimientos de revisión

Tanto para el procedimiento de revisión de actos nulos como para el de lesividad rige el mismo plazo máximo de **seis meses**. Recordad que el efecto de la superación de este plazo es la caducidad del procedimiento, tal como establecen los artículos 106.5 y 107.3, en consonancia con la regla general del artículo 25.1 b) de la LPAC. Este último precepto añade que la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones «con los efectos previstos en el artículo 95».

En cuanto a esto último, el artículo 95.3 de la LPAC dispone que «la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción». Por lo tanto, la caducidad del procedimiento de revisión de actos nulos o de lesividad por haberse superado el plazo de seis meses **no impediría abrir un segundo procedimiento**, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de cuatro años aplicable a la declaración de lesividad.

De cara a este eventual segundo procedimiento, el artículo 95.3 de la LPAC añade que se podrían incorporar los actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual si no se hubiera producido la caducidad, respetando en todo caso el derecho de las personas interesadas a formular alegaciones y proponer pruebas.

## Competencia

El artículo 111 de la LPAC se refiere a la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado. Esta previsión se tiene que complementar con lo que también determinan sobre la competencia los apartados cuarto y quinto del artículo 107 de la LPAC, es decir, solo en relación con la declaración de lesividad.

En el ámbito estatal, el artículo 111 atribuye la competencia al Consejo de Ministros respecto de sus propios actos y disposiciones y también los dictados por los ministros, y para los actos dictados por otros órganos de la Administración estatal, atribuye la competencia a órganos distintos, en función del órgano que hubiera dictado el acto o disposición.

En el caso de las administraciones públicas de las comunidades autónomas, la legislación autonómica podrá determinar el órgano u órganos competentes, como hacen, por ejemplo, los artículos 71.1, 73 y 74 de la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (en adelante, LRJPACat), en que se determina a todos los efectos que es competente para iniciar el procedimiento de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos el órgano que los había aprobado o dictado, sin perjuicio de concretar con más detalle el órgano competente para el caso de la Administración de la Generalitat.

## 5. Recursos administrativos

Los recursos administrativos son un conjunto de medios de control que el ordenamiento otorga a las personas interesadas para que puedan reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y revisar sus actos.

Se enmarcan dentro del concepto de **justicia administrativa** y son una garantía para la ciudadanía, pero también una carga efectiva porque los recursos administrativos son el presupuesto necesario de la impugnación jurisdiccional, dado que no se puede acudir a la vía judicial si previamente no se ha agotado la vía administrativa.

Aun así, el control del acto impugnado efectuado con motivo de los recursos administrativos no es equiparable a lo que se hace con ocasión del recurso contencioso-administrativo, dado que aquí la misma Administración actúa como **juez y parte**, en una nueva muestra del **privilegio de autotutela**.

### 5.1. Concepto y principios generales

Podemos definir el recurso administrativo como el acto con el cual una persona legitimada solicita a la Administración la revisión de un acto administrativo, dentro de los plazos y con cumplimiento de las formalidades exigidas<sup>2</sup>. Con este recurso, se acostumbra a pedir que se deje sin efecto el acto impugnado, o bien su modificación.

<sup>(2)</sup>Entrena Cuestata, R. (1999). *Curso de derecho administrativo*. Vol. 1. Editorial Tecnos.

Ejemplo: una persona recibe la notificación de una resolución sancionadora por la cual se le impone una multa de 1.000 euros, y la pretensión del recurso podría ser que se dejara sin efecto, o bien que se modificara la cuantía.

A partir de esta definición ya podemos enumerar los **rasgos más destacables** del recurso administrativo, que desarrollamos en los epígrafes siguientes:

- 1) Presupuesto de existencia de un acto administrativo previo contra el cual se interpone el recurso, que está sujeto a un plazo de preclusión.
- 2) El acto objeto de recurso puede ser resolutorio o de trámite cualificado.
- 3) Solo puede interponer el recurso quien está legitimado como titular de un derecho o interés legítimo.
- 4) El recurso se interpone ante la misma Administración autora del acto.
- 5) El objetivo del recurso es que el acto se deje sin efecto o que se reforme.

Como veremos más adelante, por un lado tenemos los recursos ordinarios, que incluyen el recurso de alzada y el potestativo de reposición. Por otro lado, tenemos el recurso extraordinario de revisión.

## Objeto del recurso

En conformidad con el artículo 112.1 de la LPAC, el recurso administrativo se puede interponer contra las «**resoluciones**», entendidas como el acto que pone fin al procedimiento administrativo, y por el cual se decide sobre las cuestiones planteadas. Esta mención a las resoluciones no impide, sin embargo, incluir también como susceptibles de recurso los casos en que no existe una resolución expresa, sino que se ha producido un silencio administrativo.

El mismo precepto añade que también se puede interponer el recurso contra los «**actos de trámite cualificados**».

Recordad que esta condición de acto de trámite cualificado se reconoce a los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

El resto de actos de trámite —que se conocen como «actos de mero trámite» no son susceptibles de recurso administrativo, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan formular las alegaciones que estimen convenientes para manifestar su oposición a ese acto de trámite, para que se tengan en consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 112.1 de la LPAC, segundo párrafo).

Serían ejemplos de acto de mero trámite la lista **provisional** de admitidos y excluidos en un proceso selectivo; o el acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionador. En uno y otro caso se pueden formular alegaciones, pero no interponer recursos administrativos.

Por otro lado, ejemplos de acto de trámite cualificado los tendríamos en la declaración de no apto en una prueba eliminatoria de un proceso selectivo, que comportaría la exclusión del aspirante; o en una medida cautelar de cierre de un local ordenada en el acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionador, y que provoca un perjuicio irreparable a la persona interesada.

El artículo 112.2 de la LPAC dispone que las leyes pueden sustituir los recursos ordinarios (altura y reposición) por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos específicos no sometidos a instrucciones jerárquicas. Más adelante se hace mención a estos mecanismos sustitutivos de los recursos.

En cuanto a las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos), no pueden ser objeto de recurso administrativo, tal como prevé el artículo 112.3 de la LPAC. Este precepto permite, sin embargo, el **recurso indirecto o por *saltum*** contra estas disposiciones, por medio de la interposición del recurso contra un acto dictado en aplicación de un reglamento, si este recurso se fundamenta únicamente en la nulidad del reglamento. Para este supuesto, el recurso se puede interponer ante el órgano que ha dictado el reglamento.



## Aspectos subjetivos

Como se ha avanzado, un rasgo fundamental del recurso administrativo es que, generalmente, se presenta ante la Administración que ha dictado el acto impugnado. Aun así, hay supuestos en que el acto administrativo lo ha dictado una entidad de derecho público —Administración institucional— y el conocimiento del recurso administrativo se reserva a la Administración territorial matriz, a la cual se atribuye una cierta potestad de tutela respecto a la actuación de sus organismos dependientes o vinculados.

