

**NOVIDADES DA LEI 39/2015, DO 1 DE OUTUBRO, DO PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS, EN MATERIA DE REVISIÓN DE OFICIO E RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

**Carmen M<sup>a</sup> Salgueiro Moreira**

*Letrada da Xunta de Galicia*

**SUMARIO:** **I. INTRODUCCIÓN.** **II. REVISIÓN DE OFICIO.** 1. Revisión de oficio de disposicións e actos nulos. 2. Declaración de lesividade de actos anulables. 3. Suspensión. 4. Revogación de actos e rectificación de erros. 5. Límites. 6. Competencia. **III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.** 1. Obxecto e clases de recursos. 2. Interposición. 3. Inadmisión. 4. Suspensión da execución. 5. Audiencia. 6. Resolución. 7. Pluralidade de recursos administrativos. 8. Regulación específica dos recursos administrativos. **IV. RÉXIME TRANSITORIO.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

A revisión de oficio, así como a regulación dos recursos administrativos, constitúen temas clásicos no dereito administrativo, pero sempre están de permanente actualidade.

Baixo a rúbrica xeral *Da revisión dos actos en vía administrativa*, o título VII da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común –en diante, LRXPAC–, establecía a regulación dos procedementos de revisión de oficio e dos recursos administrativos, regulación que traía causa da reforma operada pola Lei 4/1999, do 13 de xaneiro, que modificou profundamente o réxime destes procedementos.

No novo contexto xurídico derivado da promulgación da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas –en diante, LPACAP–, e da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, caracterizado polo desdoblamento do contido da antiga LRXPAC en dous textos normativos separados, o tema da revisión de oficio e da regulación dos recursos administrativos quedou recollido na primeira das leis citadas. En concreto, a dita lei dedica a esta materia o seu título V (artigos 106 a 126) e distingue, tal e como facía o seu antecedente normativo máis directo, entre a revisión de oficio (capítulo I) e os recursos administrativos (capítulo II).

Como se indica na exposición de motivos da LPACAP, a nova lei mantén as mesmas vías de revisión que a LRXPAC: a revisión de oficio e a tipoloxía de recursos administrativos xa existentes (alzada, potestativo de reposición e extraordinario de revisión). Esta exposición de motivos salienta a seguir a novidade consistente na posibilidade de suspensión do prazo para resolver no caso de pluralidade de recursos contra un mesmo acto (sobre a cal volveremos máis adiante). Agora ben, malia a primeira impresión que poida dar a lectura da exposición de motivos da lei, o certo é que, ben que non se pode dicir que esteamos ante unha materia que teña sido obxecto dunha profunda modificación, non é aquela a única novidade na materia, pois a nova lei recolle diversas modificacións respecto dos preceptos que integraban o título VII da LRXPAC, algunhas de carácter simplemente técnico e outras cun determinado alcance material.

O obxecto deste artigo é o exame das ditas novidades, así como das principais cuestións que aínda quedan sen resolver coa nova regulación.

## II. REVISIÓN DE OFICIO

### 1. Revisión de oficio de disposicións e actos nulos

O artigo 106, que se titula *Revisión de disposicións e actos nulos*, recolle o mecanismo de carácter excepcional a través do cal se materializa a potestade de revisión de oficio das disposicións e dos actos administrativos nos supostos en que neles conorra algún ou algúns dos vicios de nulidade de pleno dereito previstos no artigo 47 da LPACAP (precepto que reproduce as causas de nulidade contidas no artigo 62 da LRXPAC).

O precepto da nova lei segue, en xeral, a estrutura e o contido do antigo artigo 102 da LRXPAC, e ten como única modificación substantiva na materia a consistente na ampliación do prazo de resolución do procedemento, o cal pasa de tres a seis meses, transcorrido o cal se producirá a caducidade do procedemento, no caso de se iniciar este de oficio ou, no suposto de iniciación por solicitude de persoa interesada, esta poderá entendela desestimada por silencio administrativo. Esta modificación, coherente co establecido para a declaración de lesividade, cabe considerala, seguindo o manifestado polo Consello Xeral do Poder Xudicial no seu informe sobre o anteproxecto de lei<sup>28</sup>, como favorable, ao tratarse en ambos os casos de mecanismos encadrados dentro da potestade de revisión da Administración.

---

<sup>28</sup>Informe aprobado por acordo do Pleno do Consello Xeral do Poder Xudicial na súa reunión do 5 de marzo de 2015.

Salvo a dita novidade, en todo o demais, o precepto mantén, en esencia, a redacción do artigo 102 da LRXPAC.

Así, no caso de actos administrativos, mantense a posibilidade de que a potestade revisora poida ser exercida por iniciativa propia da Administración ou por solicitude de persoa interesada, a diferenza da revisión de oficio de disposicións de carácter xeral, respecto da cal, como facía a regulación anterior, só cabe a iniciación de oficio do procedemento.

A iniciación de oficio require a adopción do correspondente acordo de incoación, que pode partir da petición razoada doutro órgano. En relación con esta cuestión, procede traer a colación o disposto no artigo 39.5 da lei, a teor do cal:

*“Cando unha Administración pública teña que ditar, no ámbito das súas competencias, un acto que necesariamente teña por base outro ditado por unha Administración pública distinta e aquela entenda que é ilegal, poderá requirir a esta previamente para que anule ou revise o acto de acordo co disposto no artigo 44 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, e de rexeitar o requirimento poderá interpoñer recurso contencioso-administrativo. Nestes casos, quedará suspendido o procedemento para ditar resolución.”* (Trátase dun suposto de suspensión automática do prazo para resolver, previsto no artigo 22.2 a) da lei).

Por outra banda, no caso de revisión de oficio de actos administrativos, debe tratarse de actos que puxesen fin á vía administrativa (artigo 114 da LPACAP) ou que non se recorrese contra eles en prazo. O lexislador podería ter aproveitado a ocasión para aclarar se cabe ou non a revisión de oficio de actos contra os cales pende recurso contencioso-administrativo, ao tratarse dunha materia en que non existe unanimidade na doutrina consultiva, ben que procede sinalar que a postura actual do Consello Consultivo de Galicia é a de que en tales casos non operaría a litispendencia, polo que a pendencia do recurso contencioso-administrativo non sería obstáculo para a revisión de oficio (así, por exemplo, o ditame do Consello Consultivo de Galicia 79/2010). Agora ben, debe terse presente que diferente sería o caso en que se tivese ditado xa sentenza firme sobre a conformidade co dereito dun acto administrativo, suposto en que non cabería a revisión de oficio do dito acto, por efecto da cousa xulgada, e iso mesmo se os motivos en que se pretenda basear a revisión de oficio fosen diferentes dos esgrimidos en sede de recurso contencioso-administrativo (entre outros, o ditame do Consello Consultivo de Galicia

450/2015 e as SSTs do 18 de maio de 2010, rec. 3238/2007; do 12 de xullo de 2012, rec. 2358/2009; e do 7 de febreiro de 2013, rec. 563/2010).

