Traducció al català de:
*Manual de Derecho administrativo*
*Revista de Derecho Público: Teoría y Método*
pp. 845-870
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L33
© Antonio Fortes Martín
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 33

# CONTROL INTERN DE L'ADMINISTRACIÓ

Antonio Fortes Martín
Universitat Carles III de Madrid (UC3M)

**SUMARI:** 1. APROXIMACIÓ A L'ACTIVITAT DE CONTROL INTERN: 1.1. Sentit i abast del control intern; 1.2. La seva delimitació amb el control judicial i amb altres controls externs.—2. EL CONTROL INTERN DE L'ADMINISTRACIÓ I DE LA SEVA ACTUACIÓ: 2.1. El control intern de l'Administració; 2.2. El control intern de l'actuació de l'Administració i la revisió d'actes en via administrativa.—3. LA REVISIÓ D'OFICI. 4. LA DECLARACIÓ DE LESIVITAT.—5. LA REVOCACIÓ D'ACTES ADMINISTRATIUS.—6. LA RECTIFICACIÓ D'ERRORS MATERIALS I ARITMÈTICS.—7. LÍMITS A LA REVISIÓ.—8. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIUS: 8.1. El pressupòsit necessari dels recursos administratius; 8.2. La tramitació dels recursos administratius: *8.2.1. La preparació i interposició del recurs; 8.2.2. La tramitació del recurs; 8.2.3. La resolució del recurs*; 8.3. Els tipus de recursos administratius: *8.3.1. Els recursos ordinaris; 8.3.2. El recurs extraordinari de revisió*.—9. ALTRES FÓRMULES ALTERNATIVES DE CONTROL.—10. BIBLIOGRAFIA: 10.1. Bibliografia citada; 10.2. Bibliografia complementària recomanada.

## 1. APROXIMACIÓ A L'ACTIVITAT DE CONTROL INTERN

### 1.1. Sentit i abast del control intern

**1.** El concepte convencional de "control" evoca l'activitat de comprovació, fiscalització i intervenció —segons el diccionari de la Reial Acadèmia de la Llengua Espanyola, en castellà. La categoria jurídica de control representa una **funció de tutela o**

**vigilància** sobre l'actuació o gestió d'un altre subjecte. És per això que, amb el control, un subjecte (o òrgan) projecta de manera activa aquesta facultat d'inspecció, recerca, comprovació, vigilància, examen o revisió sobre un altre subjecte (o òrgan) que és controlat, de manera passiva.

**2.** El control es qualifica d'**intern o extern** en funció de la pertinença de qui exerceix aquesta activitat i qui s'hi sotmet a una mateixa organització o a una de diferent. Dins d'un mateix subjecte o organització, com és el cas de la mateixa Administració en els termes que ja ens consten (*supra* § 8.43), el control intern permet que un òrgan (controlant) fiscalitzi l'actuació d'un altre òrgan (controlat).

**3.** L'activitat de **control intern** no és pròpia ni exclusiva de l'Administració ni del dret administratiu. El sistema de control intern existeix també en el món de l'**empresa privada**, en què s'ha generalitzat establir programes d'autocontrol de la qualitat dels processos i dels productes industrials, de la seguretat i higiene de productes alimentaris, de la gestió mediambiental o del compliment de totes les normes que afecten l'organització (mitjançant plans o programes de *compliance* o compliment normatiu).

**4.** En el cas de l'**Administració pública**, i amb independència ara de l'avaluació de la gestió i l'anàlisi de les polítiques públiques com a mitjà per al control de responsabilitats i la rendició de comptes a la societat, el control intern presenta un sentit i un abast diferents del que és propi de l'àmbit privat, atesa l'especial entitat i significació del subjecte del qual es predica (*supra* § 1.2). Perquè aquest control intern constitueix una **garantia de la legalitat i de l'eficàcia** exigides tant en l'estructura interna com en l'actuació de l'Administració (*supra* § 14.7) com a organització que, a més, i com ja ens consta, sota el mandat de la Constitució (*supra* § 4.1) actua sempre al servei de l'interès general.

**5.** El **control de l'Administració** és un dels elements més importants del sistema administratiu. El naixement de l'**Estat de dret** va comportar (*supra* § 4.13 i 14) la subjecció de l'Administració i de la seva actuació completa al principi de legalitat i el control consegüent d'aquesta actuació.

**6.** Per aquest mateix motiu, no ens resulta aliè que, diàriament, els ciutadans interposin recursos davant la mateixa Administració per qüestionar la legalitat d'alguna decisió administrativa contrària als seus interessos (en les matèries més diverses de trànsit, urbanisme, medi ambient, seguretat ciutadana, transports, energia, comerç, etc.). O que, fins i tot, sigui la mateixa Administració la que, havent dictat un acte administratiu, el revisi ulteriorment, d'ofici i per si mateixa, en comprovar que aquest acte incorre en alguna tatxa d'il·legalitat (per exemple, perquè la mateixa Administració adverteix que ha concedit una llicència d'obertura d'un bar musical sense haver concedit audiència als veïns que resultaran afectats pel soroll).

### 1.2. La seva delimitació amb el control judicial i amb altres controls externs

**7.** El control intern de l'Administració és un **control administratiu**. És important emfatitzar aquesta idea per tal com l'estudi del control administratiu és un control desplegat internament sobre l'Administració, però que fa la mateixa Administració.

**8.** En paral·lel a aquest control intern, es pot constatar l'existència d'altres controls diferents, i el **control judicial** n'és el més rellevant com a control extern de l'Administració sota el fonament constitucional de l'article 106.1 de la Constitució espanyola (CE) (*infra* § 34). Malgrat que el control judicial actuat pels jutjats i tribunals de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu és el més destacat de la panòplia de controls externs existents no és, però, l'únic. És possible reconèixer altres controls externs no judicials actuats per altres subjectes que no integren ni formen part del poder judicial.