En cuanto a la persona que puede interponer el recurso, a todos los efectos se exige la concurrencia de **legitimación**, la cual se reconoce a las personas que tienen la condición de interesadas según lo previsto en el artículo 4 de la LPAC. Pero en el caso en que la legislación sectorial permite la acción pública o popular (art. 19.1 h) de la LJCA), el requisito de la legitimación lo cumpliría cualquier persona, sin necesidad de acreditar ningún derecho ni interés.

En consonancia con lo previsto en el artículo 20 de la LJCA relativo a la falta de legitimación activa para la interposición de recurso contencioso, lógicamente tampoco podrán interponer recurso administrativo contra la actividad de una Administración los órganos de la misma, ni tampoco las entidades de derecho público dependientes o que están vinculadas a ella, a todos los efectos.

Finalmente, las administraciones no pueden interponer recursos contra actos dictados por otra Administración, si bien pueden formular el requerimiento previo a la vía judicial que está regulado en el artículo 44 de la LJCA, dedicado específicamente a los litigios entre administraciones públicas.

### **Excepción en la regla especial de los litigios entre administraciones públicas**

Pero no se aplica esta regla especial de los litigios entre administraciones públicas cuando la Administración, disconforme con el acto administrativo de otra administración, no actúa en ejercicio de potestades públicas sino que ocupa una posición similar a la de una persona ciudadana, supuesto en que sí que encajaría la interposición de los recursos administrativos. Este criterio se recogía en la STS de 20 de octubre de 2006 (recurso 55/2005), en que un ayuntamiento había impugnado un acto del INEM por el cual se le requería el reintegro de una cantidad percibida como subvención para un proyecto de formación. El ayuntamiento sostenía que en los litigios entre administraciones públicas no procedía la interposición de recursos administrativos, sino que se tenía que efectuar el requerimiento previsto en el artículo 44 de la LJCA. El TS rechazó este argumento y declaró que el artículo 44 de la LJCA no se aplica cuando se trata de resolver una disparidad de criterios entre administraciones públicas y una de las dos actúa en la relación jurídico-administrativa establecida como un particular y no como un poder público.

## 5.2. Procedimiento

La LPAC no regula un procedimiento específico para los recursos administrativos, sino que prevé algunas singularidades. Por lo tanto, en la tramitación de los recursos resultarían aplicables las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, en todo aquello en lo referente a las garantías y a las diferentes fases del procedimiento, sin perjuicio de las especialidades que

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

indicaremos a continuación. En este sentido se manifestaban PARADA VAZ-QUEZ<sup>3</sup> y GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>4</sup> respecto a la regulación efectuada por la Ley 30/1992, opinión que continúa siendo aplicable dado que con la LPAC la situación no ha cambiado.

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

### Iniciación

El procedimiento se inicia siempre **a instancia de parte**, con el escrito de interposición del recurso, en relación con el cual el artículo 115 de la LPAC exige que se exprese:

- a) El nombre y los apellidos del recurrente, y su identificación personal.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación. En cuanto a esto, el artículo 115.3 de la LPAC precisa que los vicios y defectos que hagan anulable un acto no pueden ser alegados por quien los hayan causado.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, si procede, del lugar que se señale para las notificaciones. Si el recurso se interpone por medio de un representante, se tiene que acreditar esta circunstancia (art. 5.3 de la LPAC).
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al cual se dirige y su código de identificación correspondiente.
- e) Las otras particularidades exigidas, si procede, por las disposiciones específicas.

Fijaos en que el contenido obligatorio del escrito de recurso es similar al que prevé el artículo 66 de la LPAC para las solicitudes de iniciación del procedimiento administrativo.

En aplicación del principio de antiformalismo, el artículo 115.2 dispone que **el error o la ausencia de la calificación del recurso** por parte del recurrente no es obstáculo para tramitarlo, siempre que se deduzca el carácter verdadero.

También en la fase de iniciación del procedimiento, el artículo 116 de la LPAC enumera las **causas de inadmisión del recurso**, que darían lugar a una resolución en que no correspondería entrar en el fondo del asunto, sino que se limitaría a declarar la concurrencia de la causa que impide la admisión del recurso. Estas circunstancias son las siguientes:

- a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente pertenezca a otra Administración pública. En este caso, el recurso se tiene que remitir al órgano competente, de acuerdo con lo que establece el artículo 14.1 de la LRJSP.

- b) No tener legitimación el recurrente, de acuerdo con lo que se ha indicado anteriormente sobre la necesidad de que este tuviera la condición de persona interesada respecto al acto impugnado, excepto en el caso de la acción pública.
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso. Este sería el caso de un acto de mero trámite, es decir, que no pudiera tener la consideración de acto de trámite calificado.
- d) Haber transcurrido el plazo para interponer el recurso.
- e) Que el recurso careza manifiestamente de fundamento.

Dado el carácter ejecutivo de los actos administrativos consagrado en el artículo 39 de la LPAC, el artículo 117.1 de la LPAC dispone que la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspende la ejecución del acto impugnado.

A pesar de la regla general de no suspensión de la ejecutividad del acto, la propia LPAC ha dispuesto la suspensión en algún caso concreto, como por ejemplo la interposición de recursos administrativos contra resoluciones sancionadoras. En efecto, el artículo 90.3 de la LPAC determina que la resolución con que se pone fin al procedimiento sancionador será ejecutiva cuando no sea posible interponer ningún recurso ordinario en vía administrativa. En el mismo sentido, el artículo 98 de la LPAC determina que los actos de las administraciones públicas son inmediatamente ejecutivos, «salvo que [...] b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la cual se pueda interponer algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición».

Pero en los casos en que no existe disposición específica a favor de la suspensión y en que, por lo tanto, en principio regiría la regla de la ejecutividad inmediata, habría que tener en cuenta la necesidad de hacer compatible la autotutela ejecutiva de la Administración con el derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, este derecho fundamental reconocido en el artículo 24 de la Constitución española se podría vulnerar si el acto no se suspende con motivo de la interposición del recurso administrativo, lo cual impediría a la persona interesada poder someter la ejecutividad del acto a la decisión de un tribunal en el recurso contencioso-administrativo posterior.

En este sentido, después de la regla de la ejecución inmediata contenida en el apartado primero del artículo 117 de la LPAC, el apartado segundo añade que el órgano a quien compete resolver el recurso, con la ponderación previa, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o

a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, puede suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que la ejecución pueda causar perjuicios de reparación imposible o difícil.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho que prevé el artículo 47.1 de esta ley.

Para el caso en que sea la persona recurrente quien solicite la suspensión de la ejecución, el artículo 117.3 de la LPAC dispone que esta petición se entiende estimada si no se ha notificado la resolución sobre la solicitud en el plazo de un mes, sin que se aplique la obligación impuesta por el artículo 21.4, segundo párrafo, de la LPAC, de informar a la persona solicitante de lo que se prevé.

Si se acuerda la suspensión de la ejecución, se pueden adoptar las medidas cautelares necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado. En caso de que de la suspensión se pudieran derivar perjuicios de cualquier naturaleza, la suspensión solo produce efectos con la prestación previa de caución o garantía suficiente para responder. La suspensión acordada o producida automáticamente (en recursos contra sanciones) se tiene que mantener una vez resuelto el recurso administrativo si el interesado interpone recurso contencioso-administrativo y solicita la suspensión de la ejecución, hasta que se produzca el pronunciamiento judicial sobre la medida cautelar.