Continuando coa regulación legal da revisión de oficio, segue sendo trámite preceptivo para a revisión de oficio, tanto de actos como de disposicións, o ditame previo favorable do Consello de Estado ou órgano consultivo equivalente da comunidade autónoma, ben que, como na normativa anterior, queda en todo caso a salvo a facultade que se atribúe ao órgano competente para a revisión de oficio de acordar motivadamente a inadmisión a trámite das solicitudes de revisión de oficio de actos formuladas polas persoas interesadas, sen necesidade de acadar o dito ditame, cando tales solicitudes non se baseen nalgunha das causas de nulidade do artigo 47.1 da LPACAP<sup>29</sup> ou carezan manifestamente de fundamento, así como se se tivesen desestimado en canto ao fondo outras solicitudes substancialmente iguais. Contra a inadmisión a trámite dunha solicitude de revisión de oficio poderá interpoñerse recurso e débese ter presente que, segundo a doutrina xurisprudencial consolidada, da que é claro exemplo a STS do 13 de outubro de 2004 (rec. 3983/2002): *"se, xa sexa de xeito expreso ou presunto, a Administración denega a apertura do expediente de revisión (...), o procedente será que se acuda á xurisdición contenciosa para que ordene á Administración que inicie o trámite correspondente á segunda fase e se pronuncie expresamente sobre se realmente existe a nulidade pretendida. O que non é posible é instar na xurisdición un pronunciamento directo sobre a nulidade do acto cuxa revisión se pretende na vía administrativa. Esta é a doutrina en xeral aplicable á interposición dos recursos contra a negativa a iniciar o expediente de revisión, aínda que sen negar a existencia de supostos moi especiais (...) nos cales a evidencia «prima facie» dunha causa de nulidade radical e absoluta poida aconsellar, en prol do principio de economía procesual, que o tribunal se pronuncie directamente sobre a validez ou nulidade do acto impugnado."*

Xunto co anterior, debe terse en conta que o dito ditame constitúe un trámite de carácter esencial, preceptivo e vinculante, pois a lei mantén a exigencia de *"ditame favorable"*. Ademais, coa nova lei, a solicitude de ditame segue sen constituír un suposto de suspensión automática do prazo para resolver, senón potestativa (artigo 22.1.d), polo que segue sendo preciso o acordo expreso de suspensión e a comunicación ás persoas

---

<sup>29</sup>Ben que se debe ter en conta que, como ten entendido a xurisprudencia, a ausencia de invocación formal da causa non pode ser motivo de inadmisión se do contido da solicitude se desprende con claridade a causa concreta en que se pretende basear.

interesadas, tanto da petición de ditame como da recepción deste. No que atinxe ao cómputo do prazo de suspensión, deberá tomarse como *dies a quo* o da petición (entendendo por tal a data de rexistro de saída desta, cando sexa distinta da data en que se acorde tal petición) e como *dies ad quem* a data de recepción (por todos, o ditame do Consello Consultivo de Galicia 179/2015 e os ditames e as sentenzas que nel se citan).

Polo demais, a regulación procedemental do procedemento de revisión de oficio segue a ser bastante parca, sen que nin sequera se teña aproveitado a nova lei para incluír unha referencia expresa ao trámite de audiencia, como se fai para a declaración de lesividade. A pesar desta omisión, e conforme a reiterada doutrina consultiva e xurisprudencial, o dito trámite débese considerar como preceptivo, co fin de evitar indefensión.

Para rematar co precepto, procede apuntar que podería terse precisado na nova lei a redacción do número 5 do artigo 106, de xeito que onde di: “*sen ditarse resolución*”, dixese: “*sen ditarse e notificarse resolución*”; quedaría así claro que se segue a regra xeral do actual artigo 21, tal e como tivo ocasión de indicar o Tribunal Supremo, respecto da idéntica redacción do artigo 102.5 da LRXPAC, por exemplo, na Sentenza do 4 de decembro de 2012, rec. 804/2012, a teor da cal:

*“Pois ben, a data computable para os presentes efectos non debe ser a establecida no seo do procedemento pola Administración sen coñecemento do seu destinatario, senón precisamente, a pesar de que o teor literal da disposición non o exixa, a de notificación da resolución do expediente, e iso é así por evidentes razóns de seguridade xurídica dunha actuación que require do seu coñecemento por parte do seu destinatario, de maneira que é unánime a xurisprudencia que identifica a notificación da resolución que pon fin ao expediente como o dies ad quem do cumprimento da obriga da súa resolución e, polo tanto, da data final para o cómputo da caducidade do procedemento (...). Á luz das anteriores consideracións cabe concluír que a previsión de que o procedemento de revisión de actos nulos iniciado de oficio caduca no suposto de non se ditar resolución unha vez transcorridos tres meses desde o seu inicio, non pode entenderse fóra da lóxica do réxime común do procedemento administrativo, que determina que é a data de notificación da resolución, e non a desta, a que fai derivar os efectos do incumprimento da obriga de resolver”.*

## **2. Declaración de lesividade de actos anulables**

A nova lei dedica á declaración de lesividade o seu artigo 107. A novidade que destacar nesta materia estriba na inclusión, no segundo parágrafo do número 2 do precepto, dunha referencia expresa á configuración da declaración de lesividade como presuposto procesual de admisibilidade da acción e como acto administrativo non susceptible de recurso. Non se trata esta dunha novidade substancial, senón da plasmación normativa do criterio seguido desde hai tempo polos tribunais. Así, como sinalou o Consello Xeral do Poder Xudicial no seu informe sobre o anteproxecto de lei<sup>30</sup>, a puntualización recollida no dito parágrafo responde e explícase pola significación que deu a xurisprudencia á declaración de lesividade, que constitúe un presuposto procesual ou requisito desta natureza que toda Administración ten que cumprir cando pretenda iniciar un proceso xurisdiccional co fin de obter a anulación dun acto ditado por ela mesma. Polo tanto, só ten como efecto permitir á Administración instar a impugnación xurisdiccional dun acto favorable ditado por ela mesma e é nese procedemento xudicial onde poderá cuestionarse a validez do acto ditado, onde os interesados farán valer todo aquilo que consideren conveniente en contra desa declaración de lesividade, sen prexuízo de seren oídos no procedemento de declaración de lesividade, tal e como prevé o artigo 107.2 da lei (entre outras, as SSTS do 22 de abril de 2002, rec. 3799/1997, e do 23 de abril de 2004, rec. 8044/1998; STSX de Cataluña 137/2010, do 18 de febreiro, rec. 40/2009, e STSX de Castilla y León 1051/2015, do 2 de xuño, rec. 479/2014).

Ben que o recoñecemento legal expreso deste criterio xurisprudencial merece favorable acollida, ao eliminar calquera dúbida ao respecto, a redacción do parágrafo ten sido obxecto de críticas pola doutrina nun dobre sentido. Por unha banda, pola configuración da notificación da declaración de lesividade aos interesados como potestativa (*“podará notificarse”*). Neste sentido, xa no ditame do Consello de Estado sobre o anteproxecto de lei<sup>31</sup> se indicou ao respecto que: *“Na medida en que os interesados son as persoas favorecidas polo acto que se pretende declarar lesivo, a notificación da declaración non se debe configurar como potestativa, senón como obrigatoria”*. E, na mesma liña, a xuízo de Santamaría Pastor<sup>32</sup>: *“cando o beneficiario dun acto administrativo se ve incurso nunha declaración de lesividade, o correcto non é que a Administración poida notificarlle tal declaración, senón que deba facelo, sen que*

---

30Cit. *supra*.