**9.** Ens podem referir a un primer tipus de **controls externs** que duen a terme **òrgans constitucionals o estatutaris**, com el control exercit en la defensa del conjunt de drets que reconeix el títol I CE pel Defensor del Poble (art. 54 CE) i els homònims autonòmics i locals (com el Justícia d'Aragó o la Sindicatura de Greuges de l'Ajuntament de Barcelona); o el control de la gestió economicofinancera de les administracions públiques i altres subjectes integrants del sector públic que despleguen el Tribunal de Comptes (art. 136.1 CE) i els òrgans autonòmics corresponents (la Sindicatura de Comptes a Catalunya i València). Juntament amb els anteriors, en l'actualitat proliferen els controls externs que desenvolupen **autoritats administratives independents**, com el Consell de Transparència i Bon Govern i l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, l'Autoritat Independent per a la Igualtat de Tracte i la No-Discriminació, les més recents Autoritat Independent de Protecció de l'Informant i Autoritat Administrativa Independent per a la Investigació Tècnica d'Accidents i Incidents Ferroviaris, Marítims i d'Aviació Civil, o la pròxima Autoritat de Defensa del Client Financer, entre d'altres.

**10.** La finalitat principal dels controls esmentats és la de garantir la **legalitat** de l'actuació administrativa, però també la de garantir la gestió correcta de recursos públics i evitar la corrupció. El control de legalitat de l'actuació de l'Administració se suma al **control polític** que exerceixen el parlament (en relació amb l'Administració estatal o autonòmica respectiva) i el ple de l'ajuntament (en relació amb l'Administració local), i al **control social** que poden exercir directament els ciutadans mitjançant els tràmits participatius i d'informació i consulta pública (art. 82, 83 i 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques [LPAC], i art. 26 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern [LG]).

## 2. EL CONTROL INTERN DE L'ADMINISTRACIÓ I DE LA SEVA ACTUACIÓ

**11.** El control de l'aparell administratiu (MODERNE, 1982) ens situa davant una doble realitat, representada en la doble faç de l'Administració com a "organització" i "activitat". En bona lògica, el control intern desplegat i actuat sobre l'Administració ha de comprendre necessàriament tots dos vessants o perspectives, per la qual cosa és oportú diferenciar el control de l'Administració (com a organització) del control del funcionament de l'Administració (com a activitat).

### 2.1. El control intern de l'Administració

**12.** El control intern de l'Administració com a organització és el que es desplega **des de la mateixa estructura organitzativa** de l'Administració i cap a aquesta.

**13.** En el cas concret de l'Administració General de l'Estat (AGE), l'article 19 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat, preveu l'existència de l'**Oficina de Conflictes d'Interessos** (adscrita actualment a la Secretaria d'Estat de Funció Pública del Ministeri per a la Transformació Digital i de la Funció Pública) per, entre altres qüestions, garantir la transparència del control del règim d'incompatibilitats, així com els registres d'activitats i de béns i drets patrimonials dels alts càrrecs. Una altra fórmula organitzativa de control intern en l'AGE la constitueix la Inspecció General de Serveis en cada departament ministerial (Reial decret 799/2005, d'1 de juliol). També cal esmentar la comissió de control, en el si del consell rector de cada agència estatal, per controlar l'execució del contracte de gestió i la gestió economicofinancera (art. 108 ter. 5 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]).

**14.** Dins del complex sector públic, és possible localitzar-hi manifestacions de control intern a partir de la tutela exercida per les administracions generals sobre les entitats integrants del sector públic institucional (organismes autònoms, entitats públiques empresarials, agències). En trobem una mostra interessant en l'art. 85 LRJSP, que instaura un control d'eficàcia i de supervisió contínua per a totes les entitats integrants del sector públic institucional estatal (*supra* § 9.43). Amb el **control d'eficàcia**, els ens pertanyents al sector públic institucional estatal queden sotmesos a la disciplina de control que exerceixen, a través de les inspeccions de serveis, els departaments ministerials dels quals depenen o als quals estan vinculats, i han d'acreditar "el compliment dels objectius propis de l'activitat específica de l'entitat i la utilització adequada dels recursos, d'acord amb el que s'estableix en el seu pla d'actuació".

**15.** El ministeri que exerceix la **tutela funcional** sobre una societat mercantil estatal (*supra* § 9.67 i 70) ha de desplegar sobre aquesta societat un control funcional i d'eficàcia (art. 176 i 177, en relació amb l'art. 166.2 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques [LPAP]). Des d'un altre àmbit més específic, l'article 40.4 del Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant, reconeix una funció específica de control intern actuada per l'entitat Ports de l'Estat sobre el sistema portuari estatal complet amb la finalitat d'analitzar la seguretat dels actius, la fiabilitat de la informació financera i el compliment de la normativa que hi sigui aplicable.

**16.** Aquest control d'eficàcia és complementari de la **fiscalització i del control comptable i de la gestió economicofinancera** (*supra* § 29.57) que exerceix la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, tant a través del control financer permanent i l'auditoria pública (Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària [LGP]) com per mitjà del seguiment del dèficit públic, el control de les subvencions i les ajudes públiques i la lluita contra la morositat en les operacions comercials de les entitats del sector públic (Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària [LGT]).

**17.** Una manifestació molt concreta i actual del paper de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat com a autoritat de control la trobem en l'execució dels fons Next Generation EU (art. 21 del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre). L'execució del Mecanisme europeu de recuperació i resiliència, a través del Pla estatal de recuperació, transformació i resiliència, obliga els estats membres a establir un **sistema de control intern eficaç i eficient,** la qual cosa ha provocat diverses adaptacions dels mecanismes clàssics de control, basats principalment en la certificació de la despesa, per passar a sustentar-se en sistemes d'informació de gestió i seguiment, així com el compliment de certes fites i objectius (art. 11 i 3 de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de recuperació, transformació i resiliència). La incorporació d'una major flexibilitat en la gestió pressupostària i en la fiscalització prèvia dels procediments de control relacionats amb la utilització dels fons condueix a instaurar nous controls interns, com l'aprovació obligatòria d'un pla de mesures antifrau per part de l'entitat, decisora o executora, que participi en l'execució de les mesures del