### Instrucción

En la fase de instrucción del procedimiento del recurso hay que tener en cuenta las singularidades que recoge la LCAP en su artículo 118. Si se tienen que tener en cuenta **nuevos hechos o documentos** no recogidos en el expediente originario, el artículo 118.1 de la LPAC obliga a ponerlos de manifiesto a las personas interesadas para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que consideren procedentes. A estos efectos, el artículo 118.3 de la LPAC establece que no tienen el carácter de documentos nuevos el recurso, los informes, las propuestas ni tampoco los documentos que hubieran aportado al expediente antes de dictarse la resolución impugnada con el recurso.

Añade el artículo 118.1 de la LPAC en su segundo párrafo que en la resolución del recurso no se tienen que tener en cuenta hechos, documentos o alegaciones del recurrente cuando, habiéndolos podido aportar en el trámite de alegaciones, no lo haya hecho. Igualmente, tampoco se puede solicitar la práctica de pruebas cuando no haberlo hecho en el procedimiento en que se dictó la resolución recurrida sea imputable al interesado. Ahora bien, el precepto no impide que en la tramitación del recurso se soliciten informes, los cuales podrían ser necesarios de resultados de la instrucción, además de los que tienen la

consideración de preceptivos por el hecho de estar impuestos por la misma LPAC, como es el caso del recurso de alzada, en que se exige el informe del órgano que había dictado el acto impugnado.

Finalmente, en el caso de que, en relación con el acto impugnado, haya otras personas interesadas diferentes de quienes han interpuesto el recurso, el artículo 118.2 de la LPAC dispone que se les tiene que **trasladar el recurso** para que en el plazo de entre diez y quince días puedan alegar todo lo que consideren procedente en defensa de sus derechos e intereses.

### Terminación o resolución

El artículo 119 de la LPAC dispone que la resolución del recurso tiene que estimarlo en todo o en parte o tiene que desestimar las pretensiones que se formulan, o tiene que declarar la inadmisión.

Si al resolver el recurso se detecta un vicio de forma en el acto impugnado y no se considera procedente resolver sobre el fondo del asunto, se tiene que ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido.

Esta opción de retroacción prevista en el artículo 119.2 de la LPAC se tiene que interpretar de manera restrictiva y limitada a las deficiencias formales que no se puedan enmendar, puesto que en caso contrario, lo que procedería sería la enmienda o la convalidación para reparar los vicios existentes, en conformidad con el artículo 52 de la LPAC.

Un ejemplo de vicio formal en que procedería evitar la retroacción sería el dictado por un órgano incompetente por razón de jerarquía, que lo podría convalidar el superior jerárquico competente en la resolución del recurso de alzada.

El apartado tercero del artículo 119 de la LPAC dispone que la resolución del recurso tiene que decidir de manera motivada (art. 35.1 b) de la LPAC) sobre **todas las cuestiones planteadas**, tanto si han sido alegadas por las personas interesadas como si no. En este último caso, hay que escucharlas previamente. En todo caso, la resolución está sometida al principio de congruencia, lo cual significa que la respuesta dada tiene que ser congruente con las peticiones de la persona recurrente, y nunca se puede agravar su situación inicial. Con esta última previsión se prohíbe, pues, la *reformatio in peius*.

El artículo 119 de la LPAC solo prevé la resolución como forma de terminación del procedimiento, pero cabe decir que hay otras posibilidades. Una de estas sería el silencio administrativo, al cual nos referiremos después en el estudio específico de cada uno de los recursos administrativos. El procedimiento también puede finalizar por dejación de la persona recurrente (art. 94 de

la LPAC); o por la desaparición del acto administrativo impugnado, caso en el cual procede dictar una resolución en que se declare tal circunstancia (art. 21.1, segundo párrafo, de la LPAC).

Como último aspecto en relación con la resolución del recurso, el artículo 120 de la LPAC está dedicado al supuesto en que había una **pluralidad de recursos administrativos** —es decir, dos o más— derivados de un mismo acto administrativo, el cual a su vez también está recurrido judicialmente. Este precepto se inspira en el supuesto que ya estaba previsto en el artículo 37.2 de la LJCA para el ámbito judicial, y su aplicación se podría dar respecto de un acto que agotaba la vía administrativa y afectaba a una pluralidad de personas, algunas de las cuales podrían haber interpuesto el recurso potestativo de reposición, mientras que otras habrían optado por acudir directamente al recurso contencioso-administrativo.

Para este supuesto se prevé la posibilidad de acordar la suspensión del plazo para resolver el recurso administrativo hasta el pronunciamiento judicial. Este acuerdo de suspensión se tiene que notificar a las personas interesadas y es susceptible de recurso, si bien la eventual impugnación de la suspensión por parte de una persona no afectaría al resto de recursos respecto de los cuales también se ha acordado la suspensión.

El artículo 120.3 de la LPAC dispone que, una vez dictada la resolución judicial, se tiene que comunicar a las personas interesadas y ya se puede resolver el recurso administrativo sin necesidad de ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

### 5.3. Recurso de alzada

El artículo 121 de la LPAC lo configura como un recurso ordinario que, basándose en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad establecidos en los artículos 47 y 48 de la LPACAP, se interpone contra las resoluciones y los actos de trámite calificados que **no agotan la vía administrativa**.

Este recurso tiene la doble naturaleza de mecanismo de revisión y de requisito necesario para recurrir posteriormente a la vía judicial, puesto que con su resolución se agota la vía administrativa (art. 114.1.a de la LPAC).

La competencia para resolver el recurso de alzada recae sobre el órgano administrativo **superior jerárquico** del que ha dictado el acto impugnado, a pesar de que también se puede interponer ante el órgano que había dictado el ac-

to impugnado. En tal caso, este órgano tiene que remitir al competente, en el plazo de diez días, el recurso con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

Para determinar el órgano superior jerárquico al cual corresponde resolver el recurso de alzada, el artículo 121.1 dispone que los tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas y otras que actúen con autonomía funcional se consideran dependientes del órgano al cual estén adscritos.

A pesar de la regla general de la resolución por el órgano superior jerárquico, existe también lo que se denomina **recurso de alzada impropio**, en relación con actos dictados por entidades de derecho público dependientes o vinculadas a una administración territorial, en que se atribuye a un órgano de esta última administración el conocimiento del recurso de alzada. Así, se atribuye la competencia para resolver el recurso a una administración diferente de la que había dictado el acto impugnado, situación que no es propia de la relación jerárquica en que se enmarca el recurso de alzada, sino que se basa en una relación de tutela, que permite a la Administración revisar los actos dictados por la entidad tutelada.

El artículo 122 de la LPAC regula todo lo relacionado con los **plazos**. Primeramente, si con el recurso de alzada se impugna un acto expreso, el plazo para **interponerlo es de un mes**, transcurrido el cual sin haberlo interpuesto, la resolución se hace firme a todos los efectos. En este punto hay que recordar las reglas sobre los cómputos de los plazos por meses, contenidas en el artículo 30.4 de la LPAC.