31Ditame 275/2015, do 29 de abril.

32SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *El «nuevo» régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos*, R.V.A.P. núm. 105. Maio-agosto 2016, páxs. 247-273.

*teña que esperar, para ter noticia diso, á comunicación que o emprace para comparecer como demandado no proceso contencioso; se debe ser oído previamente no procedemento de declaración de lesividade, como dispón o parágrafo primeiro do artigo 107.2, non ten sentido que non se lle notifique o acto que pon fin a este."*

Por outra banda, o precepto alude a un exame xudicial da declaración de lesividade como "*presuposto procesual de admisibilidade da acción*", o que tamén ten sido criticado pola doutrina ao considerar que o lexislador debería ter sido máis concluínte respecto do alcance do control xudicial da dita declaración que, conforme reiterada xurisprudencia, non se debe limitar só a un control formal da dita declaración senón tamén substantivo ou material. Neste sentido, apunta Santamaría Pastor<sup>33</sup>: "*Non cabe dúbida de que o xuíz contencioso pode controlar a existencia mesma da declaración de lesividade (declarando inadmisibile a demanda se non fose adoptada en absoluto), así como a súa validez formal (p. ex., se se ditase sen audiencia previa dos interesados ou fóra dos prazos preclusivos de catro anos e seis meses que prevén os números 2 e 3 do artigo 107). Pero o seu exame debe estenderse tamén a un control substancial da declaración de cara a fiscalizar a existencia efectiva da lesión ao interese público declarada pola Administración (STS 23.2.2002)."*

Salvo a novidade apuntada, polo demais, o precepto reproduce en esencia o disposto no seu antecedente inmediato: o artigo 103 da LRXPAC.

### **3. Suspensión**

O artigo 108 da nova lei, relativo á suspensión, despexa as dúbidas hermenéuticas que podía suscitar a redacción do artigo 104 da LRXPAC, ao sinalar expresamente que a facultade de suspensión da execución do acto é aplicable tanto no caso de revisión de oficio en sentido estrito como de declaración de lesividade, ao recoller unha remisión expresa aos artigos 106 e 107. A extensión de tal facultade expresamente á declaración de lesividade foi obxecto de análise por parte do Consello de Estado no seu ditame sobre o anteproxecto de lei<sup>34</sup>. O dito órgano consultivo considerou que "*non é correcto estender a este tipo de procedemento a facultade de suspender o acto obxecto del. Iso é porque se trata dun procedemento no cal a intervención da Administración se limita precisamente a efectuar tal declaración, que se configura como requisito previo necesario para proceder á ulterior impugnación do acto declarado lesivo na vía contencioso-administrativa.*

---

<sup>33</sup>Cit. supra.

<sup>34</sup>Cit. supra.



*Trátase, polo tanto, dun procedemento peculiar que se articula en dúas fases: unha administrativa, orientada exclusivamente a que a Administración efectúe a declaración de lesividade, e outra xurisdicional, na vía contencioso-administrativa, encamiñada a obter un pronunciamento xudicial de anulación do acto que se declarou lesivo. Deste xeito, a Administración actúa desprovista das súas habituais facultades resolutorias, pois en puridade non adopta ningunha decisión eficaz por si mesma, senón que se limita a efectuar unha determinada declaración co fin de cumprir un requisito procesual imprescindible para obter a anulación, cuestión sobre a cal só se pode pronunciar e decidir o órgano xurisdicional. En consecuencia, se a Administración desexa cancelar a suspensión da eficacia do acto declarado lesivo cuxa anulación pretende, terá que solicitar tal suspensión á autoridade xudicial, por ser esta a única que pode resolver o fondo do asunto. Pois, en efecto, sendo o órgano xurisdicional o que debe decidir sobre a eliminación ou non do acto de que se trate, é tamén o único que se pode pronunciar sobre a suspensión dese acto (STS 2.11.2004, RX 41/1992)."*

Pese ao indicado no dito ditame, a observación non foi finalmente atendida.

Polo demais, o presuposto necesario para a suspensión (que só poderá acordarse unha vez iniciado o procedemento) segue sendo evitar a causación de prexuízos de imposible ou de difícil reparación. Sería desexable unha regulación máis extensa da materia (por exemplo, de aspectos como a posibilidade de establecemento de garantías para compensarlle os posibles prexuízos á persoa beneficiada polo acto ou a duración máxima da suspensión).

#### **4. Revogación de actos e rectificación de erros**

O artigo 109, relativo á revogación de actos e á rectificación de erros, recolle como novidade o establecemento dunha limitación temporal ao exercicio da potestade de revogación de actos. Así, fronte á referencia a "*en calquera momento*", contida no artigo 105 da LRXPAC, o artigo 109.1 da nova lei admite a revogación "*mentres non transcorrese o prazo de prescrición*".

A razón do establecemento dunha limitación temporal parece estar relacionada coa suxestión formulada polo Consello de Estado no ditame sobre o anteproxecto de lei de modificación da LRXPAC<sup>35</sup>, no cal se indicou:

---

<sup>35</sup>Ditame 5356/1997, do 22 de xaneiro de 1998.



*" O feito de que se trate de actos de gravame ou desfavorables non xustifica suficientemente que, a diferenza dos actos favorables, a posibilidade da Administración de revogar tales actos non quede sometida a ningún prazo e se poida exercer en calquera momento. Sería preferible, en prol da seguridade xurídica e da estabilidade das situacións xurídicas, incluír expresamente na lei o límite dos catro anos. Aínda que o exercicio da facultade de revogación está tamén sometido ao establecido no artigo 106 da Lei 30/1992, de modo que unha das circunstancias que se deberá ponderar na súa aplicación -atendendo ao fundamento desta- será " o tempo transcorrido", para impedir o seu exercicio intempestivo, reforza, como se dixo, a seguridade xurídica establecer un prazo determinado para o seu exercicio."*

Ora ben, o certo é que, en lugar de fixar a nova lei un prazo concreto de exercicio, emprega unha fórmula imprecisa, sen que, nin dos antecedentes de elaboración da norma que nos ocupa nin da análise da nova lei efectuada polo de agora pola doutrina, poida determinarse con precisión a que prazo de prescrición alude o dito precepto. E iso a pesar de que o Consello de Estado, no seu ditame sobre o anteproxecto de lei<sup>36</sup>, puxo expresamente de manifesto as dúbidas xeradas pola dita expresión, ao sinalar:

*" A novidade radica na substitución das palabras " en calquera momento" polo inciso " mentres non transcorra o prazo de prescrición" , expresión esta sobre a cal non hai ningunha explicación no expediente, pero que indubidablemente constitúe un límite temporal ao exercicio da potestade de revogación. Trátase dun límite que carece dunha configuración adecuada no precepto proxectado, de cuxo teor non cabe inferir cal é ese prazo de prescrición cuxo transcurso impide que a revogación poida ter lugar.*

*Á marxe de cal poida ser o sentido da devandita expresión, non se debe esquecer que a revogación xurdiu como técnica revisora que lle permite á Administración proceder á retirada do mundo xurídico dos actos de gravame sen suxeición a límite temporal ningún. Trátase dunha facultade discrecional cuxo exercicio, polo demais, non se limita aos supostos en que concorran razóns de legalidade, pois pode, así mesmo, empregarse por motivos de oportunidade (STS do 31 de maio de 2012, recurso nº 1429/2010). O que realmente define a revogación é a súa conveniencia ao interese público, non só no momento de ditarse o acto, senón en calquera momento posterior e sempre que conorra o devandito interese. De aí que, ante a ausencia no expediente de argumentos que*

---

<sup>36</sup>Cit. supra.

