

NOVEDADES DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EN MATERIA DE REVISIÓN DE OFICIO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Carmen M^a Salgueiro Moreira

Letrada de la Xunta de Galicia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REVISIÓN DE OFICIO. 1. Revisión de oficio de disposiciones y actos nulos. 2. Declaración de lesividad de actos anulables. 3. Suspensión. 4. Revocación de actos y rectificación de errores. 5. Límites. 6. Competencia. **III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.** 1. Objeto y clases de recursos. 2. Interposición. 3. Inadmisión. 4. Suspensión de la ejecución. 5. Audiencia. 6. Resolución. 7. Pluralidad de recursos administrativos. 8. Regulación específica de los recursos administrativos. **IV. RÉGIMEN TRANSITORIO.**

I. INTRODUCCIÓN

La revisión de oficio, así como la regulación de los recursos administrativos, constituyen temas clásicos en el derecho administrativo, pero siempre se encuentran de permanente actualidad.

Bajo la rúbrica general *De la revisión de los actos en vía administrativa*, el título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común -en adelante, LRJPAC-, establecía la regulación de los procedimientos de revisión de oficio y de los recursos administrativos, regulación que traía causa de la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó profundamente el régimen de estos procedimientos.

En el nuevo contexto jurídico derivado de la promulgación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas -en adelante, LPACAP-, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, caracterizado por el desdoblamiento del contenido de la antigua LRJPAC en dos textos normativos separados, el tema de la revisión de oficio y de la regulación de los recursos administrativos ha quedado recogido en la primera de las leyes citadas. En concreto, dicha ley dedica a esta materia su título V (artículos 106 a 126), distinguiendo,

tal y como hacía su antecedente normativo más directo, entre la revisión de oficio (capítulo I) y los recursos administrativos (capítulo II).

Como se indica en la exposición de motivos de la LPACAP, la nueva ley mantiene las mismas vías de revisión que a LRJPAC: la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos ya existentes (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión). Reseña a continuación dicha exposición de motivos la novedad consistente en la posibilidad de suspensión del plazo para resolver en caso de pluralidad de recursos contra un mismo acto (sobre la que volveremos más adelante). Ahora bien, pese a la primera impresión que pueda dar la lectura de la exposición de motivos de la ley, lo cierto es que, si bien no puede decirse que estemos ante una materia que haya sido objeto de una profunda modificación, no es aquella la única novedad en la materia, pues la nueva ley recoge diversas modificaciones respecto de los preceptos que integraban el título VII de la LRJPAC, algunas de carácter meramente técnico y otras con un determinado alcance material.

El objeto de este artículo es el examen de dichas novedades, así como de las principales cuestiones que todavía quedan sin resolver con la nueva regulación.

II. REVISIÓN DE OFICIO

1. Revisión de oficio de disposiciones y actos nulos

El artículo 106, que se titula *Revisión de disposiciones y actos nulos*, recoge el mecanismo de carácter excepcional a través del que se materializa la potestad de revisión de oficio de las disposiciones y de los actos administrativos en los supuestos en los que en los mismos concurren alguno o algunos de los vicios de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 47 de la LPACAP (precepto que reproduce las causas de nulidad contenidas en el artículo 62 de la LRJPAC).

El precepto de la nueva ley sigue, en general, la estructura y el contenido del antiguo artículo 102 de la LRJPAC, siendo la única modificación sustantiva en la materia la consistente en la ampliación del plazo de resolución del procedimiento, el cual pasa de tres a seis meses, transcurrido el cual se producirá la caducidad del procedimiento, en caso de que éste se iniciase de oficio o, en el supuesto de iniciación a solicitud de persona

interesada, ésta podrá entenderla desestimada por silencio administrativo. Esta modificación, coherente con lo establecido para la declaración de lesividad, cabe considerarla, siguiendo lo manifestado por el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el anteproyecto de ley²⁸, como favorable, al tratarse en ambos casos de mecanismos enmarcados dentro de la potestad de revisión de la Administración.

Salvo dicha novedad, en todo lo demás, el precepto mantiene, en esencia, la redacción del artículo 102 de la LRJPAC.

Así, en caso de actos administrativos, se mantiene la posibilidad de que la potestad revisora pueda ser ejercida por iniciativa propia de la Administración o a solicitud de persona interesada, a diferencia de la revisión de oficio de disposiciones de carácter general, respecto de la cual, como hacía la regulación anterior, sólo cabe la iniciación de oficio del procedimiento.

La iniciación de oficio requiere la adopción del correspondiente acuerdo de incoación que puede partir de la petición razonada de otro órgano. En relación con esta cuestión, procede traer a colación lo dispuesto en el artículo 39.5 de la ley, a tenor del cual: *"Cuando una administración pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por una Administración pública distinta y aquélla entienda que es ilegal, podrá requerir a esta previamente para que anule o revise el acto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, si rechaza el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, quedará suspendido el procedimiento para dictar resolución."* (Se trata de un supuesto de suspensión automática del plazo para resolver, previsto en el artículo 22.2 a) de la ley).

Por otro lado, en caso de revisión de oficio de actos administrativos, ha de tratarse de actos que hayan puesto fin a la vía administrativa (artículo de la 114 de la LPACAP) o que no fuesen recurridos en plazo. El legislador podría haber aprovechado la ocasión para aclarar si cabe o no la revisión de oficio de actos contra los cuales pende recurso contencioso-administrativo, al tratarse de una materia en la que no existe unanimidad en la doctrina consultiva, si bien procede señalar que la postura actual del Consejo Consultivo de Galicia es la de que en tales casos no operaría la litispendencia, por lo que la pendencia del recurso contencioso-administrativo no sería obstáculo para la revisión de oficio (así,

²⁸Informe aprobado por acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión de 5 de marzo de 2015.

por ejemplo, el dictamen del Consejo Consultivo de Galicia 79/2010). Ahora bien, debe tenerse presente que diferente sería el caso en que hubiese recaído ya sentencia firme sobre la conformidad a derecho de un acto administrativo, supuesto en el que no cabría la revisión de oficio de dicho acto, por efecto de cosa juzgada, y eso mismo si los motivos en los que pretenda basarse la revisión de oficio fuesen diferentes de los esgrimidos en sede de recurso contencioso-administrativo (entre otros, dictamen del Consejo Consultivo de Galicia 450/2015 y SSTs de 18 de mayo de 2010, rec. 3238/2007; de 12 de julio de 2012, rec. 2358/2009; y de 7 de febrero de 2013, rec. 563/2010).