Si, por el contrario, el acto impugnado **no es expreso**, el recurso de alzada se puede interponer en **cualquier momento** a partir del día siguiente del día en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. La determinación de esta fecha en que se producen los efectos del silencio vendrá determinada por el plazo máximo previsto para el procedimiento previo correspondiente. La previsión según la cual el plazo permanece abierto indefinidamente para impugnar actos no expresos constituye una novedad importante respecto a la regulación anterior, y con esta previsión se incorpora lo que ya era un criterio jurisprudencial reiterado y consolidado, del cual es una muestra la STC 52/2014, de 10 de abril.

Una vez presentado el recurso de alzada, el artículo 122.2 de la LPAC fija en **tres meses** el plazo máximo para dictar y notificar la resolución. Una vez transcurrido este plazo, la persona recurrente puede entender **desestimado** su recurso, a los únicos efectos de interponer el recurso contencioso-administrativo, de forma que la ficción del silencio desestimatorio abre la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional.

Como excepción a la regla general del silencio desestimatorio, el artículo 122.2 se remite al supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo de la LPAC, en el cual se dispone el sentido estimatorio del recurso de alzada cuando este se hubiera interpuesto, a su vez, contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud. Es decir, se aplica aquí la regla del **doble silencio** o de «- x - = +». No obstante, esta excepción no se aplica a las materias enumeradas en el artículo 24.1, segundo párrafo, de la LPAC, de forma que el silencio continúa teniendo efecto desestimatorio, en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición a que se refiere el artículo 29 de la CE, los procedimientos cuya estimación tenga como consecuencia que se transfieran a la persona solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

#### **Prevalencia del silencio en el desestimatorio para las materias del artículo 24.1 de la LPAC**

La prevalencia del silencio desestimatorio para estas materias enumeradas en el artículo 24.1 de la LPAC ya había sido declarada por la jurisprudencia, y una muestra es la STS de 26 de septiembre de 2016 (recurso 351/2015), en la cual se indicaba, con mención de STS anteriores, lo siguiente:

"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 previene 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 caso de que el recurso de alzada se tenga que entender desestimado, la Administración continúa obligada a resolverlo expresamente, aunque sea de manera extemporánea. En este sentido, tenéis que recordar que el silencio administrativo negativo no vincula la resolución expresa posterior (art. 24.3.b LPAC), de forma que después de haberse producido la desestimación presunta, el órgano competente podría estimar el recurso en todo o en parte.

El tercer y último apartado 3 del artículo 122 de la LPAC dispone que, contra la resolución de un recurso de alzada, no se puede interponer ningún otro recurso administrativo, a excepción del recurso extraordinario de revisión.

Tenéis que tener claro, pues, que contra la resolución del recurso de alzada no se puede interponer el recurso de reposición, opción que en algún caso se había admitido, por el hecho de que la resolución del recurso de alzada agota la vía administrativa y el recurso de reposición está previsto precisamente para impugnar los actos que lo agotan.



El artículo 122.3 de la LPAC, sin embargo, es contundente y cierra con claridad este debate, de forma que contra cualquier acto administrativo solo es posible la interposición de un recurso ordinario, ya sea de alzada o de reposición.

#### **5.4. Recurso potestativo de reposición**

El recurso de reposición que ya estaba previsto en la Ley de procedimiento administrativo de 1958 se suprimió con la redacción inicial de la Ley 30/1992, pero se recuperó con la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999.

La regulación de este recurso la encontramos hoy en los artículos 123 y 124 de la LPAC. Estos preceptos lo configuran como un **recurso ordinario** que se puede fundamentar en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, es decir, tanto en motivos de nulidad como de anulabilidad establecidos en los artículos 47 y 48 de la LPAC. Procede su interposición contra los actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa, y corresponde resolverlo al mismo órgano autor del acto impugnado.

##### **Actos que ponen fin a la vía administrativa**

Conviene, pues, recordar en este punto los actos que ponen fin a la vía administrativa, y que están enumerados en el artículo 114 de la LPAC:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada (contra los cuales, sin embargo, no se puede interponer el recurso de reposición, prohibición impuesta por el artículo 122.3 de la LPAC).
- b) Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2 (procedimientos de impugnación previstos en legislaciones sectoriales, sustitutivos de los recursos de alzada o reposición).
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que no tengan superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario.
- d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, independientemente del tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a que se refiere el artículo 90.4 (procedimiento dirigido contra el infractor cuando con la conducta sancionada ha causado daños a las administraciones, y en que procede determinar la cuantía de la indemnización a la administración).
- g) Las otras resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Además de los anteriores, en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y las resoluciones siguientes:

- a) Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- b) Los emanados de los ministros y los secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los cuales son titulares.
- c) Los emanados de los órganos directivos con nivel de director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.
- d) En los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órga-

nos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que se establezca otra cosa por ley.

Estas previsiones sobre los actos que agotan la vía administrativa también se pueden complementar con las legislaciones autonómicas, como es el caso del artículo 75 de la Ley catalana 26/2010.

A diferencia del recurso de alzada —que, como hemos visto, es de interposición preceptiva antes de acudir a la vía judicial—, el recurso de reposición no es obligatorio, sino que tiene un **carácter potestativo**, de forma que la persona interesada puede optar entre interponerlo o impugnar el acto directamente en vía contencioso-administrativa. Ahora bien, si la persona interesada opta por interponer el recurso de reposición, entonces no puede acudir en paralelo a la vía contenciosa, sino que tendrá que esperar que se resuelva expresamente el recurso de reposición o que se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición, por silencio administrativo (art. 123.2 de la LPAC). Igualmente, si la persona interesada opta por acudir directamente al recurso contencioso-administrativo, después no podrá interponer el recurso de reposición.

Contra la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición —que también agota la vía administrativa como ya lo hacía el acto impugnado—, no se puede interponer nuevamente otro recurso de reposición (art. 124.2 de la LPAC), siguiendo la misma regla ya indicada respecto del recurso de alzada, en el sentido de que no se pueden interponer sucesivamente dos recursos ordinarios.

La regulación de los **plazos** en el recurso de reposición la encontramos en el artículo 124 de la LPAC. El plazo **de interposición** del recurso, si el acto impugnado era expreso, también es **de un mes**, contador a partir del día siguiente de su notificación o publicación. Una vez transcurrido este plazo, solo se podrá interponer un recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de la procedencia del recurso extraordinario de revisión o de iniciar los procedimientos de revisión de oficio, si procede.

Si el acto impugnado **no es expreso**, el recurso de reposición se puede interponer **en cualquier momento** a partir del día siguiente del día en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Aquí se da la misma situación ya indicada para el recurso de alzada, relativa al hecho de que el plazo permanece abierto indefinidamente para impugnar actos no expresos.