Pla de recuperació, transformació i resiliència (art. 6 de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre), la coordinació del qual correspon a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

**18.** Juntament amb el control d'eficàcia, l'article 85 LRJSP preveu l'anomenada **supervisió contínua**. Aquesta supervisió contínua de les entitats del sector públic institucional estatal la desplega el Ministeri d'Hisenda, a través de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (adscrita a la Secretaria d'Estat de Pressupostos i Despeses d'aquest Ministeri), i es prolonga durant tota la vida jurídica de l'organisme o entitat en qüestió. La supervisió contínua afecta, a més de la sostenibilitat financera de l'entitat, la constatació de la pervivència de les circumstàncies que van motivar la creació de l'ens institucional i la de la concurrència de la causa de dissolució de l'ens en qüestió en cas d'incompliment dels fins que van motivar que es creés o en cas que mantenir-lo no resulti propici per assolir-los.

## 2.2. El control intern de l'actuació de l'Administració i la revisió d'actes en via administrativa

**19.** El **control intern del funcionament** de l'Administració és un control formalitzat completament com a **control jurídic** en termes administratius. Aquest control intern de l'actuació de l'Administració comporta una garantia de la legalitat i l'oportunitat de totes les decisions que adopta l'Administració i comprèn l'actuació administrativa completa i, per tant, tots els tipus d'activitat administrativa fundada en el principi de responsabilitat per la gestió (*supra* § 14.21). Una garantia, en tot cas, representada en: *i*) l'eficàcia en l'actuació administrativa; *ii*) la reconducció del poder públic desviat de la seva funció al servei de l'interès general; i *iii*) el restabliment dels drets dels ciutadans eventualment vulnerats per una actuació administrativa que, després del seu control, queda corregida i, si escau, eliminada.

**20.** Els instruments de control intern de l'actuació administrativa s'estudien en seu de la denominada **revisió d'actes en via administrativa**, que inclou els mecanismes de reacció de l'Administració enfront de la suposada invalidesa d'un acte (*supra* § 17.75). La formalització jurídica del control intern presenta la particularitat de trobar acomodament en seu administrativa a través de la mateixa actuació (funció) revisora de l'Administració. És la mateixa Administració autora de l'acte la que, internament, bé decideix revisar-lo per passar a eliminar-lo de l'ordenament jurídic, o bé coneix (i decideix) sobre els recursos administratius interposats contra un acte que, en un cas o l'altre, s'estima contrari a dret.

**21.** La revisió d'actes administratius ha trobat tradicionalment en el dret **positiu** la mateixa regulació normativa des de l'antiga Llei de 17 de juliol de 1958 de procediment administratiu (LPA), passant per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, fins a l'actual LPAC. Les tres disposicions esmentades inclouen un títol (en l'actualitat, títol V de la LPAC) dedicat a **"la revisió dels actes en via administrativa"**, en què es vertebra una doble possibilitat de revisió, a saber, la **revisió d'ofici**, en sentit ampli

(regulada en l'actualitat en el capítol I, art. 106-111 de la LPAC), i els **recursos administratius** (capítol II, art. 112-126 de la LPAC). Totes dues possibilitats constitueixen les espècies del *genus* de revisió d'actes en què apareix compromesa la legalitat d'un acte, que és revisat de nou per la mateixa Administració autora d'aquest —a iniciativa pròpia o del subjecte destinatari de l'acte, que l'impugna.

**22.** La revisió d'actes en via administrativa i l'**anul·lació** consegüent d'un acte administratiu té lloc per **motius de legalitat**. En l'acte hi ha algun defecte (ha estat dictat per un òrgan manifestament incompetent o sense respectar algun tràmit essencial del procediment) que en llastra la legalitat i, per tant, el fa invàlid. Davant aquesta situació, la mateixa Administració autora de l'acte decideix o està obligada a anul·lar aquest acte invàlid en donar-s'hi un vici de nul·litat o d'anul·labilitat. Deixant per a més endavant l'anul·lació d'un acte a conseqüència de la impugnació a través de la via administrativa de recursos, la **facultat de revisió d'ofici** que tendeix a l'anul·lació pretesa de l'acte varia o presenta diversos condicionants depenent, primer, del tipus de vici que arrossega l'acte que l'Administració pretén anul·lar; i, paral·lelament, i en segon terme, a conseqüència de l'abast que aquest acte presenta en l'esfera jurídica del destinatari de l'acte. Així, es poden plantejar dues possibilitats diferents, coincidents amb la regulació que contenen els articles 106 i 107 LPA, que tracten, respectivament, la **revisió d'ofici d'actes nuls** (*infra* § 33.24) i la **declaració de lesivitat d'actes anul·lables** (*infra* § 33.33). En ambdues, l'òrgan competent pot acordar suspendre l'execució de l'acte si aquesta pot causar perjudicis de reparació impossible o difícil (art. 108 LPAC).

**23.** Amb independència d'això, tant la LPAC com la legislació anterior a aquesta, introdueixen indegudament, dins del capítol dedicat a la revisió d'ofici, un precepte referit a la **revocació** i a la **rectificació d'actes** (art. 109 LPAC). La literalitat de la disposició i la seva ubicació sistemàtica indueixen a interpretar que la revocació i la rectificació d'actes constitueixen també manifestacions de la revisió administrativa genèrica d'actes i, més en concret, de la revisió d'ofici. Ara bé, la revocació no representa una mena més de revisió d'ofici en la qual quedi compromesa la legalitat de l'acte, per més que s'hagi sostingut que existeix la mal anomenada "revocació per motius de legalitat", en què l'Administració opera una facultat extintiva de l'acte (*infra* § 33.39). Igualment, tampoc no ho és la pura i mera correcció d'errors materials o aritmètics que no comprometen la validesa de l'acte i en què no s'entra realment en una revisió administrativa amb tota la càrrega substantiva que suposa (*infra* § 33.45). Amb això es demostra, en els termes apuntats per CHINCHILLA MARÍN (2024: 25 i 26), la falta de coherència del legislador a l'hora d'utilitzar categories que són completament diferents, però que s'arriben a utilitzar amb tal grau de flexibilitat que es consideren fins i tot —si bé de manera indeguda— intercanviables.