Continuando con la regulación legal de la revisión de oficio, sigue siendo trámite preceptivo para la revisión de oficio, tanto de actos como de disposiciones, el previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si bien, como en la normativa anterior, queda en todo caso a salvo la facultad que se atribuye al órgano competente para la revisión de oficio de acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de oficio de actos formuladas por las personas interesadas, sin necesidad de recabar dicho dictamen, cuando tales solicitudes no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 de la LPACAP²⁹ o carezcan manifiestamente de fundamento, así como si se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales. Contra la inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio podrá interponerse recurso, debiendo tener presente que, según consolidada doctrina jurisprudencial, de la que es claro ejemplo la STS de 13 de octubre de 2004 (rec. 3983/2002): *“si, ya sea de modo expreso o presunto, la Administración deniega la apertura del expediente de revisión (...), lo procedente será que se acuda a la jurisdicción contenciosa para que ordene a la Administración que inicie el trámite correspondiente a la segunda fase y se pronuncie expresamente sobre si realmente existe la nulidad pretendida. Lo que no es posible es instar en la jurisdicción un pronunciamiento directo sobre la nulidad del acto cuya revisión se pretende en la vía administrativa. Ésta es la doctrina en general aplicable a la interposición de los recursos contra la negativa a iniciar el expediente de revisión, aunque sin negar la existencia de supuestos muy especiales (...) en los que la evidencia «prima facie» de una causa de nulidad radical y absoluta pueda aconsejar, en aras del*

²⁹Si bien debe tenerse en cuenta que, como ha entendido la jurisprudencia, la ausencia de invocación formal de la causa no puede ser motivo de inadmisión si del contenido de la solicitud se desprende con claridad la concreta causa en la que pretende basarse.

principio de economía procesal, que el tribunal se pronuncie directamente sobre la validez o nulidad del acto impugnado.”

Junto a lo anterior, debe tenerse en cuenta que dicho dictamen constituye un trámite de carácter esencial, preceptivo y vinculante, pues la ley mantiene la exigencia de *"dictamen favorable"*. Además, con la nueva ley, la solicitud de dictamen sigue sin constituir un supuesto de suspensión automática del plazo para resolver, sino potestativa (artículo 22.1.d), por lo que sigue siendo preciso el acuerdo expreso de suspensión y la comunicación a las personas interesadas, tanto de la petición de dictamen como de la recepción de éste. En lo que atañe al cómputo del plazo de suspensión, deberá tomarse como *dies a quo* el de la petición (entendiendo por tal la fecha de registro de salida de ésta, cuando sea distinta de la fecha en la que se acuerde tal petición) y como *dies ad quem* la fecha de recepción (por todos, el dictamen del Consejo Consultivo de Galicia 179/2015 y los dictámenes y las sentencias que en el mismo se citan).

Por lo demás, la regulación procedimental del procedimiento de revisión de oficio sigue siendo bastante parca, sin que ni siquiera se haya aprovechado la nueva ley para incluir una referencia expresa al trámite de audiencia, como sí se hace para la declaración de lesividad. Pese a esta omisión, y con arreglo a la reiterada doctrina consultiva y jurisprudencial, dicho trámite debe considerarse como preceptivo, a fin de evitar indefensión.

Para terminar con el precepto, procede apuntar que podría haberse precisado en la nueva ley la redacción del número 5 del artículo 106, de manera que donde dice *"sin dictarse resolución"* dijese *"sin dictarse y notificarse resolución"*, quedando así claro que se sigue la regla general del actual artículo 21, tal y como tuvo ocasión de indicar el Tribunal Supremo, respecto de la idéntica redacción del artículo 102.5 de la LRJPAC, por ejemplo, en la Sentencia de 4 de diciembre de 2012, rec. 804/2012, a tenor de la cual:

“Pues bien, la fecha computable a los presentes efectos no ha de ser la establecida en el seno del procedimiento por la Administración sin conocimiento de su destinatario, sino precisamente, a pesar de que el tenor literal de la disposición no lo exija, la de notificación de la resolución del expediente, y ello es así por evidentes razones de seguridad jurídica de una actuación que requiere de su conocimiento por su destinatario, de manera que es unánime la jurisprudencia que identifica la notificación de la resolución que pone fin al expediente como el dies ad quem del cumplimiento de la obligación de su

resolución y, por tanto, de la fecha final para el cómputo de la caducidad del procedimiento (...) A la luz de las anteriores consideraciones cabe concluir que la previsión de que el procedimiento de revisión de actos nulos iniciado de oficio caduca en el supuesto de no dictarse resolución una vez transcurridos tres meses desde su inicio, no puede entenderse fuera de la lógica del régimen común del procedimiento administrativo, que determina que es la fecha de notificación de la resolución, y no la de ésta, la que hace derivar los efectos del incumplimiento de la obligación de resolver”.

2. Declaración de lesividad de actos anulables

La nueva ley dedica a la declaración de lesividad su artículo 107. La novedad a destacar en esta materia estriba en la inclusión, en el segundo párrafo del número 2 del precepto, de una referencia expresa a la configuración de la declaración de lesividad como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción y como acto administrativo no susceptible de recurso. No se trata ésta de una novedad sustancial, sino de la plasmación normativa del criterio seguido desde hace tiempo por los tribunales. Así, como señaló el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el anteproyecto de ley³⁰, la puntualización recogida en dicho párrafo responde y se explica por la significación que ha dado la jurisprudencia a la declaración de lesividad, que constituye un presupuesto procesal o requisito de esta naturaleza que toda Administración tiene que cumplir cuando pretenda iniciar un proceso jurisdiccional a fin de obtener la anulación de un acto dictado por ella misma. Por lo tanto, sólo tiene como efecto permitir a la Administración instar la impugnación jurisdiccional de un acto favorable dictado por ella misma y es en ese procedimiento judicial donde podrá cuestionarse la validez del acto dictado, haciendo valer los interesados todo aquello que estimen conveniente en contra de esa declaración de lesividad, sin perjuicio de ser oídos en el procedimiento de declaración de lesividad, tal y como prevé el artículo 107.2 de la ley (entre otras, las SSTS de 22 de abril de 2002, rec. 3799/1997, y de 23 de abril de 2004, rec. 8044/1998; STSJ de Cataluña 137/2010, de 18 de febrero, rec. 40/2009, y STSJ de Castilla y León 1051/2015, de 2 de junio, rec. 479/2014).