La competencia para resolver el recurso de reposición recae sobre el **mismo órgano** que dictó el acto impugnado. La resolución del recurso se tiene que dictar y notificar en **el plazo máximo de un mes**, de forma que se acorta notablemente el plazo de tres meses aplicables al recurso de alzada, algo que se tiene que conectar con el hecho de que aquí el recurso lo resuelve el mismo órgano que ya conocía el asunto. Aunque el artículo 124.2 de la LPAC no lo disponga expresamente, una vez transcurrido este plazo de un mes, se puede entender que el recurso ha sido **desestimado**, y queda abierta la vía jurisdic-

cional. Recordad que el sentido del silencio desestimatorio para los procedimientos de impugnación —como es el caso del recurso de reposición— está previsto a todos los efectos en el artículo 24.1 de la LPAC.

Igual que hemos apuntado en el recurso de alzada, la desestimación por silencio del recurso de reposición no vincula al órgano competente para resolverlo, de forma que la resolución expresa extemporánea del recurso podría ser estimatoria, en todo o en parte.

### **Doble silencio**

La duda que podría surgir es si el llamado doble silencio que se aplica en el recurso de alzada y que convierte el silencio inicialmente desestimatorio en estimatorio, se aplica también al recurso de reposición, ante la falta de previsión expresa del artículo 124 de la LPAC, a diferencia del recurso de alzada con el cual se impugna un silencio administrativo desestimatorio, y para el cual se ha previsto expresamente la aplicación de la regla del doble silencio (art. 24.1, tercer párrafo, y 122.2 de la LPAC).

Que el legislador no haya incluido para el recurso de reposición la excepción que sí que está prevista para el recurso de alzada en dos preceptos diferentes nos tiene que llevar a descartar la aplicación del «- x - = +» en el recurso de reposición. Tal diferencia de trato legal se podría justificar por el hecho de que el órgano competente para resolver el recurso de alzada no era el mismo que lo había dictado originariamente y, en cambio, en el recurso de reposición es el mismo, de forma que su desestimación por silencio ratificaría el silencio desestimatorio inicial.

## **5.5. Recurso extraordinario de revisión**

Como indica su nombre, se trata de un recurso **extraordinario o excepcional**, que solo procede contra actos administrativos **firmes** en vía administrativa, puesto que si el acto que se tiene que impugnar no había adquirido tal firmeza, lo que correspondería sería hacerlo por medio del recurso ordinario correspondiente, ya fuera el de alzada o el de reposición. Recordad que la firmeza administrativa la tienen los actos que ponían fin a la vía administrativa y contra los cuales no se había interpuesto en plazo el recurso de reposición, y también aquellos actos que no ponían fin a la vía administrativa, contra los cuales no se había interpuesto el recurso de alzada en plazo.

El carácter excepcional de este recurso también lo corrobora el hecho de que no se puede fundamentar en cualquier vulneración del ordenamiento, sino que solo procede si se basa en alguno de los **motivos tasados** que enumera el artículo 125.1 de la LPAC, los cuales, además, se tienen que interpretar de manera restrictiva. Asimismo, este recurso no lo tenéis que confundir con la acción de nulidad prevista en el artículo 106 de la LPAC, que también tiene un carácter de mecanismo de impugnación excepcional. En cuanto a esto, el legislador admite expresamente la compatibilidad entre estas dos acciones (art. 125.3 de la LPAC).

Los motivos que permiten interponer el recurso extraordinario de revisión son estos:

- a) Que al dictarlos se haya incurrido en **error de hecho**, que resulte de los mismos documentos incorporados al expediente. Al referirse el motivo a un error de hecho y no de derecho, solo puede servir a efectos de basar este recurso lo que aparece en los datos fácticos del expediente, sin que se pueda referir a interpretaciones o valoraciones jurídicas. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, en la STS de 17 de septiembre de 2004 (recurso 4714/2002).

Un ejemplo en que se podría aplicar este motivo para fundamentar el recurso extraordinario de revisión sería para impugnar una resolución de inadmisión de un recurso de alzada que se había motivado en la extemporaneidad del recurso, por haber tenido en cuenta como fecha de interposición la fecha de recepción en el registro de la administración competente para resolverlo, sin haber tenido en cuenta la fecha que figuraba en el sello de la oficina de correos donde se había presentado, con el cual se evidenciaba el error de hecho de la decisión de inadmisión, porque el recurso se había presentado dentro del plazo.

- b) Que **aparezcan documentos de valor esencial** para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- c) Que en la resolución hayan **influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos** por una sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- d) Que la resolución se haya dictado como consecuencia de prevaricación, **soborno, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible** y se haya declarado así en virtud de una sentencia judicial firme.

El artículo 125.2 de la LPAC fija los **plazos** de interposición del recurso extraordinario de revisión, que varían en función del motivo en que se base. Así, en el caso de la letra a) relativo al error de hecho que resulta del mismo expediente, el recurso se tiene que interponer dentro de los **cuatro años** siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En el resto de motivos rige un plazo común de **tres meses**, contadores desde la fecha en que se tuvo conocimiento de los documentos (letra b) o desde que la sentencia judicial se hizo firme (letras c y d).

Es competente para resolver el recurso extraordinario de revisión el **mismo órgano** que dictó el acto impugnado (art. 125.1 de la LPAC). La resolución se tiene que pronunciar no tan solo sobre la procedencia del recurso, sino también, si procede, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido, en conformidad con el artículo 126.2 de la LPAC.

Sin embargo, el artículo 126.1 de la LPAC prevé la posibilidad de acordar motivadamente la **inadmisión a trámite**, sin necesidad de solicitar un dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad autónoma, cuan-

do el recurso no se fundamente en alguna de las causas que prevé el artículo 125.1 o en el supuesto de que se hayan desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

En consecuencia, si procede dar trámite al recurso por no darse ninguna de las dos causas de inadmisión mencionadas, en la instrucción del procedimiento hay que solicitar **dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo equivalente** de la comunidad autónoma, que en el caso de Cataluña es la Comisión Jurídica Asesora. Este dictamen también está previsto en el artículo 78 de la Ley catalana 26/2010, y en el artículo 8 de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora, que lo configura con carácter preceptivo en el recurso extraordinario de revisión, salvo en los casos de inadmisión.

En conformidad con el artículo 126.3 de la LPAC, el **plazo máximo** para notificar la resolución del recurso extraordinario de revisión es de **tres meses**, y en caso contrario, el recurso se puede entender **desestimado**, de forma que quedaría abierta la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Tampoco se aplicaría aquí el efecto penalizador de la estimación del recurso en caso de doble silencio, que, como hemos visto, solo entra en juego en el caso del recurso de alzada.

Como se acaba de indicar, la resolución del recurso extraordinario de revisión se puede impugnar con el recurso contencioso-administrativo, pero la viabilidad de este recurso judicial también estaría condicionado a la posible concurrencia de alguna de las causas del artículo 125.1 de la LPAC. En efecto, si como hemos visto el recurso extraordinario de revisión solo se podía fundamentar en alguna de estas causas tasadas, esta restricción también valdría en el recurso contencioso posterior.