## 3. LA REVISIÓ D'OFICI

**24.** La revisió d'ofici constitueix una facultat de l'Administració formalitzada com una autèntica **potestat administrativa** (clarament, en el cas de les entitats locals en els termes que reconeixen els art. 4.1 *g*) i 53 de la Llei 7/85, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local [LBRL]). Aquesta potestat habilita l'Administració per tornar a examinar un acte que la mateixa Administració ha dictat prèviament amb el fi últim d'eliminar-lo de l'ordenament jurídic perquè aquest acte pateix algun vici d'invalidesa. La revisió d'ofici, com a espècie dins del *genus* de revisió d'actes, ens situa en

una manifestació de poder de l'Administració d'acord amb el qual aquesta mateixa (d'ofici) decideix potestativament (o perquè, fins i tot, hi està obligada) suprimir un acte per un altre de posterior de sentit contrari.

**25.** Sobre la base del que es disposa l'article 106 LPAC, **si l'acte ha posat fi a la via administrativa o no ha estat recorregut en termini**, de manera que guanya fermesa, però arrossega algun vici de **nul·litat de ple dret**, l'Administració n'ha d'emprendre obligatòriament la revisió ("han de declarar") en el cas dels actes i pot ("poden declarar") revisar-lo quan es tracta de disposicions. L'exercici imperatiu d'aquesta potestat de revisió manifesta una tensió evident entre, d'una banda, el principi de seguretat jurídica a mantenir un acte que, a més, és ferm en vista als efectes jurídics que ha de produir i, d'altra banda, el principi de legalitat com a conseqüència dels vicis (de nul·litat) que arrossega i que impedeixen que, malgrat el transcurs del temps, l'acte es pugui esmenar (STS de 17 de gener de 2006, ECLI:ES:TS:2006:365).

**26.** La facultat de revisió es pot exercir **en qualsevol moment**, per tal com l'acció de nul·litat és imprescriptible, encara que en aquest sentit, la jurisprudència ha limitat la facultat revisora en casos de transcurs excessiu de temps quan aquest lapse de temps pot arribar a comprometre l'interès de tercers davant la falta d'acció des que es va tenir coneixement que l'acte s'havia dictat o s'evidencia mala fe; en definitiva, la revisió d'ofici no es pot convertir en una manera d'eludir el règim de terminis per a la interposició del recurs corresponent (STS de 3 de juliol de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2715). Ara bé, això no obsta per reconèixer, d'acord amb una línia jurisprudencial recent, una singularitat en relació amb els actes administratius consentits que no han estat objecte de recurs en el termini establert i que ulteriorment es demostren nuls de ple dret per infracció del dret europeu. En aquests casos, i malgrat el temps transcorregut, els actes nuls poden ser remoguts a través del procediment de revisió d'ofici de l'article 106 LPAC (STS de 25 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4314, entre d'altres de dictades en la mateixa data, i STS de 29 de novembre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:5135).

**27.** El procediment de revisió d'ofici es pot iniciar per iniciativa pròpia de l'Administració (**revisió d'ofici *stricto sensu***) o a sol·licitud d'interessat (exercint l'anomenada **acció de nul·litat**). Aquesta acció únicament resulta vàlida per a la revisió d'ofici d'actes administratius per tal com l'article 106.2 LPAC no reconeix legitimació als interessats per exercir una acció de nul·litat tendent a la revisió d'ofici de disposicions generals (STS de 25 de febrer de 2022, ECLI:ES:TS:2022:657 i STS de 30 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4393).

**27 *bis***. La jurisprudència no és unànime a l'hora de determinar si, sol·licitada la revisió d'ofici d'un acte que es considera nul de ple dret i l'Administració no accedeix a aquesta, els tribunals puguin declarar directament en les seves sentències la nul·litat de l'acte o bé procedeix retrotreure les actuacions al moment de la petició no atesa per l'Administració perquè aquesta, una vegada tramitat el procediment de revisió d'ofici, es pronunciï sobre la concurrència de la causa de nul·litat. A la vista de l'absència d'una regla general i clara caldrà atendre les circumstàncies de cada cas en concret per a optar per l'una o l'altra alternativa (STS de 19 de desembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4847 i totes les que en ella se citen en el FJ 3).

**27** ***ter***. D'altra banda, és necessari tenir en compte que no es pot utilitzar l'acció de nul·litat per reobrir la revisió de l'acte pels mateixos motius que ja s'hagin resolt en la via administrativa (i, fins i tot, judicial) exhaurida. Com el que l'Administració opera amb la facultat de revisió és un nou procediment de revisió d'ofici, el transcurs de sis mesos des de l'inici d'aquest procediment sense haver recaigut resolució en propicia la caducitat (en el supòsit d'un procediment iniciat d'ofici per la mateixa Administració) o la desestimació per silenci administratiu negatiu (si el procediment de revisió es va instar per sol·licitud de l'interessat).

**28.** Convé tenir en compte que la possibilitat arbitrada per l'article 106 LPAC perquè la revisió d'ofici sigui **instada per un interessat** obliga a fonamentar convenientment la sol·licitud de revisió d'ofici en alguna de les **causes de nul·litat** de l'article 47.1 LPAC i sempre que no s'hagin desestimat quant al fons altres sol·licituds substancialment iguals abans, la qual cosa inclou la interposició prèvia d'un recurs administratiu sustentat en els mateixos motius de nul·litat de l'acte. En aquests casos, l'òrgan competent per a la revisió d'ofici pot decidir motivadament la inadmissió de la sol·licitud sense necessitat d'obtenir el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu autonòmic corresponent. I, malgrat que és possible el recurs contenciós administratiu contra aquesta inadmissió, al màxim que condueix l'eventual estimació del recurs és a imposar a l'Administració l'obligació de tramitar la revisió d'ofici que havia instat abans l'interessat.