Si bien el reconocimiento legal expreso de este criterio jurisprudencial merece favorable acogida, al eliminar cualquier duda al respecto, la redacción del párrafo ha sido objeto de críticas por la doctrina en un doble sentido. Por un lado, por la configuración de

³⁰Cit. *supra*.

la notificación de la declaración de lesividad a los interesados como potestativa (“*podrá notificarse*”). En este sentido, ya en el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley³¹ se indicó al respecto que: “*En la medida en que los interesados son las personas favorecidas por el acto que pretende declararse lesivo, la notificación de la declaración no debe configurarse como potestativa, sino como obligatoria*”. Y, en la misma línea, a juicio de Santamaría Pastor³²: “*cuando el beneficiario de un acto administrativo se ve incurso en una declaración de lesividad, lo correcto no es que la Administración pueda notificarle tal declaración, sino que deba hacerlo, sin que tenga que esperar, para tener noticia de ello, a la comunicación emplazándolo para comparecer como demandado en el proceso contencioso; si ha de oírsele previamente en el procedimiento de declaración de lesividad, como dispone el párrafo primero del artículo 107.2, no tiene sentido que no se le notifique el acto que pone fin al mismo.*”

Por otro lado, el precepto alude a un examen judicial de la declaración de lesividad como “*presupuesto procesal de admisibilidad de la acción*”, lo que también ha sido criticado por la doctrina al estimarse que el legislador debería haber sido más concluyente respecto al alcance del control judicial de dicha declaración, que, conforme reiterada jurisprudencia, no ha de limitarse sólo a un control formal de dicha declaración sino también sustantivo o material. En este sentido, apunta Santamaría Pastor³³: “*No cabe duda de que el juez contencioso puede controlar la existencia misma de la declaración de lesividad (declarando inadmisibile la demanda si no hubiera sido adoptada en absoluto), así como su validez formal (p. ej., si se hubiera dictado sin previa audiencia de los interesados o fuera de los plazos preclusivos de cuatro años y seis meses que prevén los apartados 2 y 3 del artículo 107). Pero su examen ha de extenderse también a un control sustancial de la declaración de cara a fiscalizar la efectiva existencia de la lesión al interés público declarada por la Administración (STS 23.2.2002).*”

Salvo la novedad apuntada, en lo demás el precepto reproduce en esencia lo dispuesto en su antecedente inmediato: el artículo 103 de la LRJPAC.

3. Suspensión

El artículo 108 de la nueva ley, relativo a la suspensión, despeja las dudas hermenéuticas que podía suscitar la redacción del artículo 104 de la LRJPAC, al señalar

³¹Dictamen 275/2015, de 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. Mayo-agosto 2016, págs. 247-273.

³³Cit. *supra*.

expresamente que la facultad de suspensión de la ejecución del acto es aplicable tanto en caso de revisión de oficio en sentido estricto como de declaración de lesividad, al recoger una remisión expresa a los artículos 106 y 107. La extensión de tal facultad expresamente a la declaración de lesividad fue objeto de análisis por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de ley³⁴, considerando dicho órgano consultivo que *“no es correcto extender a este tipo de procedimiento la facultad de suspender el acto objeto del mismo. Y ello porque se trata de un procedimiento en el que la intervención de la Administración se limita precisamente a efectuar tal declaración, que se configura como requisito previo necesario para proceder a la ulterior impugnación del acto declarado lesivo en vía contencioso-administrativa. Se trata, por tanto, de un procedimiento peculiar que se articula en dos fases: una administrativa, orientada exclusivamente a que la Administración efectúe la declaración de lesividad, y otra jurisdiccional, en vía contencioso-administrativa, encaminada a obtener un pronunciamiento judicial de anulación del acto que se ha declarado lesivo. De este modo, la Administración actúa desprovista de sus habituales facultades resolutorias, pues en puridad no adopta ninguna decisión eficaz por sí misma, sino que se limita a efectuar una determinada declaración a fin de cumplir un requisito procesal imprescindible para obtener la anulación, cuestión sobre la que sólo puede pronunciarse y decidir el órgano jurisdiccional. En consecuencia, si la Administración desea suspender la suspensión de la eficacia del acto declarado lesivo cuya anulación pretende, tendrá que solicitar tal suspensión a la autoridad judicial, por ser ésta la única que puede resolver el fondo del asunto. Pues, en efecto, siendo el órgano jurisdiccional quien debe decidir sobre la eliminación o no del acto de que se trate, es también el único que puede pronunciarse sobre la suspensión de dicho acto (STS 2.11.2004, RJ 41/1992).”*

Pese a lo indicado en dicho dictamen, la observación no fue atendida finalmente.

Por lo demás, el presupuesto necesario para la suspensión (que sólo podrá acordarse una vez iniciado el procedimiento) sigue siendo evitar la causación de perjuicios de imposible o de difícil reparación. Habría sido deseable una regulación más extensa de la materia (por ejemplo, de aspectos como la posibilidad de establecimiento de garantías para compensar los posibles perjuicios a la persona beneficiada por el acto o la duración máxima de la suspensión).

³⁴Cit. *supra*.

4. Revocación de actos y rectificación de errores

El artículo 109, relativo a la revocación de actos y a la rectificación de errores, contempla como novedad el establecimiento de una limitación temporal al ejercicio de la potestad de revocación de actos. Así, frente a la referencia a "en cualquier momento" contenida en el artículo 105 de la LRJPAC, el artículo 109.1 de la nueva ley admite la revocación "mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción".

La razón del establecimiento de una limitación temporal parece estar relacionada con la sugerencia formulada por el Consejo de Estado en el dictamen sobre el anteproyecto de ley de modificación de la LRJPAC³⁵, en el que se indicó:

"El hecho de que se trate de actos de gravamen o desfavorables no justifica suficientemente que, a diferencia de los actos favorables, la posibilidad de la Administración de revocar tales actos no quede sometida a plazo alguno y pueda ejercitarse en cualquier momento. Sería preferible, en aras de la seguridad jurídica y de la estabilidad de las situaciones jurídicas, incluir expresamente en la ley el límite de los cuatro años. Aunque el ejercicio de la facultad de revocación está también sometido a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de modo que una de las circunstancias que habrá de ponderarse en su aplicación -atendiendo al fundamento de la misma- será "el tiempo transcurrido", para impedir su ejercicio intempestivo, refuerza, como se ha dicho, la seguridad jurídica el establecer un plazo determinado para su ejercicio."

Ahora bien, lo cierto es que, en lugar de fijar la nueva ley un plazo concreto de ejercicio, emplea una fórmula imprecisa, sin que, ni de los antecedentes de elaboración de la norma que nos ocupa ni del análisis de la nueva ley efectuada hasta ahora por la doctrina, pueda determinarse con precisión a qué plazo de prescripción alude dicho precepto. Y eso pese a que el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el anteproyecto de ley³⁶, puso expresamente de manifiesto las dudas generadas por dicha expresión, al señalar:

"La novedad radica en la sustitución de las palabras "en cualquier momento" por el inciso "mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción", expresión esta sobre la que no hay explicación alguna en el expediente pero que indudablemente constituye un límite temporal al ejercicio de la potestad de revocación. Se trata de un límite que carece

³⁵Dictamen 5356/1997, de 22 de enero de 1998.