## 5.6. Recursos especiales

Podemos definir como recurso especial todo aquel que no es ordinario (alzada y reposición), ni el extraordinario de revisión. Son los recursos —a veces denominados reclamaciones— previstos específicamente para la impugnación de un tipo determinado de acto administrativo y que resuelve un órgano específico y especializado, al cual se ha reconocido una cierta independencia o autonomía funcional.

El recurso especial con más antigüedad es la denominada **reclamación económica administrativa**, que ha dispuesto tradicionalmente de una legislación específica, a la cual hace referencia expresamente el artículo 112.4 de la LPAC. Esta legislación sectorial la encontramos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT), en concreto en sus artículos 226 y siguientes. Se

trata de un mecanismo que tiene como finalidad revisar la legalidad de determinados actos de naturaleza tributaria, y su interposición es obligatoria antes de acudir al recurso contencioso- administrativo.

A la reclamación económica administrativa se añadió ya hace unos años el **recurso especial en materia de contratación**, impuesto por la normativa comunitaria en esta materia, y que hoy está regulado en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP).

Se trata de un recurso potestativo y previo al recurso contencioso- administrativo, al cual, pues, se podría acudir directamente sin necesidad de interponer el recurso especial en materia de contratación. Está previsto para impugnar unos actos administrativos tasados que no son susceptibles de recurso ordinario. La competencia para resolver este recurso especial se ha atribuido, en el ámbito de la Administración estatal, al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En el ámbito autonómico, la competencia para resolver este recurso especial se ha atribuido a órganos autonómicos con independencia funcional, como sería el caso del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

Otra muestra de recurso especial serían las **reclamaciones** previstas por la legislación reguladora del **derecho de acceso a la información pública**. En efecto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, introdujo una reclamación sustitutiva del recurso de reposición y que también tiene un carácter potestativo, con la cual se pueden impugnar las resoluciones de las solicitudes de acceso a información pública, o su falta de respuesta en el plazo previsto al efecto. La resolución de esta reclamación se atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Además de los recursos especiales que hemos mencionado en este epígrafe, existen otros regulados específicamente por legislaciones sectoriales. Este sería el caso de los tribunales administrativos de deporte o comités de disciplina deportiva, de las reclamaciones reguladas por la Ley de garantía de la unidad de mercado o de las reclamaciones en el ámbito universitario, entre otros.

#### Reclamaciones en las legislaciones autonómicas

Las legislaciones autonómicas en materia de transparencia han previsto reclamaciones equivalentes, como es el caso de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, que atribuye la competencia para resolver las reclamaciones ante la falta de atención de solicitudes del derecho de acceso a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso, órgano que tiene que cumplir sus funciones con plena independencia orgánica y funcional, sin sumisión a instrucciones jerárquicas de ningún tipo (art. 39.2 de la Ley 19/2014).

## 6. La mediación

### 6.1. Introducción

En los últimos años, en el panorama internacional se ha evidenciado la insuficiencia de los mecanismos tradicionales que tenían por finalidad la revisión de los actos administrativos. Esta deficiencia ha dado lugar que en varios estados se implementaran procedimientos alternativos de resolución de conflictos. Uno de los ejemplos lo encontramos en los Estados Unidos de América, donde a finales del siglo xx se aprobó una ley específica para impulsar la sumisión de la actividad de las agencias federales a procedimientos de conciliación o mediación para la resolución de conflictos.

Dentro de estos procedimientos alternativos a los tradicionales se acostumbra a distinguir entre dos sistemas. Un primer sistema en que las partes aceptan la intervención de un tercero, y es este quien determina los términos de la resolución del conflicto, como sucede en el caso del arbitraje y los laudes arbitrales. En el segundo sistema son las propias partes las que llegan a la solución del conflicto, ya sea por ellas mismas o con la intervención de un tercero que no determina la solución, sino que ayuda a las partes a encontrarla. En este segundo sistema, que cuenta con la intervención facilitadora —no decisoria— de un tercero, encajaría la figura de la mediación. En efecto, tenemos que subrayar que la tarea esencial del mediador es favorecer el acuerdo por medio del intercambio de puntos de vista<sup>5</sup>.

<sup>(5)</sup> Así lo exponen **Arana, E.** y **Navarro Ortega, A.** en el marco de la obra de varios autores *Tratado de mediación en la resolución de conflictos* (Ed. Tecnos. 2015).

En el ámbito del derecho privado procesal, los sistemas alternativos de resolución de conflictos, y la mediación en particular, han constituido un éxito en los últimos años, que ha contribuido de manera formidable a la descongestión de los órganos judiciales.

Hay que reconocer, sin embargo, las **dificultades** para introducir estos sistemas alternativos de resolución de conflictos en el **ámbito administrativo**, por la situación privilegiada de la Administración que le confiere su posición de **autotutela**. En efecto, no es fácil que la parte que tiene una posición dominante o superior renuncie a tal privilegio y acepte una posición de igualdad con la otra parte, requisito esencial para que se trate de una auténtica mediación. Asimismo, también hay que reconocer algunas dificultades derivadas del **principio de legalidad** a que se someten las administraciones públicas en su actividad, y del carácter indisponible de las potestades administrativas<sup>6</sup>.

<sup>(6)</sup> A estas dificultades se refiere **González Bustos, M. A.** en el artículo «La mediación como instrumento de innovación de las relaciones entre ciudadanos y administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 196.

A pesar de estas dificultades, el caso es que el artículo 112.2 de la LPAC ha previsto expresamente la posibilidad de sustituir los recursos de alzada o reposición, cuando su especificidad lo justifique, por procedimientos alternativos, y menciona expresamente el de la mediación, ante órganos no sometidos a instrucciones jerárquicas. Por lo tanto, parece evidente la voluntad del legislador de impulsar la figura de la mediación.

Con el uso de la mediación, por un lado, se conseguiría la **participación de la ciudadanía** en la toma de decisiones, lo cual conecta con el principio de buena administración<sup>7</sup>. Por otro lado, también se podría entender como una manifestación del principio de **eficacia** a que están sometidas las administraciones públicas (art. 103 de la CE). En este sentido, habría que valorar sobre todo los beneficios que podría aportar la mediación, en forma de reducción de costes si se evita la intervención de órganos administrativos y judiciales por las vías tradicionales de impugnación. En este punto se hace necesario recordar la situación de colapso que vive la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que comporta una demora inadmisibles en la resolución de los pleitos. Este retraso excesivo nos lleva a cuestionar si realmente disponemos de un derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

<sup>(7)</sup>Tal como explica **González Bustos, M. A.**

Además de la previsión en la legislación general de procedimiento administrativo que hemos mencionado del artículo 112.2 de la LPAC, también se han introducido previsiones similares en **legislaciones sectoriales**. Una muestra de ello la tenemos en el artículo 45.3 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (EBEP). Este precepto se enmarca en la solución extrajudicial de conflictos colectivos, y en este contexto se prevé que las administraciones públicas y las organizaciones sindicales puedan acordar sistemas de resolución de conflictos integrados por procedimientos de mediación. El precepto añade que la mediación será obligatoria cuando lo solicite una de las partes, y al acuerdo logrado mediante la mediación atribuye la misma eficacia jurídica de los pactos y acuerdos regulados por el EBEP.