**29.** Amb independència de la forma d'iniciació del procediment de revisió d'ofici, per poder declarar la nul·litat de l'acte que es revisa, l'Administració ha d'obtenir prèviament un **dictamen favorable del Consell d'Estat** o l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma.

**30.** Amb aquests pressupòsits, la intenció última no és altra que **declarar d'ofici** la nul·litat de ple dret de l'acte davant la concurrència en aquest mateix acte d'algun dels supòsits taxats de l'art. 47.1 LPAC (*supra* § 17.71), i constitueix una obligació imperativa per a l'Administració en tractar-se d'una qüestió d'ordre públic (LÓPEZ MENUDO, 2022: 27 i 42).

**31.** L'Administració, en declarar la nul·litat d'una disposició o acte, pot establir en aquesta mateixa resolució la indemnització que sigui procedent reconèixer a l'interessat si es donen les circumstàncies previstes en els articles 32.2 i 34.1 LRJSP per al reconeixement de la responsabilitat patrimonial de l'Administració (*supra* § 32.33). Ara bé, com que es tracta d'una disposició, no queden compromesos els actes ferms dictats en aplicació seva (per exemple, una liquidació tributària per al pagament d'una taxa municipal per ocupar l'espai públic en el mercat ambulant setmanal d'una localitat que es gira a un comerciant i contra la qual no recorre en el moment oportú, i que deriva d'una ordenança municipal per regular la venda ambulant, que posteriorment és declarada nul·la).

## 4. LA DECLARACIÓ DE LESIVITAT

**32.** En el cas que l'acte, favorable per a l'interessat, presenti algun vici ja no de nul·litat sinó d'anul·labilitat de l'article 48 LPAC, l'article 107 LPAC incrementa, en

bona lògica, els requisits i condicions de la revisió d'ofici que tendeix a anul·lar l'acte. D'aquesta manera, la diferència principal amb l'article 106 LPAC és que ara l'Administració ja no pot declarar d'ofici i per si mateixa l'anul·lació de l'acte, llevat del supòsit dels actes de gravamen anul·lables, que l'Administració pot anul·lar lliurement, així com el dels actes de gravamen o desfavorables que —sense comportar vicis d'invalidesa i, per això, com que no es tracta d'un supòsit d'anul·lació— l'Administració pot revocar en qualsevol moment (*infra* § 33.38 i 41). Per contra, i com que es tracta d'actes favorables anul·lables, l'Administració prèviament ha de formular una **declaració de lesivitat** per a l'interès públic contra aquests actes favorables que siguin anul·lables, com a pressupòsit necessari per a impugnar-los ulteriorment davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu, tal com prescriu igualment l'article 19.2 de la Llei 29/98, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA).

**33.** La declaració de lesivitat és un **acte administratiu discrecional** que té com a fi manifestar, d'una banda, les causes que condueixen a entendre que l'acte és anul·lable i, de l'altra, la vulneració o el menyscapte (de qualsevol tipus i no sols econòmic) per a l'interès públic que produeix la pervivència de l'acte objecte d'anul·lació. Aquesta declaració de lesivitat s'ha caracteritzat tradicionalment com una figura singular de la nostra legislació i constitueix un **requisit d'ordre processal** per a la mateixa Administració autora de l'acte amb vista a possibilitar el **recurs de lesivitat** ulterior en els termes dels articles 45.4 i 46.5 LJCA (*infra* § 34.44 i 89).

**34.** La declaració de lesivitat no es pot produir si ja han transcorregut **quatre anys** des que s'ha dictat l'acte. S'adopta a través del **procediment administratiu** oportú que incoa, tramita i resol, en el cas de l'AGE i de l'Administració autonòmica, l'òrgan competent per raó de la matèria i, quan es tracta d'una entitat local, el ple o, en defecte del ple, l'òrgan superior de l'entitat. A més, en cas que sigui procedent (per no haver transcorregut aquest període de temps) requereix l'**audiència** prèvia de tots els que siguin interessats, per a la qual cosa cal complir les prescripcions del tràmit d'audiència que recull l'article 82 LPAC (per exemple, la declaració de lesivitat d'un acte de concessió de la nacionalitat espanyola a un ciutadà que —ja en el moment de la nacionalització— no complia el requisit legal de bona conducta cívica, STS de 31 de maig de 2022, ECLI:ES:TS:2022:2125).

**35.** Finalment, la declaració de lesivitat constitueix un **pronunciament administratiu** l'admissibilitat del qual per a l'**acció d'anul·labilitat** pot ser objecte d'enjudiciament en seu judicial. Ara bé, com que produeix únicament efectes en l'àmbit processal, no es pot impugnar directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa, encara que es pot notificar, a títol merament informatiu, als interessats. Finalment, iniciat per l'Administració el procediment que tendeix a declarar lesiu l'acte administratiu per a la impugnació judicial ulterior, el transcurs de sis mesos sense haver finalitzat el procediment administratiu que tendeix a declarar la lesivitat de l'acte en determina la caducitat.

**36.** És, per tant, un **òrgan jurisdiccional** el que, en última instància, valora si, efectivament, es dona la lesió que provoca l'acte i, en conseqüència, acorda anul·lar

un acte favorable anul·lable. En aquest escenari, la mateixa Administració autora de l'acte assumeix el rol de recurrent (*infra* § 34.44) i impugna el mateix acte que ha dictat davant la jurisdicció contenciosa administrativa, a través de l'anomenat recurs de lesivitat (art. 45.4 LJCA), en el termini de dos mesos des de l'endemà de la data de la declaració de lesivitat (art. 46.5 LJCA). Per això, ens trobem realment davant dos moments temporals perfectament definits i diferenciats: a saber, el termini en el qual l'Administració ha de declarar lesiu l'acte i el termini en el qual ha d'interposar el recurs contenciós administratiu, i els ha de complir imperativament tots dos.