³⁶Cit. *supra*.

de una adecuada configuración en el precepto proyectado, de cuyo tenor no cabe inferir cuál es ese plazo de prescripción cuyo transcurso impide que la revocación pueda tener lugar.

Al margen de cual pueda ser el sentido de dicha expresión, no debe olvidarse que la revocación surgió como técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno. Se trata de una facultad discrecional cuyo ejercicio, por lo demás, no se limita a los supuestos en que concurran razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad (STS de 31 de mayo de 2012, recurso nº 1429/2010). Lo que realmente define la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concurra dicho interés. De ahí que, ante la ausencia en el expediente de argumentos que justifiquen dicha limitación y mientras no se aclare su significado, se considere preferible mantener el tenor literal del artículo 105 de la Ley 30/1992 vigente.”

Por su lado, Santamaría Pastor³⁷ también se refiere a que tal restricción “*no me parece afortunada. No lo es, en primer lugar, por lo incierto de la referencia a un plazo de prescripción de no se sabe qué. Dado que estamos hablando de actos de gravamen o desfavorables, la prescripción a que se alude sólo podría referirse a la de derechos subjetivos que la Administración ostente frente a un interesado, en base a los cuales se haya dictado un acto de la naturaleza indicada; pero tales derechos no existen, sencillamente, en la mayor parte de los actos desfavorables (en las sanciones, como caso típico: las administraciones no ostentan un «derecho» a sancionar a los infractores; ejercen una potestad de ejercicio obligatorio); y, allí donde existan, la precisión es totalmente superflua, ya que, si el derecho de la Administración ha prescrito, el acto de gravamen que pretende ejercerlo será simplemente ilegal. En tales actos, los derechos se encuentran del lado del particular afectado por el acto: en concreto, el derecho a que la Administración no ejercite su derecho prescrito, pero tal derecho no se encuentra sujeto a prescripción; sea cual sea el momento en que la Administración pretenda hacer uso de su derecho, el particular podrá oponer la prescripción de éste.”*

Parece, pues, que el debate continuará abierto y que la respuesta a esta cuestión deberá acometerse en cada caso concreto.

³⁷Cit. *supra*.

Salvo la novedad apuntada, en lo demás, la regulación tanto de la revocación de actos como de la rectificación de errores sigue la línea del artículo 105 de la LRJPAC.

5. Límites

El artículo 110 regula los límites a la revisión de oficio, dejando claro, frente a la redacción del antiguo artículo 106 de la LRJPAC, lo que ya se venía entendiendo en la práctica: que dichos límites son aplicables a las "*facultades de revisión establecidas en este capítulo*", por lo tanto, no sólo a la revisión de oficio en sentido estricto.

Por lo demás, dichos límites (que reproducen los previstos en el artículo 106 de la LRJPAC) siguen fundamentándose en el principio de seguridad jurídica que, en determinadas circunstancias, ha de prevalecer sobre el de legalidad, si bien el carácter genérico de tales límites impone la necesidad de atender a las circunstancias de cada caso concreto y de realizar una adecuada ponderación de los intereses en juego.

6. Competencia

El capítulo de la nueva ley relativo a la revisión de oficio se cierra con un precepto, el artículo 111, relativo a la competencia para la revisión de oficio en el ámbito de la Administración general del Estado, que sigue la línea de la disposición adicional decimosexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (en adelante, Lofage), ley derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Respecto a la actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos, debe tenerse en cuenta que la disposición adicional quinta de la LPACAP remite a lo dispuesto en la normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con dicha ley.

En lo que atañe al ámbito del sector público autonómico, sin perjuicio de la posible existencia de normas específicas en la materia, cabe citar las reglas competenciales previstas en la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Y en lo que se refiere al ámbito local, habrá de estarse fundamentalmente a las reglas contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local

(en adelante, LBRL). Así, la declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento y de la diputación corresponde al Pleno correspondiente (artículos 22.2.k) y 33.2.j) de la LBRL y 107.5 de la LPACAP). En cuanto a la competencia para la revisión de oficio, esta está expresamente prevista para el caso de municipios de gran población en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) de la LBRL, pero nada se indica sobre la revisión de oficio de los actos de los municipios que no estén sujetos a tal reglamentación específica. Sobre esta cuestión cabe señalar que, frente a la postura mantenida por cierto sector doctrinal consistente en la aplicación analógica de la regla contenida en el artículo 110.1 de la LBRL (precepto que atribuye al Pleno la competencia para la revisión de actos de naturaleza tributaria), la postura sostenida por el Consejo Consultivo de Galicia estriba en que la competencia corresponde al mismo órgano que dictó el acto, sobre la base: 1) de la inexistencia de una propia relación de jerarquía o tutela entre los distintos órganos de la Administración local; 2) del singular sistema de funcionamiento de los distintos órganos locales y 3) de la integración de la laguna existente mediante el recurso a la analogía con el régimen previsto para los municipios de gran población en los artículos 123.1.l), 124.4 m) y 127.1 k) de la LBRL, que atribuyen a cada órgano municipal (Pleno, Alcaldía y Junta de Gobierno) la competencia para revisar de oficio sus propios actos (en este sentido, los dictámenes del Consejo Consultivo de Galicia 886/2007, 39/2012, 40/2012, 184/2014, 600/2014, 665/2014 ó 692/2014; el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 96/2010; el dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura 268/2012, así como la STSJG 81/2013, de 4 de febrero, rec. 4534/2012).

III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El capítulo II del título V de la LPACAP contiene la regulación de los recursos administrativos con una estructura y contenido similar, en términos generales, a la del capítulo II del título VII de la LRJPAC, distinguiendo, en diferentes secciones, unos principios generales aplicables a todos los recursos y después la regulación específica de cada recurso, en particular.

1. Objeto y clases de recursos

La nueva ley mantiene la misma tipología de recursos administrativos que recogía la LRJPAC. Esto es:

- Recurso de alzada, contra resoluciones y actos que no pongan fin a la vía administrativa, ante el órgano superior jerárquico de aquel que los dictó (artículos 121 y 122 de la LPACAP).
- Recurso potestativo de reposición, contra resoluciones y actos que pongan fin a la vía administrativa, ante el mismo órgano que los dictó, de carácter previo y alternativo al recurso contencioso-administrativo (artículos 123 y 124 de la LPACAP).
- Recurso extraordinario de revisión, contra actos firmes en vía administrativa y con fundamento en alguna de las circunstancias excepcionales del artículo 125.1 de la LPACAP (artículos 113, 125 y 126 de la LPACAP).