También en el ámbito de las **legislaciones autonómicas** encontramos algunos ejemplos en que se intenta promover la mediación en el ámbito de actuación de las administraciones públicas. Una muestra es el artículo 49 de la Ley 24/2009, del 23 de diciembre, del **Síndic de Greuges**, intitulado «Fórmulas de concertación», y en el cual se determina que el Síndic puede proponer a las administraciones y a las personas afectadas fórmulas de mediación que faciliten la resolución del procedimiento tramitado por esta institución de defensa de los derechos y las libertades.



A pesar de la existencia de una pluralidad de previsiones legislativas estatales y autonómicas, y generales y sectoriales, la realidad es que la mediación como técnica de solución pacífica de conflictos continúa siendo una gran desconocida en el ámbito de actuación de las administraciones públicas<sup>8</sup>.

<sup>(8)</sup> **Belando Garín, B.** «La mediación en supuestos de responsabilidad administrativa». *Diario La Ley*, núm. 8666, sección Tribuna, 16 de diciembre de 2015.

Sobre la base de lo que hemos expuesto hasta aquí, podemos definir la mediación como un mecanismo alternativo de resolución de disputas por medio de la intervención de un tercero que tiene reconocida una posición de imparcialidad e independencia, que actúa como facilitador de acuerdos entre las partes.

Esta definición estaría en consonancia con la que está normativizada en el artículo 1 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación de asuntos civiles y mercantiles, que define la mediación como el medio de solución de controversias en que dos o más partes intentan voluntariamente lograr por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador.

Al eventual acuerdo de mediación se le tendría que reconocer **naturaleza contractual**, dado que se trataría de un negocio jurídico de carácter bilateral que, una vez formalizado sobre la base del principio de autonomía de la voluntad de las partes (art. 1255 del Código civil), genera obligaciones para las partes firmantes.

La profesora de derecho administrativo de la Universidad de Valencia Beatriz Belando Garín, que ha escrito varios artículos sobre la aplicabilidad de la mediación en diferentes ámbitos (responsabilidad administrativa, régimen disciplinario, etc.), hace **una clasificación de modalidades de mediación**, en función de los momentos distintos en que se puede utilizar esta técnica en el ámbito administrativo.

Una primera modalidad sería la de la mediación **durante la tramitación del procedimiento**, y su resultado se formalizaría mediante acuerdos, pactos, convenios o contratos, en la línea de lo previsto en el artículo 86 de la LPAC. En este precepto, el legislador habilitaba a finalizar los procedimientos mediante terminación convencional, y fijaba como requisitos que el acuerdo no fuera contrario al ordenamiento jurídico, ni tratara de materias no susceptibles de transacción, y que tuviera por objeto satisfacer el interés público encomendado. Y el apartado quinto del artículo 86 de la LPAC está dedicado al eventual acuerdo indemnizador que se pueda lograr en procedimientos de responsabilidad patrimonial, y en este sentido el precepto dispone que el acuerdo logrado tiene que fijar la cuantía y el modo de indemnización conforme a los criterios que establece el artículo 34 de la LRJSP para calcularla y abonarla.

#### **Pronunciamiento de la jurisprudencia a favor de la mediación**

Con anterioridad a esta previsión legislativa del artículo 86 de la LPAC, la jurisprudencia ya se había pronunciado en alguna ocasión a favor de la mediación. En este sentido, en

la STS (Sala de lo civil) de 18 de junio de 2010 (recurso 1537/2006), con mención de sentencias anteriores en que ya se había expresado la misma idea, se afirmaba lo siguiente: «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».

Siguiendo con la clasificación anunciada de la profesora Belando Garín, una segunda modalidad sería acudir a la mediación **después de haberse dictado un acto administrativo**, al cual el particular se adhiere como muestra de conformidad. Esta modalidad la podemos encontrar en materia tributaria, concretamente en relación con las actividades inspectoras, en que la LGT prevé la existencia de las actas de inspección con acuerdo (art. 155) y las actas de conformidad (art. 156).

En tercer lugar, la mediación podría entrar en juego como **alternativa a los recursos administrativos**, modalidad que analizamos con más detenimiento en un apartado específico.

Y en cuarto lugar tendríamos la **mediación intrajudicial**, es decir, como solución de litigios ya en el marco del proceso judicial, posibilidad que está prevista en el artículo 77 de la LJCA. En efecto, en este precepto se habilita al juez o tribunal para que someta a la consideración de las partes la posibilidad de lograr un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio trata sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, sobre estimación de cantidad. Añade, sin embargo, que los representantes de las administraciones públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a cabo la transacción.

## **6.2. La mediación como alternativa a los recursos administrativos.**

Como este módulo está dedicado a la revisión de los actos en vía administrativa —incluidos los recursos administrativos—, haremos en este apartado un análisis específico de la modalidad de la mediación como alternativa a los recursos administrativos.

Se parte aquí de la existencia de un acto administrativo resolutorio o de trámite cualificado, que contendría por lo tanto una decisión del órgano administrativo correspondiente, que en principio sería susceptible de impugnación mediante un recurso administrativo. Pero la doctrina ha destacado la **ineficacia de los recursos administrativos**, cosa que a su vez permitiría ver como una oportunidad la potenciación de la mediación en este ámbito específico de los recursos administrativos<sup>9</sup>.

<sup>(9)</sup> Así lo defiende Iglesias Sevillano en el artículo «Propuestas para una mediación administrativa: los recursos administrativos como campo óptimo de implantación». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98.

Con el uso de la figura de la mediación en el ámbito de los recursos administrativos se conseguiría que su resolución no se fundamentara, exclusivamente, en el principio de legalidad y en la defensa de los intereses generales que

patrocinan las administraciones públicas, sino que junto con estos parámetros, también se ponderarían los intereses de la persona recurrente. El objetivo, pues, sería respetar los intereses respectivos y llegar a una solución consensuada con motivo de la resolución del recurso administrativo.

De hecho, se podría argumentar<sup>10</sup> que las **posibilidades de negociación son más favorables** en el marco de los recursos administrativos que en el procedimiento administrativo precedente, que tiene una tramitación más pautada y estricta que la de los recursos, mientras que la tramitación de estos está menos reglada. Ahora bien, para permitir que la figura de la mediación lograra su máxima efectividad en el ámbito de los recursos, habría que superar la idea que el recurso administrativo implica una revisión del acto solo en términos de estricta legalidad, restricción que se infiere de la necesidad de basarlo en motivos de nulidad o anulabilidad. Así, la mediación tendría más virtualidad si para la resolución del recurso se permitiera una **revisión abierta del fondo del asunto**, puesto que esto daría **más margen a la negociación** inherente a toda mediación.

(10) De acuerdo con Iglesias Sevillano.