*xustificuen a dita limitación e mentres non se aclare o seu significado, se considere preferible manter o teor literal do artigo 105 da Lei 30/1992 vixente."*

Pola súa banda, Santamaría Pastor<sup>37</sup> tamén se refire a que tal restrición *"non me parece afortunada. Non o é, en primeiro lugar, polo incerto da referencia a un prazo de prescrición de non se sabe que. Dado que estamos a falar de actos de gravame ou desfavorables, a prescrición a que se alude só se podería referir á de dereitos subxectivos que a Administración posúa fronte a un interesado, sobre a base dos cales se ditase un acto da natureza indicada; pero tales dereitos non existen, sinxelamente, na maior parte dos actos desfavorables (nas sancións, como caso típico: as administracións non teñen un «dereito» a sancionar os infractores; exercen unha potestade de exercicio obrigatorio); e, alí onde existan, a precisión é totalmente superflua, xa que, se o dereito da Administración prescribiu, o acto de gravame que pretende exercelo será simplemente ilegal. En tales actos, os dereitos encóntranse do lado do particular afectado polo acto: en concreto, o dereito a que a Administración non exerza o seu dereito prescrito, pero tal dereito non se encontra suxeito a prescrición; sexa cal for o momento en que a Administración pretenda facer uso do seu dereito, o particular poderá opor a prescrición deste."*

Semella, pois, que o debate continuará aberto e que a resposta a esta cuestión se deberá acometer en cada caso concreto.

Salvo a novidade apuntada, no demais, a regulación tanto da revogación de actos como da rectificación de erros segue a liña do artigo 105 da LRXPAC.

## **5. Límites**

O artigo 110 regula os límites da revisión de oficio e deixa claro, fronte á redacción do antigo artigo 106 da LRXPAC, o que xa se viña entendendo na práctica: que os ditos límites son aplicables ás *"facultades de revisión establecidas neste capítulo"*, polo tanto, non só á revisión de oficio en sentido estrito.

Polo demais, os ditos límites (que reproducen os previstos no artigo 106 da LRXPAC) seguen fundamentándose no principio de seguridade xurídica que, en determinadas circunstancias, debe prevalecer sobre o de legalidade, ben que o carácter xenérico de tales límites impón a necesidade de atender ás circunstancias de cada caso concreto e de realizar unha ponderación adecuada dos intereses en xogo.

---

<sup>37</sup>Cit. *supra*.

## **6. Competencia**

O capítulo da nova lei relativo á revisión de oficio péchase cun precepto, o artigo 111, relativo á competencia para a revisión de oficio no ámbito da Administración xeral do Estado, que segue a liña da disposición adicional décimo sexta da Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado (en diante, Lofaxe), lei derogada pola Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público.

Respecto da actuación administrativa dos órganos constitucionais do Estado e dos órganos legislativos e de control autonómicos, debe terse en conta que a disposición adicional quinta da LPACAP remite ao disposto na normativa específica, no marco dos principios que inspiran a actuación administrativa de acordo coa dita lei.

No que atinxe ao ámbito do sector público autonómico, sen prexuízo da posible existencia de normas específicas na materia, cabe citar as regras competenciais previstas na Lei 6/2001, do 29 de xuño, de adecuación da normativa da Comunidade Autónoma de Galicia á Lei 4/1999, do 13 de xaneiro, de modificación da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

E, no que se refire ao ámbito local, deberanse observar fundamentalmente as regras contidas na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (en diante, LBRL). Así, a declaración de lesividade dos actos do concello e da deputación corresponde ao Pleno correspondente (artigos 22.2.k) e 33.2.j) da LBRL e 107.5 da LPACAP). En canto á competencia para a revisión de oficio, esta está expresamente prevista para o caso de municipios de gran poboación nos artigos 123.1.l), 124.4.m) e 127.1.k) da LBRL, pero nada se indica sobre a revisión de oficio dos actos dos municipios que non estean suxeitos a tal regulamentación específica. Sobre esta cuestión cabe sinalar que, fronte á postura mantida por certo sector doutrinal consistente na aplicación analóxica da regra contida no artigo 110.1 da LBRL (precepto que atribúe ao Pleno a competencia para a revisión de actos de natureza tributaria), a postura sostida polo Consello Consultivo de Galicia estriba en que a competencia lle corresponde ao mesmo órgano que ditou o acto, sobre a base: 1) da inexistencia dunha propia relación de xerarquía ou tutela entre os distintos órganos da Administración local; 2) do singular sistema de funcionamento dos distintos órganos locais e 3) da integración da lagoa existente mediante o recurso á

analogía co réxime previsto para os municipios de gran poboación nos artigos 123.1.l), 124.4 m) e 127.1 k) da LBRL, que atribúen a cada órgano municipal (Pleno, Alcaldía e Xunta de Goberno) a competencia para revisar de oficio os seus propios actos (neste sentido, os ditames do Consello Consultivo de Galicia 886/2007, 39/2012, 40/2012, 184/2014, 600/2014, 665/2014 ou 692/2014; o ditame do Consello Consultivo de La Rioja 96/2010; o ditame do Consello Consultivo de Extremadura 268/2012, así como a STSXG 81/2013, do 4 de febreiro, rec. 4534/2012).

### **III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

O capítulo II do título V da LPACAP contén a regulación dos recursos administrativos cunha estrutura e contido similar, en termos xerais, á do capítulo II do título VII da LRXPAC, e distingue, en diferentes seccións, uns principios xerais aplicables a todos os recursos e logo a regulación específica de cada recurso, en particular.

#### **1. Obxecto e clases de recursos**

A nova lei mantén a mesma tipoloxía de recursos administrativos que recollía a LRXPAC. Isto é:

- Recurso de alzada, contra resolucións e actos que non poñan fin á vía administrativa, ante o órgano superior xerárquico daquel que os ditou (artigos 121 e 122 da LPACAP).
- Recurso potestativo de reposición, contra resolucións e actos que poñan fin á vía administrativa, ante o mesmo órgano que os ditou, de carácter previo e alternativo ao recurso contencioso-administrativo (artigos 123 e 124 da LPACAP).
- Recurso extraordinario de revisión, contra actos firmes en vía administrativa e con fundamento nalgunha das circunstancias excepcionais do artigo 125.1 da LPACAP (artigos 113, 125 e 126 da LPACAP).

Ademais, o artigo 112.2 da lei segue prevendo, nos mesmos termos ca a lei anterior, a posibilidade de que as leis sectoriais substitúan os recursos de alzada ou de reposición (respectando, neste último caso, o seu carácter potestativo) por outros procedementos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación e arbitraje, ante órganos colexiados ou comisións específicas non sometidas a instrucións xerárquicas, con respecto aos principios, garantías e prazos que a LPACAP reconece a persoas e interesados.