Además, el artículo 112.2 de la ley sigue contemplando, en los mismos términos que la ley anterior, la posibilidad de que las leyes sectoriales sustituyan los recursos de alzada o de reposición (respetando, en este último caso, su carácter potestativo) por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respecto a los principios, garantías y plazos que la LPACAP reconoce a personas e interesados.

En lo que atañe a los recursos administrativos ordinarios, como sucedía en la regulación anterior, cabe recurso administrativo de alzada o potestativo de reposición contra las resoluciones y los actos de trámite cualificados (esto es, los que decidan directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o causen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos), debiendo basarse dichos recursos en los motivos de nulidad o anulabilidad de los artículos 47 y 48 de la LPACAP³⁸. Los restantes actos de trámite no son susceptibles de impugnación autónoma, si bien la oposición a éstos podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento (artículo 112.1 de la LPACAP). Por otro lado, a efectos de determinar el recurso administrativo ordinario procedente, debe tenerse en cuenta si nos encontramos o no ante resoluciones o actos que pongan fin a la vía administrativa. Esta materia es abordada por el artículo 114 de la nueva ley, el cual, en su número 1, reproduce el listado del artículo 109 de la LRJPAC, añadiendo la referencia a la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial

³⁸Estos preceptos reproducen las causas contenidas en los antiguos artículos 62 y 63 de la LRJPAC, respectivamente.

(previsión que ya contenía el artículo 142.6 de la LRJPAC) y la resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4 (previsión que contenía el artículo 22 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora³⁹, derogado por la LPACAP, regla que, con la nueva regulación, adquiere el carácter de norma integrante del procedimiento administrativo común, a través de su incorporación expresa a la LPACAP). Por lo demás, cabe indicar que el artículo 114.2 de la LPACAP establece los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa en el ámbito estatal (sustituyendo así a la derogada disposición adicional decimoquinta de la Lofage). En el ámbito autonómico, sin perjuicio de la existencia de normas específicas, deben tenerse en cuenta las reglas contenidas en la Ley 6/2001, de 29 de abril, antes citada y, en el ámbito local, el artículo 52.2 de la LBRL.

Contra las disposiciones de carácter general sigue sin haber recurso administrativo, sin perjuicio de la posibilidad de formular el denominado recurso indirecto o "*per saltum*", esto es, el recurso contra un acto administrativo basado únicamente en la nulidad de una disposición de carácter general (artículo 112.3 de la LPACAP). La nueva ley mantiene la regulación anterior de dicho recurso, previendo que se pueda interponer ante el órgano autor del reglamento. Ahora bien, sigue sin resolverse la cuestión relativa a la inviabilidad de presentar dicho recurso ante el órgano autor de la disposición de carácter general cuando dicho órgano pertenezca a una Administración distinta de la que dictó el acto, pues estamos ante un recurso contra un acto administrativo, de manera que dicha Administración no tendría competencia para pronunciarse sobre la legalidad de un acto administrativo no dictado por ella.

2. Interposición

En cuanto a la interposición del recurso, el artículo 115 reproduce en esencia la redacción del artículo 110 de la LRJPAC introduciendo dos únicas novedades. Por una parte, la exigencia, como parte del contenido del escrito de interposición, de la inclusión de la referencia al código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa a que se dirige el recurso. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 66.1 *in fine* de la LPACAP, las oficinas de asistencia en materia de registros están obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación, si el interesado lo desconoce, y las administraciones públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica un listado

³⁹Aprobado por el Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

con los códigos de identificación vigentes.

La otra novedad estriba en la equiparación de la ausencia de calificación del recurso al supuesto de error en la calificación, tal y como se venía aceptando en la práctica administrativa. Por lo tanto, la Administración debe considerar como recurso administrativo cualquier pretensión formulada por persona legitimada para ello que tienda a obtener la expulsión de la vida jurídica de un acto administrativo que estime contrario a derecho.

Por lo demás, hay que recordar que la interposición de recursos sigue siendo materia en la que se exige la acreditación de la representación cuando el recurso se interponga en nombre de otra persona (artículo 5.3 de la LPACAP) y que constituye uno de los casos excepcionales que habilita a las administraciones públicas para requerir el uso obligatorio de firma (artículos 115.1.c) y 11 de la LPACAP).⁴⁰

3. Inadmisión

Una de las principales novedades de la ley en materia de recursos administrativos está constituida por la inclusión de un precepto específico, el 116, relativo a las causas de inadmisión, que carece de antecedente en la LRJPAC.⁴¹

En dicho artículo se recogen cinco causas de inadmisión de carácter general y de aplicación a todos los recursos administrativos, a las que habrá que añadir los supuestos específicos de inadmisión del recurso extraordinario de revisión contenidos en el artículo 126.1 de la LPACAP.⁴²

Las causas de inadmisión generales del artículo 116, inspiradas en las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo previstas en el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (salvo la última de ellas, como después se verá), son: incompetencia del órgano cuando el competente pertenezca a otra Administración, falta de legitimación del recurrente, acto no susceptible de recurso, transcurso del plazo para recurrir y carencia manifiesta de fundamento.

⁴⁰Respecto a la regulación de la representación y de la firma nos remitimos, por exceder el objeto del presente artículo, a lo dispuesto en los artículos 5 y 10 de la LPACAP.

⁴¹Dicha ley sólo aludía brevemente a la inadmisión en su artículo 113.1, *in fine*, relativo a la resolución, y en el artículo 119.1, en sede de recurso extraordinario de revisión.

⁴²Este precepto reproduce las causas de inadmisión contenidas en el artículo 119.1 de la LRJPAC, relativas a que no se base el recurso, dado su carácter extraordinario, en alguna de las causas legalmente tasadas, así como en que se hayan desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

En lo que atañe a la incompetencia del órgano, el precepto indica expresamente que, en tal caso y en cumplimiento del artículo 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el recurso deberá remitirse al órgano competente. Esta causa de inadmisión no se contempla con la deseable completitud y claridad, pues en caso de que el órgano competente pertenezca a la misma Administración, no queda claro si estaremos ante una causa de inadmisión o, como parece desprenderse de la literalidad del precepto, *a sensu contrario*, su única consecuencia será remitirlo al órgano competente. Por otra parte, no recoge el precepto regla alguna en relación con la preservación o no de la fecha de interposición del recurso en estos casos.⁴³

En cuanto a la ausencia de legitimación, nada se indica en la LPACAP respecto de la legitimación para interponer recurso administrativo, si bien debe tenerse en cuenta la interpretación amplia de tal concepto mantenida por los tribunales. En todo caso, se trata de una causa de inadmisión incompleta, pues no sólo deberían incluirse los supuestos de falta de legitimación, sino también de ausencia de capacidad de obrar y de defecto de representación (previo requerimiento de subsanación en este último caso).