**36 *bis***. Una qüestió molt interessant passa perquè l'Administració pugui impugnar davant l'òrgan jurisdiccional ~~contenció~~ administratiu, amb la declaració de lesivitat prèvia, un acte presumpte positiu confirmat per una sentència ferma en els casos en què aquesta resolució judicial s'hagi limitat a constatar l'operativitat del silenci administratiu positiu sense analitzar la qüestió de fons. Com ha apuntat recentment la STS de 22 d'abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1776), amb suport en els pronunciaments que s'hi citen, encara havent recaigut sentència ferma que declara produït per silenci positiu un acte administratiu, la revisió d'ofici d'aquest acte no resulta impedida per l'efecte positiu de la cosa jutjada derivat d'aquesta sentència quan la resolució judicial únicament es pronuncia sobre el silenci positiu, perquè entén complerts els requisits perquè s'entengui produït un acte presumpte de contingut positiu, però sense haver entrat a examinar les possibles il·legalitats de fons que puguin afectar l'acte obtingut per silenci.

## 5. LA REVOCACIÓ D'ACTES ADMINISTRATIUS

**37.** La **revocació d'actes** ha suscitat l'interès de la doctrina pel cúmul de problemes que planteja, i que tenen l'origen en la regulació fallida que se'n fa en la LPA de 1958, sense haver estat possible comptar, encara avui dia, amb una adequada i satisfactòria solució normativa de la potestat revocatòria. En concret, la ubicació sistemàtica de la revocació i la redacció dels preceptes que la regulen plantegen dubtes sobre la possibilitat de revocar actes administratius desfavorables o de gravamen per motius de legalitat —com si es tractés d'una manifestació de la revisió d'ofici— i sobre l'eventual extensió de la potestat de revocació als actes administratius favorables.

**38.** L'estudi de la revocació dels actes administratius, que el legislador emmarca indegudament dins de la sistemàtica de la revisió d'ofici, obliga a fer algun advertiment inicial respecte del seu sentit i veritable abast. Malgrat que la revocació d'actes ofereix un punt de partida aparentment comú amb l'anul·lació d'aquests, com una forma d'extinció d'actes —la qual cosa n'ha propiciat el tractament normatiu tradicional dins de la revisió d'ofici—, realment ens trobem davant situacions i, per tant, facultats diferents. Perquè, mentre que l'anul·lació es fonamenta en estrictes motius de legalitat en projectar-se sobre actes invàlids, per causa de nul·litat de ple dret o d'anul·labilitat, al contrari la revocació d'un acte administratiu, que és vàlid, es produeix per estrictes **motius d'oportunitat**, quan la pervivència dels seus efectes es manifesta en contradicció amb els interessos públics que l'Administració ha de tutelar sempre.

**39.** Aquesta distinció, sustentada en la major sensibilitat terminològica de la doctrina italiana (Alessi, Romanelli), no ha estat, però, prou nítida al nostre país per diferenciar un cas d'anul·lació o invalidació (la mal anomenada també "revocació per motius de legalitat") i un supòsit, *stricto sensu*, de revocació d'actes. Més aviat i, per contra, com destaquen LAVILLA (1961: 69 i 70) i, més recentment,

SANTAMARÍA ARINAS (2000: 455 i 456), aquesta ha estat una qüestió de la qual s'ha ressentit tant la jurisprudència com la mateixa legislació i, per acció d'ambdues, la mateixa doctrina.

**40.** Darrere de la literalitat del concepte de revocació es troba el propòsit de "tornar a cridar" un acte administratiu, amb la intenció de retirar-lo de l'ordenament jurídic per motius d'interès públic, cosa que implica haver reconegut prèviament l'existència del mateix acte i dels seus efectes. La revocació respon, així doncs, a una facultat extintiva de l'Administració que, mitjançant un acte d'imperi contrari i per motius exclusius d'oportunitat, decideix eliminar un acte que ha dictat prèviament. No hi ha, a diferència de l'anul·lació o invalidació, cap vici d'il·legalitat en l'acte pel qual es pot afirmar, taxativament, que la revocació opera **sobre actes vàlids**. No es desencadena tampoc una veritable revisió d'ofici perquè s'esgrimeixin simples motius d'oportunitat i, per tant, sense qüestionar l'adequació o no a dret de l'acte, però amb uns marges decisionals molt amplis per a l'Administració, la qual cosa ha fet que alguns autors reclamin també, per a la revocació d'actes desfavorables, el dictamen del Consell d'Estat o d'òrgans consultius (CHINCHILLA MARÍN, 2024: 29). O, com en el cas més recent de MOREU CARBONELL (2025), ha fet plantejar-se fins a quin punt l'Administració pot revocar un acte desfavorable (una sanció) que ha estat impugnat davant la jurisdicció contenciosa administrativa mentre encara està pendent de resolució judicial. I és que la clau de la potestat revocatòria de l'Administració es troba en la tensió que s'origina entre, d'una banda, l'interès públic en revocar la situació existent i, de l'altra, la seguretat jurídica del particular en mantenir l'*statu quo* intangible, aspecte que se sustenta en el principi d'immutabilitat, intangibilitat o irrevocabilitat dels actes que reconeixen drets.

**41.** El règim de la revocació és controvertit, no només per la seva ubicació sistemàtica, sinó també per una regulació limitada i incorrecta, que actualment trobem continguda en l'art. 109.1 LPAC. Aquest precepte habilita les administracions públiques per ("poden") revocar els seus **actes de gravamen o desfavorables** "mentre no hagi transcorregut el termini de prescripció" i "sempre que aquesta revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, és a dir, contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic". Amb aquesta redacció literal, d'una banda, a diferència de l'acció de nul·litat de l'article 106.1 LPAC, en la revocació no es reconeix acció per als particulars i, d'altra banda, únicament es considera de manera explícita la revocació dels actes de gravamen o desfavorables, mentre que s'obvia qualsevol al·lusió als actes favorables o declaratius de drets.