No que atinxe aos recursos administrativos ordinarios, como acontecía na

regulación anterior, cabe recurso administrativo dealzada ou potestativo de reposición contra as resolucións e os actos de trámite cualificados (isto é, os que decidan directa ou indirectamente sobre o fondo do asunto, determinen a imposibilidade de continuar o procedemento ou causen indefensión ou prexuízo irreparable a dereitos e intereses lexítimos). Os ditos recursos deben basearse nos motivos de nulidade ou anulabilidade dos artigos 47 e 48 da LPACAP<sup>38</sup>. Os restantes actos de trámite non son susceptibles de impugnación autónoma, ben que os interesados poderán alegar a oposición a estes para a súa consideración na resolución que poña fin ao procedemento (artigo 112.1 da LPACAP). Por outra banda, para os efectos de determinar o recurso administrativo ordinario procedente, debe terse en conta se nos atopamos ou non ante resolucións ou actos que poñan fin á vía administrativa. Esta materia é abordada polo artigo 114 da nova lei, o cal, no seu número 1, reproduce a lista do artigo 109 da LRXPAC e engade a referencia á resolución dos procedementos de responsabilidade patrimonial (previsión que xa contiña o artigo 142.6 da LRXPAC) e á resolución dos procedementos complementarios en materia sancionadora a que se refire o artigo 90.4 (previsión que contiña o artigo 22 do Regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora<sup>39</sup>, derrogado pola LPACAP, regra que, coa nova regulación, adquire o carácter de norma integrante do procedemento administrativo común, a través da súa incorporación expresa á LPACAP). Polo demais, cabe indicar que o artigo 114.2 da LPACAP establece os actos e as resolucións que poñen fin á vía administrativa no ámbito estatal (substitúe así a derrogada disposición adicional décimo quinta da Lofaxe). No ámbito autonómico, sen prexuízo da existencia de normas específicas, deben terse en conta as regras contidas na Lei 6/2001, do 29 de abril, antes citada e, no ámbito local, o artigo 52.2 da LBRL.

Contra as disposicións de carácter xeral segue sen caber recurso administrativo, sen prexuízo da posibilidade de formular o denominado recurso indirecto ou “*per saltum*”, isto é, o recurso contra un acto administrativo baseado unicamente na nulidade dunha disposición de carácter xeral (artigo 112.3 da LPACAP). A nova lei mantén a regulación anterior do dito recurso e prevé que se poida interpoñer ante o órgano autor do regulamento. Agora ben, segue sen resolverse a cuestión relativa á inviabilidade de presentar o dito recurso ante o órgano autor da disposición de carácter xeral cando o dito órgano pertenza a unha Administración distinta da que ditou o acto, pois estamos ante un

---

<sup>38</sup>Estes preceptos reproducen as causas contidas nos antigos artigos 62 e 63 da LRXPAC, respectivamente.

<sup>39</sup>Aprobado polo Real decreto 1398/1993, do 4 de agosto.

recurso contra un acto administrativo en que a dita Administración non tería competencia para pronunciarse sobre a legalidade dese acto administrativo non ditado por ela.

## **2. Interposición**

En canto á interposición do recurso, o artigo 115 reproduce en esencia a redacción do artigo 110 da LRXPAC e introduce dúas únicas novidades. Por unha banda, a existencia, como parte do contido do escrito de interposición, da inclusión da referencia ao código de identificación do órgano, centro ou unidade administrativa a que se dirixe o recurso. Ao respecto, debe terse en conta que, conforme o artigo 66.1 *in fine* da LPACAP, as oficinas de asistencia en materia de rexistros están obrigadas a facilitarlles aos interesados o código de identificación, se o interesado o descoñece, e as administracións públicas deberán manter e actualizar na sede electrónica unha listaxe cos códigos de identificación vixentes.

A outra novidade estriba na equiparación da ausencia de cualificación do recurso ao suposto de erro na cualificación, tal e como se viña aceptando na práctica administrativa. Polo tanto, a Administración debe considerar como recurso administrativo calquera pretensión formulada por persoa lexitimada para iso que tenda a obter a expulsión da vida xurídica dun acto administrativo que considere contrario ao dereito.

Polo demais, cómpre lembrar que a interposición de recursos segue sendo materia na cal se exige a acreditación da representación cando o recurso se interpoña en nome doutra persoa (artigo 5.3 da LPACAP) e que constitúe un dos casos excepcionais que habilita as administracións públicas para requirir o uso obrigatorio de sinatura (artigos 115.1.c) e 11 da LPACAP).<sup>40</sup>

## **3. Inadmisión**

Unha das principais novidades da lei en materia de recursos administrativos vén constituída pola inclusión dun precepto específico, o 116, relativo ás causas de inadmisión, que carece de antecedente na LRXPAC.<sup>41</sup>

No dito artigo recóllense cinco causas de inadmisión de carácter xeral e de aplicación a todos os recursos administrativos, ás cales haberá que engadir os supostos específicos de inadmisión do recurso extraordinario de revisión contidos no artigo 126.1

---

<sup>40</sup>Respecto da regulación da representación e da sinatura remitímonos, por exceder o obxecto do presente artigo, ao disposto nos artigos 5 e 10 da LPACAP.

<sup>41</sup>A dita lei só aludía brevemente á inadmisión no seu artigo 113.1, *in fine*, relativo á resolución, e no artigo 119.1, en sede de recurso extraordinario de revisión.

da LPACAP.<sup>42</sup>

As causas de inadmisión xerais do artigo 116, inspiradas nas causas de inadmisibilidade do recurso contencioso-administrativo previstas no artigo 69 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (salvo a última delas, como logo se verá), son: incompetencia do órgano cando o competente pertenza a outra Administración, falta de lexitimación do recorrente, acto non susceptible de recurso, transcurso do prazo para recorrer e carencia manifesta de fundamento.

No que atinxe á incompetencia do órgano, o precepto indica expresamente que, en tal caso e en cumprimento do artigo 14.1 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, o recurso deberá remitirse ao órgano competente. Esta causa de inadmisión non se recolle coa desexable completitude e claridade, pois, no caso de que o órgano competente pertenza á mesma Administración, non queda claro se estaremos ante unha causa de inadmisión ou, como parece desprenderse da literalidade do precepto, *a sensu contrario*, se a súa única consecuencia será remitilo ao órgano competente. Por outra banda, non recolle o precepto ningunha regra en relación coa preservación ou non da data de interposición do recurso nestes casos.<sup>43</sup>

En canto á ausencia de lexitimación, nada se indica na LPACAP respecto da lexitimación para interpoñer recurso administrativo, ben que se debe ter en conta a interpretación ampla de tal concepto mantida polos tribunais. En todo caso, trátase dunha causa de inadmisión incompleta, pois non só deberían incluírse os supostos de falta de lexitimación, senón tamén de ausencia de capacidade de obrar e de defecto de representación (logo de requirimento de emenda neste último caso).

Mención especial merece a causa de inadmisión consistente en carecer o recurso manifestamente de fundamento. Sorprende a súa inclusión (non contida no artigo 69 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, como causa de inadmisión do recurso contencioso-administrativo), que semella traída da regulación da revisión de oficio.<sup>44</sup> En todo caso,

---

<sup>42</sup>Este precepto reproduce as causas de inadmisión contidas no artigo 119.1 da LRXPAC, relativas a non se basear o recurso, dado o seu carácter extraordinario, nalgunha das causas legalmente taxadas, así como en se teren desestimado, en canto ao fondo, outros recursos substancialmente iguais.