Mención especial merece la causa de inadmisión consistente en carecer el recurso manifiestamente de fundamento. Sorprende su inclusión (no contenida en el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, como causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo), que parece traída de la regulación de la revisión de oficio.⁴⁴ En todo caso, parece conveniente tener presente, en su aplicación, la doctrina consultiva sobre esta causa de inadmisión en el caso de revisión de oficio en el sentido de exigir claridad, evidencia, notoriedad y certeza en su percepción, sin necesidad de valoración de fondo. Precisamente en esta línea, el Consejo General del Poder Judicial, en su informe sobre el anteproyecto de ley⁴⁵, advirtió de que *“en vía de recurso, y en trance de decidir sobre su admisibilidad, se impone un pronunciamiento restringido en orden a la apreciación de las causas de inadmisión, sobre todo la referida a la carencia manifiesta de fundamento, que, como su*

43Como señala Santamaría Pastor, *cit. supra*, habría sido más sencillo *“suprimir esta causa de inadmisión y disponer, en el lugar correspondiente, que, cuando el recurso se dirige a un órgano que carece de competencia para resolverlo, éste lo remitirá al que considere competente, pertenezca o no a la misma Administración; y que, en tal caso, el recurso se entenderá interpuesto en la fecha en que tuvo entrada en el registro del órgano incompetente.”*

44Santamaría Pastor, *cit. supra*, califica la inclusión de dicha causa de inadmisión de *“notable error técnico”* toda vez que *“la carencia de fundamento, manifiesta o no, es siempre y por naturaleza un motivo de desestimación, de fondo [salvo, quizá, los supuestos excepcionales de ausencia total y absoluta de cualquier tipo de motivo de impugnación en el recurso, que podría calificarse como un defecto de forma por infracción del deber de hacer constar en el recurso la «razón de su impugnación: art. 115.1.b)].”*

45*Cit. supra.*

nombre indica, ha de ser palmaria y evidente, sin que pueda ser utilizada fuera de esos términos como mecanismo de desestimación anticipada del fondo, pues lo contrario sería prejuzgar los elementos de juicio que pueden aportarse en el procedimiento, cuando, lejos de ello, se debe propiciar un criterio pro actione que supere interpretaciones formalistas de los motivos de inadmisión, como así ha declarado con reiteración el Tribunal Constitucional y se desprende de la propia ley, que establece la posibilidad de subsanación y mejora de solicitudes defectuosas, así como la recalificación del recurso, con arreglo a lo establecido en el artículo 115.2.”

Para terminar con la referencia a la inadmisión, procede recordar que el artículo 35.1.b) de la LPACAP cita expresamente, como actos que deben ser motivados, los que declaren la inadmisión de recursos administrativos, lo que exigirá no sólo la invocación de la concreta causa de inadmisión, sino también de las razones que conducen a su apreciación en caso concreto. Nótese, en este punto, que la declaración de inadmisión del recurso constituye uno de los posibles contenidos de la resolución (artículo 119.1 *in fine*), siendo susceptible, en consecuencia, de impugnación jurisdiccional.

4. Suspensión de la ejecución

El artículo 117 de la nueva ley regula la suspensión de la ejecución del acto objeto de un recurso administrativo, manteniendo sustancialmente la línea del artículo 111 de la LRJPAC en el sentido de que la regla general sigue siendo la no suspensión de la ejecución del acto como consecuencia de la interposición de recurso administrativo contra éste, salvo que una disposición establezca lo contrario, habida cuenta de la presunción de validez de los actos administrativos y de su ejecutoriedad (artículos 38, 39 y 98 de la LPACAP). Como especialidad a esta regla general y como sucedía en la regulación anterior en materia sancionadora, la resolución que ponga fin al procedimiento sólo será ejecutiva cuando no proceda contra la misma ningún recurso ordinario en vía administrativa (artículo 90.3 de la LPACAP).

No obstante aquella regla general, se prevé la posibilidad de suspensión de la ejecución del acto objeto del recurso, bien de oficio o bien a instancia del recurrente, en los mismos términos previstos en el antiguo artículo 111 de la LRJPAC, con las siguientes salvedades:

a) La nueva ley recoge una mínima alteración terminológica en el plazo para resolver sobre la suspensión, que se fija ahora en un mes, plazo sensiblemente más breve que el

anterior, de treinta días hábiles. Además, con la nueva redacción se precisa que ese plazo es para dictar y notificar la resolución expresa sobre la suspensión, contándose dicho plazo desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para decidir sobre la misma. No se incluye, sin embargo, la regla sentada por la STS de 5 de junio de 2006, rec. 1483/2001, respecto al alcance de la expresión "*se entenderá suspendida*", conforme a la cual "*hay que interpretar que el legislador ha querido reforzar la obligación de resolver las peticiones de suspensión administrativa con la previsión de que, transcurrido el plazo para resolver sobre la misma, (...) se produce automáticamente el silencio positivo, sin necesidad de solicitar certificación alguna del mismo*" y sin que, en consecuencia, la Administración pueda resolver ulteriormente denegando la suspensión. Sobre esta cuestión entendemos que, pese a la falta de incorporación expresa de esta regla en la nueva ley, tal regla sigue rigiendo.⁴⁶

b) Se precisa que la suspensión "*se prolongará*" después de agotada la vía administrativa, si lo solicita previamente el interesado (se entiende que debe solicitar expresamente en la vía administrativa la prolongación de la suspensión), existe medida cautelar y sus efectos se extienden a la vía contencioso-administrativa. Por lo tanto, si se dan estos requisitos, la decisión ya no es potestativa de la Administración sino que se impone a esta en términos imperativos.

5. Audiencia

El artículo 118 contempla la necesidad de garantizar la audiencia a los interesados con ocasión de la tramitación de un recurso. El precepto reproduce lo indicado en el artículo 112 de la LRJPAC, si bien añade la precisión de que no se puede, en fase de recurso, solicitar la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento fuese imputable al interesado. Se añade, pues, una restricción a mayores con la finalidad de que no se utilice la vía de recurso como remedio para subsanar la falta de acreditación de hechos que debieron y pudieron haberse probado en el momento procedimental oportuno. Con todo, la denegación de la práctica de prueba en fase de recurso deberá ser motivada adecuadamente.