**42.** L'article 109.1 LPAC no esmenta els **actes favorables o declaratius de drets**, la qual cosa planteja la problemàtica admissió de l'eventual revocació d'aquests actes. L'aparent exclusió, per absència d'esment, dels actes favorables o declaratius de drets deriva de la projecció implícita del principi d'irrevocabilitat o immutabilitat d'aquests actes, així com del respecte als drets adquirits per part del destinatari de l'acte que es pretén revocar. D'acord amb aquesta tesi, i llevat que l'acte pateixi un vici d'il·legalitat (en què resulta procedent anul·lar-lo), o per incompliment de les condicions marcades pel mateix acte (en el que s'ha anomenat com un supòsit de revocació sanció com el que preveuen els articles 105.2 *a*) i 116.3 *c*) del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües), no es pot reconèixer altra cosa que la posició d'intangibilitat per al destinatari d'aquest acte declaratiu de drets, ja que no és lògic que l'Administració es dirigeixi contra els seus propis actes revocant una decisió favorable que va adoptar prèviament i sobre la qual ha propiciat una situació jurídica d'estabilitat, de certesa i, en definitiva, de confiança en l'actuació administrativa prèvia.

**43.** Tradicionalment, des de la teoria civilista dels actes propis, a partir de la màxima *venire contra factum proprium non valet*, s'ha considerat que **l'Administració no es pot contradir** dictant un altre acte posterior de signe contrari, llevat que una norma habiliti expressament a fer-ho en circumstàncies molt concretes. Justament, i el cas d'acceptar l'eventual revocació d'actes administratius favorables, ha de quedar subjecta a una sèrie de límits que resulten, interpretativament i *sensu contrari*, de la limitada regulació del mateix article 109.1 LPAC. En aquest sentit, l'eventual revocació d'un acte administratiu favorable o declaratiu de drets: *i*) ha d'estar prevista per una norma amb rang de llei (com és el cas de la revocació del nomenament d'un funcionari recollida en l'art. 96.1 *a*) del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, EBEP), sense perjudici de les anomenades "reserves de revocació", en què el mateix acte incorpora una clàusula en la qual expressament se'n preveu la revocació eventual; *ii*) ha de preveure el reconeixement de la indemnització procedent com a rescabalament per la lesió patrimonial que ha patit el ciutadà que veu limitada o restringida l'esfera jurídica en eliminar-se l'acte que fins aleshores el beneficiava; i *iii*) s'ha de fonamentar en la necessària satisfacció d'un interès públic prevalent (com gràficament es disposa en l'art. 97 del Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant), de manera que els motius d'oportunitat que legitimen la potestat revocatòria de cap manera no s'han d'entendre com a simples motius de conveniència administrativa.

**44.** És en l'àmbit local en el qual la revocació d'actes administratius favorables o declaratius de drets ha tingut més recorregut i abast, d'acord amb l'article 16 del Decret de 17 de juny de 1955 pel qual s'aprova el Reglament de serveis de les corporacions locals. Aquest precepte, que continua gaudint de virtualitat, és el que modula l'aplicació rigorosa del principi d'irrevocabilitat d'actes favorables. També preveu els supòsits en els quals les **llicències**, com a actes administratius favorables o declaratius de drets, poden quedar sense efecte (per incompliment de les condicions en les quals van ser atorgades) o anul·lades (quan van ser atorgades erròniament), casos en els quals, casualment, no s'empra el terme "revocació". Però també s'ocupa dels veritables supòsits de revocació de llicències: "cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación". D'acord amb això, un acte favorable declaratiu de drets pot ser revocat per estrictes motius d'oportunitat (**canvi de circumstàncies o adopció de nous criteris d'apreciació**), si bé només en adoptar nous criteris d'apreciació es reconeix per a l'interessat el rescabalament indemnitzatori pels danys i perjudicis causats amb l'acció revocatòria (STS de 29 de maig de 2013, ECLI:ES:TS:2013:2765). Es pot pensar, per exemple, en un ajuntament que decideix revocar la llicència municipal que, des de fa anys, té el propietari d'un quiosc de premsa o una parada de flors que és a la vorera d'un carrer que s'ha de remodelar completament per convertir-lo en una zona de vianants i on es projecta habilitar un nou carril bici, que transcorrerà pel lloc on hi havia fins ara el quiosc o la parada que cal desmantellar.

## 6. LA RECTIFICACIÓ D'ERRORS MATERIALS I ARITMÈTICS

**45.** L'article 109.2 LPAC esmenta la **rectificació d'errors materials i aritmètics**, si bé no constitueix una manifestació real de la revisió d'ofici. Tampoc no es tracta d'una derivació de la revocació d'actes, malgrat que totes dues figures comparteixin ubicació en el mateix precepte de la LPAC. Amb l'anomenada "rectificació d'errors materials i aritmètics" l'Administració pot rectificar en qualsevol moment, d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials, de fet (no de dret o que requereixin interpretació o valoració jurídica) o aritmètics existents en els seus actes (es pot esmentar la STS de 21 de març de 2022, ECLI:ES:TS:2022:1188).

**46.** Es tracta, així doncs, de rectificar, sense conseqüències invalidants en l'acte, equivocacions de noms, dates, operacions aritmètiques o simplement xifres, sense que la rectificació comporti ni pugui suposar noves valoracions o consideracions jurídiques en l'acte. És per això que, en la rectificació d'errors materials i aritmètics, l'acte rectificat ha de tenir un contingut idèntic que l'acte objecte de rectificació, sense variació

del contingut objectiu o del sentit inicial i sense que l'Administració pugui desenvolupar, sota aquest pretext i en frau de llei, operacions encobertes de revisió d'ofici o revocació d'actes.

## 7. LÍMITS A LA REVISIÓ

**47.** Les facultats de revisió que pot emprendre l'Administració estan subjectes a una sèrie de límits. Aquests límits apareixen previstos en l'article 110 LPAC, de manera que, de resultes de la ubicació sistemàtica i de la literalitat del text, es podria pensar que es projecten també sobre la revocació d'actes i sobre la rectificació d'errors materials, de fet o aritmètics, malgrat que, clarament, aquests dos últims supòsits, com s'ha dit (*supra* § 33.23), no constitueixen manifestacions reals de revisió d'ofici.