<sup>43</sup>Como sinala Santamaría Pastor, *cit. supra*, sería máis sinxelo “*suprimir esta causa de inadmisión e dispoñer, no lugar correspondente, que, cando o recurso se dirixe a un órgano que carece de competencia para resolvelo, este remitirao ao que considere competente, pertenza ou non á mesma Administración; e que, en tal caso, o recurso se entenderá interposto na data en que tivo entrada no rexistro do órgano incompetente.*”

<sup>44</sup>Santamaría Pastor, *cit. supra*, cualifica a inclusión da dita causa de inadmisión de “*notable erro técnico*” xa que logo “*a carencia de fundamento, manifesta ou non, é sempre e por natureza un motivo de desestimación, de fondo [agás, quizá, os supostos excepcionais de ausencia total e absoluta de calquera tipo*



parece conveniente ter presente, na súa aplicación, a doutrina consultiva sobre esta causa de inadmisión no caso de revisión de oficio no sentido de exixir claridade, evidencia, notoriedade e certeza na súa percepción, sen necesidade de valoración de fondo. Precisamente nesta liña, o Consello Xeral do Poder Xudicial, no seu informe sobre o anteproxecto de lei<sup>45</sup>, advertiu de que *"en vía de recurso, e en transo de decidir sobre a súa admisibilidade, imponse un pronunciamento restrinxido de cara á apreciación das causas de inadmisión, sobre todo a referida á carencia manifesta de fundamento que, como o seu nome indica, debe ser patente e evidente, sen que poida ser utilizada fóra deses termos como mecanismo de desestimación anticipada do fondo, pois o contrario sería prexulgar os elementos de xuízo que se poden achegar no procedemento, cando, lonxe diso, se debe propiciar un criterio pro actione que supere interpretacións formalistas dos motivos de inadmisión, como así declarou con reiteración o Tribunal Constitucional e se desprende da propia lei, que establece a posibilidade de emenda e mellora de solicitudes defectuosas, así como a recualificación do recurso, conforme o establecido no artigo 115.2."*

Para rematar coa referencia á inadmisión, procede recordar que o artigo 35.1.b) da LPACAP cita expresamente, como actos que deben ser motivados, os que declaren a inadmisión de recursos administrativos, o que exixirá non só a invocación da concreta causa de inadmisión, senón tamén das razóns que conducen á súa apreciación no caso concreto. Nótese, neste punto, que a declaración de inadmisión do recurso constitúe un dos posibles contidos da resolución (artigo 119.1 *in fine*), que é susceptible, en consecuencia, de impugnación xurisdiccional.

#### **4. Suspensión da execución**

O artigo 117 da nova lei regula a suspensión da execución do acto obxecto dun recurso administrativo e mantén substancialmente a liña do artigo 111 da LXPAC no sentido de que a regra xeral segue a ser a non suspensión da execución do acto como consecuencia da interposición de recurso administrativo contra este, salvo que unha disposición estableza o contrario, tendo en conta a presunción de validez dos actos administrativos e da súa executoriedade (artigos 38, 39 e 98 da LPACAP). Como especialidade a esta regra xeral e como acontecía na regulación anterior en materia

---

*de motivo de impugnación no recurso, que se podería cualificar como un defecto de forma por infracción do deber de facer constar no recurso a «razón da súa impugnación: art. 115.1.b)].»*

<sup>45</sup>Cit. *supra*.

sancionadora, a resolución que poña fin ao procedemento só será executiva cando non caiba contra ela ningún recurso ordinario en vía administrativa (artigo 90.3 da LPACAP).

Malia aquela regra xeral, prevese a posibilidade de suspensión da execución do acto obxecto do recurso, ben de oficio ou ben por instancia do recorrente, nos mesmos termos previstos no antigo artigo 111 da LRXPAC, coas seguintes excepcións:

a) A nova lei recolle unha mínima alteración terminolóxica no prazo para resolver sobre a suspensión, que se fixa agora nun mes, prazo sensiblemente máis breve ca o anterior, de trinta días hábiles. Ademais, coa nova redacción precísase que ese prazo é para ditar e notificar a resolución expresa sobre a suspensión; o dito prazo contará desde a entrada da solicitude no rexistro electrónico da Administración ou organismo competente para decidir sobre ela. Non se inclúe, porén, a regra sentada pola STS do 5 de xuño de 2006, rec. 1483/2001, respecto do alcance da expresión “*entenderase suspendida*”, conforme a cal “*hai que interpretar que o lexislador quixo reforzar a obriga de resolver as peticións de suspensión administrativa coa previsión de que, transcorrido o prazo para resolver sobre ela, (...) se produce automaticamente o silencio positivo, sen necesidade de solicitar ningunha certificación sobre este*” e sen que, en consecuencia, a Administración poida resolver ulteriormente e denegar a suspensión. Sobre esta cuestión entendemos que, pese á falta de incorporación expresa desta regra na nova lei, tal regra segue rexendo.<sup>46</sup>

b) Precísase que a suspensión “*se prolongará*” despois de esgotada a vía administrativa se o solicita previamente o interesado (enténdese que debe solicitar expresamente na vía administrativa a prolongación da suspensión), se existe medida cautelar e se os seus efectos se estenden á vía contencioso-administrativa. Polo tanto, se se dan estes requisitos, a decisión xa non é potestativa da Administración senón que se impón a esta en termos imperativos.

## **5. Audiencia**

O artigo 118 prevé a necesidade de garantir a audiencia aos interesados con ocasión da tramitación dun recurso. O precepto reproduce o indicado no artigo 112 da LRXPAC, ben que engade a precisión de que non se pode, en fase de recurso, solicitar a práctica de probas cando a súa falta de realización no procedemento fose imputable ao interesado. Engádese, pois, unha restrición a maiores coa finalidade de que non se utilice a vía de recurso como remedio para emendar a falta de acreditación de feitos que deberon e

---

<sup>46</sup>No mesmo sentido se pronuncia Santamaría Pastor, *cit. supra*.

puideron terse probado no momento procedementa! oportuno. Con todo, a denegación da práctica de proba en fase de recurso deberá ser adecuadamente motivada.

Por outra banda, cómpre aludir a que o precepto segue mantendo a previsión de que non terán carácter de documentos novos os informes, e iso pese á advertencia expresa formulada sobre este particular polo Consello de Estado no seu ditame sobre o anteproxecto de lei<sup>47</sup>, a teor do cal:

*" Cabe suxerir que se valore a posibilidade de modificalo, xa que a falta de traslado ao recorrente dos informes que con carácter ex novo incorpore o órgano instructor en vía de recurso pode determinar; nos casos en que tales informes poidan ser relevantes, cando non determinantes, para a resolución que se dite, a indefensión do recorrente. É criterio xurisprudencial consolidado que nos casos en que se incorporen ao expediente de recurso documentos ou informes que, non constando no expediente orixinal, acheguen datos novos, resulta preceptivo abrir un trámite de audiencia (STS do 16 de maio de 2012, recurso 3325/2011). Trátase dunha exixencia lóxica, xa que a resolución final non pode en ningún caso basearse en feitos ou datos respecto dos cales non se puidese producir o necesario debate contradictorio, baixo o risco de vulnerar as posibilidades de defensa do recorrente causándolle indefensión.*

*Atendendo ao anterior, suxírese que se modifique a regulación proxectada neste punto, co fin de garantir a audiencia ao interesado naqueles casos en que se incorporen ao procedemento impugnatorio informes distintos dos tidos en conta no expediente de orixe e relevantes para a resolución do recurso, que se trasladarán ao recorrente no trámite correspondente."*

Non obstante o mantemento da regra, na súa aplicación deberá poñerse especial cautela e atender ao indicado polo Consello de Estado. Isto é, no caso de que os informes non consten no expediente orixinal e acheguen datos novos, deberase dar traslado deles ao recorrente, co fin de evitarlle a este a causación de indefensión.