Por otro lado, hay que aludir a que el precepto sigue manteniendo la previsión de que no tendrán carácter de documentos nuevos los informes, y eso pese a la advertencia expresa formulada sobre este particular por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el

⁴⁶En el mismo sentido se pronuncia Santamaría Pastor, *cit. supra*.

anteproyecto de ley⁴⁷, a tenor del cual:

“Cabe sugerir que se valore la posibilidad de modificarlo, toda vez que la falta de traslado al recurrente de los informes que con carácter ex novo incorpore el órgano instructor en vía de recurso puede determinar, en los casos en que tales informes puedan ser relevantes, cuando no determinantes, para la resolución que se dicte, la indefensión del recurrente. Es criterio jurisprudencial consolidado que en los casos en que se incorporen al expediente de recurso documentos o informes que, no obrando en el expediente original, aporten datos nuevos, resulta preceptivo abrir un trámite de audiencia (STS de 16 de mayo de 2012, recurso 3325/2011). Se trata de una exigencia lógica, ya que la resolución final no puede en ningún caso basarse en hechos o datos respecto de los cuales no se haya podido producir el necesario debate contradictorio, so riesgo de vulnerar las posibilidades de defensa del recurrente, causándole indefensión. Atendiendo a lo anterior, se sugiere que se modifique la regulación proyectada en este punto, a fin de garantizar la audiencia al interesado en aquellos casos en que se incorporen al procedimiento impugnatorio informes distintos de los tenidos en cuenta en el expediente de origen y relevantes para la resolución del recurso, dando traslado de los mismos al recurrente en el trámite correspondiente.”

No obstante el mantenimiento de la regla, en su aplicación deberá ponerse especial cautela y atender a lo indicado por el Consejo de Estado. Esto es, en caso de que los informes no obren en el expediente original y aporten datos nuevos, deberá darse traslado de los mismos al recurrente, a fin de evitar la causación a este de indefensión.

6. Resolución

El artículo 119, referido a la resolución del recurso, reproduce el contenido del antiguo artículo 113 de la LRJPAC. Como única novedad se encuentra la introducción de una mejora técnica en el último inciso del número 2, en lo que atañe a los efectos de la resolución por la que se aprecia la existencia de un vicio de forma determinante de la retroacción del procedimiento, dejando a salvo la eventualidad de que se pueda acordar la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52. Se aclara, así, la remisión que el artículo 113.2 de la LRJPAC hacía a su artículo 67.

⁴⁷Cit. *supra*.

7. Pluralidad de recursos administrativos

El artículo 120 de la nueva ley recoge una de las principales novedades en materia de recursos administrativos, expresamente anunciada, como se ha apuntado más arriba, en su exposición de motivos. El precepto prevé que, en los supuestos en los que exista una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa en un mismo acto administrativo y se haya interpuesto recurso judicial contra una resolución administrativa o el correspondiente acto presunto desestimatorio, podrá acordarse la suspensión del plazo para resolver los recursos administrativos pendientes hasta que recaiga el pronunciamiento judicial.

Parece que la finalidad del precepto es la de evitar la existencia de contradicción entre la resolución que pueda recaer en vía jurisdiccional y las que se produzcan en vía administrativa. Ahora bien, lo cierto es que el precepto sólo exige que se trate de la existencia de varios recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto, pero no que la causa de pedir o pretensión sea similar en todos ellos. Según Santamaría Pastor⁴⁸ debería haberse precisado que los recursos tuvieran el mismo objeto pero lo cierto es que el precepto, en su redacción literal, no lo exige, como tampoco impone la exigencia de que el pronunciamiento judicial sea firme.

Junto a lo anterior, debe advertirse también sobre lo impreciso de la expresión "*se haya interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio*". Para poder comprender su alcance cabe acudir a los antecedentes de la elaboración de la norma. Así, en la redacción del anteproyecto sometida al dictamen del Consejo de Estado se aludía a la interposición de un recurso judicial "*contra una resolución administrativa por la que se resuelva alguno de tales recursos*", redacción que fue modificada en la versión definitiva del texto legal, probablemente en atención a lo indicado en el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley⁴⁹, a tenor del cual:

"El tenor literal de este inciso, interpretado en sentido estricto, no da cabida a los supuestos en que, no habiendo recaído resolución expresa, se haya impugnado el acto presunto desestimatorio, cuestión que debería tener reflejo en este precepto.

Por otro lado, el anteproyecto parece estar pensando en actos que no agotan la vía administrativa y que, como tales, han de ser recurridos en alzada con carácter previo a la

48Cit. *supra*.

49Cit. *supra*.

interposición del recurso contencioso-administrativo, así como en actos que agoten dicha vía y que hayan sido impugnados en reposición. Ello se infiere del inciso "contra una resolución administrativa por la que se resuelva alguno de tales recursos". Olvida así los actos que, siendo susceptibles de reposición, hayan sido directamente recurridos en vía contencioso-administrativa. Es posible que tales actos hayan dado lugar a una pluralidad de recursos en vía administrativa -supuesto regulado por este precepto-, pero que alguno de los destinatarios, en lugar de recurrirlo en reposición, lo haya impugnado ante la jurisdicción, eventualidad ésta que, por un elemental principio de coherencia, debería dar también lugar a la aplicación de la regla aquí recogida, pues también en tal caso se dará el supuesto de hecho determinante de dicha aplicación: que exista una pluralidad de recursos contra un mismo acto que se encuentre ligado a una situación de litispendencia, que es lo que justifica la posibilidad de suspender el plazo de resolución de los recursos aún en tramitación.

A la vista de todo ello, debe modificarse el primer apartado, a fin de incluir en el mismo todos los posibles supuestos que pueden determinar la suspensión del plazo de resolución de los correspondientes recursos. En todo caso, se encarece cuidar la redacción empleada, que habrá de ser lo más clara y precisa posible."

Teniendo en cuenta lo anterior, parece que, bajo la expresión "*se haya interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio*", cabría entender incluidos no sólo los supuestos de interposición de un recurso judicial contra la resolución expresa o contra la desestimación presunta de uno de los recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto, sino también cuando se trate de la interposición de recurso judicial directamente por algún interesado contra un acto expreso o contra una desestimación presunta que pongan fin a la vía administrativa, cuando existan pendientes de resolución recursos administrativos que traigan causa del mismo acto.

Por lo demás, se trata de una suspensión potestativa ("*podrá acordar la suspensión*"), no imperativa. En caso de acordarse, el acuerdo de suspensión debe notificarse a los interesados, siendo susceptible de recurso⁵⁰. Ahora bien, al configurarse la suspensión como una decisión discrecional, resulta difícil concretar los motivos en los que

⁵⁰La referencia a la posibilidad de recurso fue también una observación recogida en el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley.

pueda basarse el recurso⁵¹. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el hecho de que algún interesado recurra el acuerdo de suspensión, esto no afectará a los demás procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos, manteniéndose, pues, la independencia de los procedimientos de recurso.