Para que existiera una negociación de verdad, habría que reconocer el **derecho de participación** de la persona recurrente en una intensidad máxima, superior a la que se puede dar en el trámite de audiencia en el marco de la tramitación del procedimiento administrativo precedente. Para que la mediación pudiera desplegar su potencialidad máxima en el recurso administrativo, el alcance del derecho de participación de la persona recurrente no se tendría que limitar a permitirle decir su opinión, sino también a defender sus posiciones en condiciones de igualdad, o cuando menos superando el desequilibrio evidente y habitual a favor de la Administración sobre la base del principio de autotutela. Se trataría, pues, de dotar a la persona recurrente de la posibilidad real de entrar en debate con la Administración sin complejos de inferioridad, con objeto de buscar una solución consensuada auténtica, que es la finalidad esencial de la figura de la mediación, al **perseguir la idea de que no haya vencedores ni vencidos**. En efecto, en una negociación que pueda calificarse como tal, ambas partes tienen que ceder en su planteamiento inicial o hacer concesiones a la otra parte.

En todo caso, en la resolución negociada del conflicto, siempre habría que tener muy presente el límite derivado de la sumisión de las administraciones públicas al principio de legalidad (arts. 9 y 103 de la CE). Es por eso que la potencialidad de la mediación sería más grande cuando la Administración ejerciera potestades discrecionales, puesto que si por el contrario ejerce potestades regladas —aquellas en que el ordenamiento jurídico ya determina cuál tiene que ser la respuesta administrativa—, la capacidad de maniobra y negociación de la Administración es muy limitada.

Como consideración final, no podemos obviar la posibilidad de que, en el marco de este proceso de negociación con motivo de la mediación en el recurso administrativo, la Administración hiciera **un mal uso de su discrecionalidad**

**administrativa**, y derivara en una actuación arbitraria que favoreciera excesivamente y de manera injustificada los intereses de la persona recurrente. Para reducir al mínimo esta eventualidad, se podrían intensificar aquí al máximo las exigencias de transparencia, lo cual requeriría una intervención expresa del legislador en este sentido. Así, parecería razonable obligar a publicar en los portales de la transparencia estos acuerdos formalizados como resultado de la mediación, sin perjuicio de la aplicación de los límites previstos en la legislación de transparencia, si procede.

#### **La mediación de la ley catalana 19/2014**

Una muestra del mecanismo de mediación en el ámbito de los recursos administrativos o de las reclamaciones administrativas equivalentes la tenemos en la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En su artículo 42.4 se prevé la posibilidad de que, una vez presentada la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), este órgano tiene que informar las partes afectadas sobre el procedimiento de mediación. En cuanto a esto, se prevé que la Administración no pueda oponerse a la aplicación de este procedimiento de mediación si las otras partes lo aceptan, y al referirse a las otras partes, el precepto está pensando, por un lado, en la persona reclamante que quiere acceder a la información, y por el otro, en la tercera persona afectada si se diera el acceso a esa información (art. 31 de la Ley 19/2014).

El artículo 42.5 de la Ley 19/2014 añade que el acuerdo fruto de la mediación tiene que ser aprobado por el reclamante, por la Administración afectada y, si procede, por los terceros que hayan comparecido en el procedimiento. Este acuerdo pone fin al procedimiento y en ningún caso puede ser contrario al ordenamiento jurídico.

## Ejercicios de autoevaluación

1. El procedimiento de revisión de actos nulos lo puede instar:

- a) La Administración autora del acto o cualquier persona interesada.
- b) Solo la Administración autora del acto.
- c) Solo las personas interesadas.
- d) La Administración o cualquier persona, sea o no interesada respecto del acto.

2. La declaración de lesividad de un acto administrativo:

- a) Implica la anulación del acto.
- b) Se equipara a la declaración de nulidad del acto.
- c) Se puede referir tanto a actos favorables como desfavorables.
- d) Es el presupuesto necesario para impugnar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

3. El plazo máximo para la tramitación y resolución del procedimiento de lesividad:

- a) Es de seis meses.
- b) No ha previsto un plazo máximo y, por lo tanto, se aplica el supletorio de tres meses.
- c) Es de cuatro años.
- d) No están sujetos a ningún plazo.

4. La revocación permite dejar sin efectos:

- a) Actos y disposiciones administrativas.
- b) Solo actos administrativos favorables para los interesados.
- c) Solo actos administrativos desfavorables para los interesados.
- d) Solo actos administrativos, tanto favorables como desfavorables para los interesados.

5. El mecanismo de revisión adecuado para el caso en que un acto contenga un error aritmético sería:

- a) La revisión de actos nulos.
- b) La declaración de lesividad.
- c) La rectificación de errores.
- d) La revocación de errores.

6. ¿Cuál de los siguientes no es un rasgo característico de los recursos administrativos?:

- a) El acto objeto de recurso puede ser resolutorio o de trámite cualificado.
- b) A todos los efectos, cualquier persona puede interponerlo.
- c) El recurso se interpone ante la propia Administración autora del acto.
- d) El objetivo del recurso es que se deje sin efecto o se reforme el acto.

7. Contra las disposiciones administrativas o reglamentos:

- a) No se puede interponer recurso administrativo, ni directa ni indirectamente.
- b) Siempre se puede interponer recurso de reposición.
- c) No se puede interponer recurso administrativo directo, pero sí el recurso indirecto con la impugnación de un acto dictado en aplicación de la disposición o reglamento.
- d) No se puede interponer ningún recurso, ni administrativo ni contencioso-administrativo.

8. La interposición de un recurso administrativo:

- a) Provoca la suspensión automática de la ejecutividad del acto administrativo impugnado.
- b) En principio no provoca la suspensión del acto impugnado, salvo que lo solicite la persona recurrente.
- c) Nunca puede provocar la suspensión del acto, en virtud del principio de eficacia inmediata.
- d) En principio no provoca la suspensión del acto impugnado, salvo que se acuerde a petición de la persona recurrente o de oficio por el órgano competente, entre otros supuestos.

9. Los plazos de interposición de los recursos de alzada y de reposición son:

- a) De un mes contra actos expresos, y no hay plazo contra actos no expresos.
- b) De un mes contra actos expresos, y de tres meses contra actos no expresos.
- c) De un mes tanto contra actos expresos como no expresos.
- d) De un mes en el caso del recurso de alzada, y dos meses en el del recurso de reposición.

10. Señala cuál de los siguientes es un rasgo característico de la figura de la mediación:

- a) La mediación tiene que venir impuesta a las partes en conflicto por la legislación aplicable.
- b) Las partes tienen que aceptar libremente la mediación, pero una vez aceptada, el acuerdo de mediación es obligatorio.
- c) La tarea del mediador es la de facilitar el acuerdo entre las partes, sin imponer la solución.
- d) La tarea del mediador es la de decidir el contenido del acuerdo una vez escuchadas las partes.

## **Solucionario**

1. a

2. d

3. a

4. c

5. c

6. b

7. c

8. d

9. a

10. c

## Bibliografía

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

**Cierco, C.** (2016). «Los recursos administrativos en España». Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Ponencia. Universidad de Zaragoza. <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-1181-ActividadesCongresos-de-la-AEPDA-XI-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>

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

**Gamero Casado, E. (dir.), Fernández Ramos, S. S. (coord.), Valero Torrijos, J. (coord.)** (2017). *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*. (1a ed.) Valencia: 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, pág. 247-273.