## **6. Resolución**

O artigo 119, referido á resolución do recurso, reproduce o contido do antigo artigo 113 da LXPAC. Como única novidade está a introdución dunha mellora técnica no último inciso do número 2, no que atinxe aos efectos da resolución pola que se aprecia a existencia dun vicio de forma determinante da retroacción do procedemento, que deixa a

---

<sup>47</sup>Cit. *supra*.

salvo a eventualidade de que o órgano competente para iso poida acordar a validación de actuacións, de acordo co disposto no artigo 52. Aclárase, así, a remisión que o artigo 113.2 da LRXPAC facía ao seu artigo 67.

### **7. Pluralidade de recursos administrativos**

O artigo 120 da nova lei recolle unha das principais novidades en materia de recursos administrativos, expresamente anunciada, como se apuntou máis arriba, na súa exposición de motivos. O precepto prevé que, nos supostos en que exista unha pluralidade de recursos administrativos que traian causa nun mesmo acto administrativo e se interpuxese recurso xudicial contra unha resolución administrativa ou o correspondente acto presunto desestimatorio, poderá acordarse a suspensión do prazo para resolver os recursos administrativos pendentes ata que se dite o pronunciamento xudicial.

Semella que a finalidade do precepto é a de evitar a existencia de contradición entre a resolución que se poida ditar na vía xurisdiccional e as que se produzan na vía administrativa. Agora ben, o certo é que o precepto só exige que se trate da existencia de varios recursos administrativos que traian causa dun mesmo acto, pero non que a causa de pedir ou a pretensión sexa similar en todos eles. Segundo Santamaría Pastor<sup>48</sup> debería terse precisado que os recursos tivesen o mesmo obxecto pero o certo é que o precepto, na súa redacción literal, non o exige, como tampouco impón a exixencia de que o pronunciamento xudicial sexa firme.

Xunto co anterior, debe advertirse tamén sobre o impreciso da expresión “...se tiver interposto un recurso xudicial contra unha resolución administrativa ou ben contra o correspondente acto presunto desestimatorio”. Para poder comprender o seu alcance cabe acudir aos antecedentes da elaboración da norma. Así, na redacción do anteproxecto sometida ao ditame do Consello de Estado aludíase á interposición dun recurso xudicial “contra unha resolución administrativa pola que se resolva algún de tales recursos”, redacción que foi modificada na versión definitiva do texto legal, probablemente en atención ao indicado no ditame do Consello de Estado sobre o anteproxecto de lei<sup>49</sup>, a teor do cal:

*“ O teor literal deste inciso, interpretado en sentido estrito, non dá cabida aos supostos en que, sen se ditar resolución expresa, se impugnase o acto presunto desestimatorio, cuestión que debería ter reflexo neste precepto.*

---

48Cit. *supra*.

49Cit. *supra*.

*Por outro lado, o anteproxecto parece estar a pensar en actos que non esgotan a vía administrativa e que, como tales, se debe recorrer contra eles en alzada con carácter previo á interposición do recurso contencioso-administrativo, así como en actos que esgoten a dita vía e que fosen impugnados en reposición. Iso infírese do inciso " contra unha resolución administrativa pola que se resolva algún de tales recursos". Esquece así os actos contra os cales, sendo susceptibles de reposición, se recorre directamente na vía contencioso-administrativa. É posible que tales actos desen lugar a unha pluralidade de recursos na vía administrativa -suposto regulado por este precepto-, pero que algún dos destinatarios, en lugar de recorrer contra el en reposición, o impugnase ante a xurisdición, eventualidade esta que, por un elemental principio de coherencia, debería dar tamén lugar á aplicación da regra aquí recollida, pois tamén en tal caso se dará o suposto de feito determinante da dita aplicación: que exista unha pluralidade de recursos contra un mesmo acto que se encontre ligado a unha situación de litispendencia, que é o que xustifica a posibilidade de suspender o prazo de resolución dos recursos aínda en tramitación.*

*Á vista de todo iso, débese modificar o primeiro punto, co fin de incluír nel todos os posibles supostos que poden determinar a suspensión do prazo de resolución dos correspondentes recursos. En todo caso, encarácese coidar a redacción empregada, que deberá ser o máis clara e precisa posible."*

Tendo en conta o anterior, semella que, baixo a expresión "...se tiver interposto un recurso xudicial contra unha resolución administrativa ou ben contra o correspondente acto presunto desestimatorio", cabería entender incluídos non só os supostos de interposición dun recurso xudicial contra a resolución expresa ou contra a desestimación presunta dun dos recursos administrativos que traian causa dun mesmo acto, senón tamén cando se trate da interposición de recurso xudicial directamente por algún interesado contra un acto expreso ou contra unha desestimación presunta que poñan fin á vía administrativa, cando existan pendentes de resolución recursos administrativos que traian causa do mesmo acto.

Polo demais, trátase dunha suspensión potestativa ("*poderá acordar a suspensión*"), non imperativa. No caso de acordarse, o acordo de suspensión debe notificárselles aos interesados e é susceptible de recurso<sup>50</sup>. Agora ben, ao configurarse a

---

50A referencia á posibilidade de recurso foi tamén unha observación recollida no ditame do Consello de Estado sobre o anteproxecto de lei.

suspensión como unha decisión discrecional, resulta difícil concretar os motivos en que se poida basear o recurso<sup>51</sup>. En todo caso, debe terse en conta que o feito de que algún interesado recorra contra o acordo de suspensión, isto non afectará os demais procedementos de recurso que estean suspendidos; manterase, pois, a independencia dos procedementos de recurso.

Por último, unha vez que se dite o pronunciamento xudicial, debe ser comunicado aos interesados e poderá resolverse o recurso administrativo sen máis trámite adicional, salvo o de audiencia, cando proceda.

### **8. Regulación específica dos recursos administrativos**

Polo que respecta á regulación concreta dos recursos administrativos (artigos 121 ao 126), a principal novidade estriba na supresión do límite temporal preclusivo para a interposición de recursos de alzada e reposición nos casos de silencio administrativo. Así, fronte ao prazo de tres meses fixado pola LRXPAC, coa nova regulación a posibilidade de recorrer queda aberta “*en calquera momento*” a partir do día seguinte a aquel en que, de acordo coa normativa específica, se produzan os efectos do silencio. Trátase, pois, de permitir que o interesado poida desprezar as súas facultades reactivas contra os efectos do silencio en calquera momento anterior ao cumprimento por parte da Administración do seu deber de resolver expresamente.