Por último, una vez recaído el pronunciamiento judicial, debe ser comunicado a los interesados y podrá resolverse el recurso administrativo sin más trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

8. Regulación específica de los recursos administrativos

Por lo que respecta a la regulación concreta de los recursos administrativos (artículos 121 a 126), la principal novedad estriba en la supresión del límite temporal preclusivo para la interposición de recursos de alzada y reposición en los casos de silencio administrativo. Así, frente al plazo de tres meses fijado por la LRJPAC, con la nueva regulación la posibilidad de recurrir queda abierta "*en cualquier momento*" a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica, se produzcan los efectos del silencio. Se trata, pues, de permitir que el interesado pueda desplegar sus facultades reactivas contra los efectos del silencio en cualquier momento anterior al cumplimiento por la Administración de su deber de resolver expresamente.

El legislador se hace así eco de la doctrina del Tribunal Constitucional seguida por la jurisprudencia ordinaria y plasmada en sentencias como la STC 72/2008, de 23 de junio, o la más reciente STC 52/2014, de 10 de abril. A este respecto, el Consejo General del Poder Judicial, al informar el anteproyecto de ley⁵², consideró expresamente que dicha previsión, derivada del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución española) y formada inicialmente para el ámbito contencioso-administrativo, resultaba perfectamente extensible al ámbito de los recursos administrativos.⁵³

51Santamaría Pastor, *cit. supra*, apunta como casi único motivo que el recurso no tenga identidad con los restante recursos pendientes.

52*Cit. supra*.

53En concreto, indicó sobre el particular en el referido informe que: "*la jurisprudencia constitucional (cfr. SSTC 37/2012, 93/2012 y 98/2012, cit.) ha declarado que resultan contrarios al artículo 24.1 de la CE los pronunciamientos judiciales de inadmisión de recursos contencioso-administrativos por extemporaneidad (por no haberse impugnado judicialmente en su día la desestimación presunta del recurso administrativo), fundados en considerar la existencia de una resolución administrativa expresa dictada fuera de plazo sólo como un acto confirmatorio de lo ya resuelto de manera consentida y firme por silencio. La doctrina jurisprudencial considera que tales decisiones de inadmisión de los recursos con dicho fundamento realizan una interpretación de la norma irrazonable y contraria al principio pro actione al deducir del comportamiento pasivo de quien recurre, derivado de la propia inactividad de la Administración, un consentimiento con el contenido de un acto administrativo que fue impugnado.*"

Junto a la anterior novedad, también hay que apuntar otros dos aspectos:

1. Respecto al cómputo del plazo para la interposición de recursos administrativos contra actos expesos, ha de tenerse en cuenta la regla contenida en el artículo 30.4 de la LPACAP, en la que se eleva a rango legal la forma de cálculo del "*dies ad quem*" recogida en la doctrina jurisprudencial conforme a la cual, cuando los plazos se fijan en meses, rige el principio de cómputo de "*fecha a fecha*", considerándose que tales plazos concluyen en el mismo día en el que se produjo la notificación o publicación.
- El legislador introduce una precisión en relación con el doble silencio y la tramitación de un recurso de alzada en el último párrafo del artículo 24.1. Así, conforme a dicho precepto, el sentido del silencio será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, "*siempre que no se refiera a las materias*

Y la misma jurisprudencia constitucional incide en la inexistencia de la firmeza del acto, por cuanto la resolución objeto de un recurso de alzada no alcanza firmeza hasta que no se desestime éste expresa y totalmente, pues hasta ese momento la Administración puede decidir cuantas cuestiones plantee el recurso, tanto de forma como de fondo, lo que resulta incompatible con la nota de firmeza antes de la resolución expresa del recurso; sin que, en fin, el transcurso del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra actos presuntos sin hacer uso del mismo permita lógicamente atribuir firmeza a la resolución administrativa combatida en el recurso de alzada no resuelto."

Es por eso por lo que en dicho informe se advirtió de que: "*estos argumentos, trasladados al plazo de interposición del recurso de alzada en casos de silencio negativo, deberían conducir, rectamente, a considerar que para la interposición de recurso contra un acto no expreso de sentido negativo no existe plazo de recurso, consideración ésta que se deriva de la doctrina constitucional expuesta, la cual ha tenido, por lo demás, reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (vid. STS 19 de diciembre de 2001, recurso 3348/1995), que ha admitido la presentación del recurso contencioso-administrativo antes de que se produzca el silencio administrativo desestimatorio del recurso de alzada. Y tales criterios deberían, en coherencia jurídica, cristalizarse positivamente y tener reflejo en el texto de la reforma, incorporándose al régimen de los plazos para recurrir en los casos de silencio negativo.*

Es cierto que la jurisprudencia ha precisado que el artículo 24.1 de la CE establece el derecho a la tutela efectiva como un derecho que ha de hacerse valer en sede judicial y que el plazo al que ahora alude el artículo 149.1, segundo párrafo, es el previsto para interponer un recurso administrativo. Pero no menos cierto es que la misma jurisprudencia admite una determinada extensión en la aplicación del artículo 24 de la CE de forma que alcance a la actuación administrativa. Así sucede, sin duda, en materia sancionadora y, en lo que ahora interesa, también se admite cuando se trata de aplicar los requisitos para recurrir en vía administrativa: si por lo general ésta constituye un paso previo forzoso para acudir a la vía judicial, de forma que sin ella no es posible esta, se debe convenir que el artículo 24 de la CE también ha de producir sus efectos en relación con los requisitos exigibles para recurrir en vía administrativa (STS de 21 de julio de 2000, recurso 397/2000)."

enumeradas en el párrafo anterior de este apartado." Con la inclusión de este inciso se sigue el criterio del Tribunal Supremo (STS de 8 de enero de 2013, rec. 3558/2010, y la más reciente STS 2060/2016, de 26 de septiembre, rec. 351/2015), según el cual la regla estimatoria prevista para el caso de doble silencio no debe regir en los casos de derecho de petición o de transferencia de facultades relativas al dominio público o al servicio público, si bien, como advirtió el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el anteproyecto de ley⁵⁴, la nueva ley va más allá de aquella doctrina jurisprudencial, exceptuando todos los supuestos del segundo párrafo del artículo 24.1.

IV. RÉGIMEN TRANSITORIO

Por último, procede indicar que, de acuerdo con la disposición transitoria tercera de la LPACAP, los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la nueva ley se sustanciarán por las normas establecidas en ella, por lo que los iniciados antes se regirán por la normativa anterior.

Por su parte, conforme a la misma disposición transitoria, los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma. *A contrario sensu*, para los dictados con anterioridad seguirán rigiendo, en relación con el régimen de recursos, las previsiones de la LRJPAC.

BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA DEL ESTADO, *Novedades en el procedimiento administrativo y en el régimen del sector público*, Madrid, Francis Lefebvre, octubre de 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 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Especial referencia al ámbito local*. El Derecho.com, agosto de 2016.

⁵⁴Cit. *supra*.

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

SIGLAS

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

Lofage: Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado.

LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.