O lexislador faise así eco da doutrina do Tribunal Constitucional seguida pola xurisprudencia ordinaria e plasmada en sentenzas como a STC 72/2008, do 23 de xuño, ou a máis recente STC 52/2014, do 10 de abril. A este respecto, o Consello Xeral do Poder Xudicial, ao emitir informe sobre o anteproxecto de lei<sup>52</sup>, considerou expresamente que a dita previsión, derivada do dereito á tutela xudicial efectiva (artigo 24 da Constitución española) e formada inicialmente para o ámbito contencioso-administrativo, resultaba perfectamente extensible ao ámbito dos recursos administrativos.<sup>53</sup>

---

51 Santamaría Pastor, *cit. supra*, apunta como case único motivo que o recurso non teña identidade cos restantes recursos pendentes.

52 *Cit. supra*.

53 En concreto, indicou sobre o particular no referido informe que: “*a xurisprudencia constitucional (cfr. SSTC 37/2012, 93/2012 e 98/2012, cit.) declarou que resultan contrarios ao artigo 24.1 da CE os pronunciamentos xudiciais de inadmisión de recursos contencioso-administrativos por extemporaneidade (por non se ter impugnado xudicialmente no seu día a desestimación presunta do recurso administrativo), fundados en considerar a existencia dunha resolución administrativa expresa ditada fóra de prazo só como un acto confirmatorio do xa resolto de xeito consentido e firme por silencio. A doutrina xurisprudencial considera que tales decisións de inadmisión dos recursos co dito fundamento realizan unha interpretación da norma irrazoable e contraria ao principio pro actione, ao deducir do comportamento pasivo de quen recorre, derivado da propia inactividade da Administración, un consentimento co contido dun acto*”

Xunto coa anterior novidade, cómpre tamén apuntar outros dous aspectos:

1. Respecto ao cómputo do prazo para interpor recursos administrativos contra actos expresos, debe terse en conta a regra contida no artigo 30.4 da LPACAP, na cal se eleva a rango legal a forma de cálculo do “*dies ad quem*” recollida na doutrina xurisprudencial, conforme a cal, cando os prazos se fixan en meses, rexe o principio de cómputo de “*data a data*” e considérase que tales prazos conclúen no mesmo día en que se produciu a notificación ou publicación.
- O lexislador introduce unha precisión en relación co dobre silencio e a tramitación dun recurso de alzada no último parágrafo do artigo 24.1. Así, conforme o dito precepto, o sentido do silencio será desestimatorio nos procedementos de impugnación de actos e disposicións. Non obstante, cando o recurso de alzada se interpuxese contra a desestimación por silencio administrativo dunha solicitude polo transcurso do prazo, entenderase estimado se, chegado o prazo de resolución, o órgano administrativo competente non ditase e notificase resolución expresa, “*sempre que non se refira ás materias enumeradas no parágrafo anterior deste*

---

*administrativo que foi impugnado.*

*E a mesma xurisprudencia constitucional incide na inexistencia da firmeza do acto, por canto a resolución obxecto dun recurso de alzada non alcanza firmeza ata que non se desestime este expresa e totalmente, pois ata ese momento a Administración pode decidir cantas cuestións formule o recurso, tanto de forma como de fondo, o que resulta incompatible coa nota de firmeza antes da resolución expresa do recurso, sen que, en fin, o transcurso do prazo para interpoñer o recurso contencioso-administrativo contra actos presuntos sen facer uso deste permita loxicamente atribuír firmeza á resolución administrativa combatida no recurso de alzada non resolto.”*

É por iso polo que no dito informe se advertiu de que: “*estes argumentos, trasladados ao prazo de interposición do recurso de alzada en casos de silencio negativo, deberían conducir, rectamente, a considerar que para a interposición de recurso contra un acto non expreso de sentido negativo non existe prazo de recurso, consideración esta que deriva da doutrina constitucional exposta, a cal tivo, polo demais, reflexo na xurisprudencia do Tribunal Supremo (vid. STS do 19 de decembro de 2001, recurso 3348/1995), que admitiu a presentación do recurso contencioso-administrativo antes de que se produza o silencio administrativo desestimatorio do recurso de alzada. E tales criterios deberían, en coherencia xurídica, cristalizarse positivamente e ter reflexo no texto da reforma, e incorporarse ao réxime dos prazos para recorrer nos casos de silencio negativo.*”

*É certo que a xurisprudencia precisou que o artigo 24.1 da CE establece o dereito á tutela efectiva como un dereito que se debe facer valer en sede xudicial e que o prazo a que agora alude o artigo 149.1, segundo parágrafo, é o previsto para interpoñer un recurso administrativo. Pero non menos certo é que a mesma xurisprudencia admite unha determinada extensión na aplicación do artigo 24 da CE de forma que alcance a actuación administrativa. Así sucede, sen dúbida, en materia sancionadora e, no que agora interesa, tamén se admite cando se trata de aplicar os requisitos para recorrer en vía administrativa: se polo xeral esta constitúe un paso previo forzoso para acudir á vía xudicial, de forma que sen ela non é posible esta, débese convir que o artigo 24 da CE tamén debe producir os seus efectos en relación cos requisitos exixibles para recorrer na vía administrativa (STS do 21 de xullo de 2000, recurso 397/2000).”*



*punto.*” Coa inclusión deste inciso séguese o criterio del Tribunal Supremo (STS do 8 de xaneiro de 2013, rec. 3558/2010, e a máis recente STS 2060/2016, do 26 de setembro, rec. 351/2015), segundo o cal a regra estimatoria prevista para o caso de dobre silencio non debe rexer nos casos de dereito de petición ou de transferencia de facultades relativas ao dominio público ou ao servizo público, ben que, como advertiu o Consello Xeral do Poder Xudicial no seu informe sobre o anteproxecto de lei<sup>54</sup>, a nova lei vai máis aló daquela doutrina xurisprudencial e exceptúa todos os supostos do segundo parágrafo do artigo 24.1.

#### IV. RÉXIME TRANSITORIO

Por último, procede indicar que, de acordo coa disposición transitoria terceira da LPACAP, os procedementos de revisión de oficio iniciados despois da entrada en vigor da nova lei se substanciarán polas normas establecidas nela, polo que os iniciados antes se rexerán pola normativa anterior.

Pola súa banda, conforme a mesma disposición transitoria, os actos e as resolucións ditados con posterioridade á entrada en vigor da nova lei rexeranse, en canto ao réxime de recursos, polas disposicións desta. *A contrario sensu*, para os ditados con anterioridade, seguirán rexendo, en relación co réxime de recursos, as previsións da LRXPAC.

#### BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA DEL ESTADO, *Novedades en el procedimiento administrativo y en el régimen del sector público*, Madrid, Francis Lefebvre, outubro 2016.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Revisión de oficio, recursos y reclamaciones, en instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*, Juruá, 2016.

POZO BOUZAS, Eduardo G. *Los recursos administrativos en el marco de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Especial referencia al ámbito local*. El Derecho.com, agosto 2016.

---

<sup>54</sup>Cit. supra.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *El «nuevo» régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos*, R.V.A.P. núm. 105. Maio-agosto 2016, páxs. 247-273.

### **SIGLAS**

LBRL: Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local.

Lofaxe: Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado.

LPACAP: Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas.

LRXPAC: Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.