**48.** Això no obstant, l'article 110 de la LPAC es refereix únicament a les "facultats de revisió" i no a les "facultats de revisió o revocació" a les quals es referia l'article 137 de l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques. En els termes exposats pel Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, del Consell d'Estat sobre l'Avantprojecte esmentat, els límits que regula aquest precepte no s'apliquen a la revocació: "por cuanto la figura de la revocación (…) ya cuenta con sus propios límites (que la revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico), que acotan debidamente su alcance y permiten que el empleo de esta técnica revisora se haga sin menoscabo de la seguridad jurídica. Ello excluye la necesidad de someterla, adicionalmente, a los límites que se aplican a la revisión de oficio".

**49.** En aquest estat de coses, la revisió d'un acte administratiu no és possible "quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis". Com ha dit el Tribunal Suprem en la STS d'1 de desembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4191): "(…) la correcta aplicación del artículo 110 de la LPAC exige dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u 'otras circunstancias' como la cosa juzgada que, aunque no se menciona expresamente en el artículo 110 LPAC opera igualmente como límite a la potestad de revisión de oficio, en los términos precisados por CHINCHILLA MARÍN, 2024: 42); por otro, el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes". En tot cas, l'aplicació de l'article 110 LPAC obliga a ponderar les circumstàncies del cas concret i els béns jurídics en joc (STS d'11 de gener de 2017, ECLI:ES:TS:2017:57).

**50.** Cal tenir en compte que la **confiança legítima** no s'enuncia expressament com un límit més de les facultats revisores. Ara bé, aquesta omissió no en dificulta la necessària presa en consideració com a límit per a la funció revisora, tal com reforça el reconeixement que se'n fa en l'article 3.1 *e)* LRJSP i la doctrina jurisprudencial (STS de 27 de desembre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:8726 i STS de 17 de novembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:4174). Això confirmaria que l'article 110 LPAC no constitueix un *numerus clausus* i s'obre la possibilitat d'ampliar els supòsits en què la revisió no resulti factible per l'acció d'altres principis generals cristal·litzats en la legislació sectorial, com podria arribar a ser el cas de la vulnerabilitat (social, ambiental, energètica, habitacional, etc.).

## 8. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIUS

**51.** L'estudi del control (intern) de les administracions públiques presenta una doble cara, de manera que, a més de la revisió d'ofici, el control dels actes administratius també es pot produir mitjançant un sistema de recursos administratius en què és la mateixa Administració la que es controla a si mateixa (control intern) enfront de l'acció (control) externa dels jutges i tribunals (*infra* § 34). Aquest sistema presenta, a diferència de la revisió d'ofici *stricto sensu*, una indubtable **naturalesa impugnatòria** com a fórmula reactiva en la defensa dels drets dels ciutadans enfront de l'actuació administrativa. Per aquest motiu, cal diferenciar, ja d'entrada, els recursos administratius d'altres actuacions (sense aquesta naturalesa impugnatòria) que poden desenvolupar també els ciutadans enfront de l'Administració com són les peticions, les queixes i les reclamacions, en les quals —en cap— es pretén anul·lar cap acte.

**52.** El control actuat a través del sistema de recursos constitueix, d'una banda, una garantia dels particulars per tal com, en un Estat de dret com el nostre, l'Administració es troba subjecta al principi de legalitat (sotmetiment a la CE, a la llei i a la resta de l'ordenament jurídic, *supra* § 4.14). D'aquesta manera, contra totes les decisions que ha pres l'Administració es pot recórrer (poden ser controlades). D'altra banda, la interposició d'un recurs administratiu constitueix un requisit obligat per als particulars, ja que la **via administrativa de control** —projectada també com una prerrogativa de l'Administració— s'erigeix en pressupòsit necessari per a la impugnació judicial de l'acte. Però, al mateix temps, constitueix una nova oportunitat perquè l'Administració pugui reconsiderar o corregir la seva decisió prèvia, de manera que satisfaci les pretensions de l'interessat, sense necessitat d'un procés judicial, sempre més llarg i costós.

### 8.1. El pressupòsit necessari dels recursos administratius

**53.** Abans d'estudiar els diferents tipus de recursos administratius, interessa donar compte d'una sèrie de notes característiques i pressupòsits propis que singularitzen el sistema de recursos administratius. En primer lloc, perquè es pugui parlar de recursos administratius (amb independència ara de les diferents classes), necessitem que hi hagi un **acte administratiu previ**. Aquest acte administratiu constitueix l'objecte de l'eventual recurs administratiu i, a partir del que disposa l'article 112.1 LPAC, pot ser **definitiu o resolutori** del procediment (incloent-hi un eventual acte consensual substitutori de l'anterior) o un **acte de tràmit qualificat**. En aquest últim supòsit, és possible interposar un recurs administratiu contra un acte de tràmit quan aquest acte decideix, directament o indirectament, sobre el fons de l'assumpte, determina la impossibilitat de continuar el procediment, o produeix indefensió o un perjudici irreparable a drets i interessos legítims. És el cas, per exemple, d'un procediment tramitat per concedir una autorització ambiental sol·licitada per a una instal·lació destinada a la cria intensiva d'aviram o de porcs: l'informe urbanístic negatiu de l'ajuntament del municipi on es pretén localitzar aquesta instal·lació obliga l'òrgan ambiental

autonòmic competent per decidir la concessió de l'autorització ambiental a posar fi al procediment mitjançant una resolució motivada, amb l'arxivament consegüent de les actuacions.

**54.** En segon terme, els recursos administratius només tenen cabuda enfront d'actes administratius. **No són possibles recursos administratius directes contra reglaments** ni disposicions administratives generals, tal com, de manera taxativa, prescriu l'article 112.3 LPAC. No obstant l'anterior, és possible interposar (indirectament) un recurs administratiu contra un reglament quan aquest recurs se substancia únicament contra la nul·litat d'una disposició administrativa de caràcter general que, justament, és la que dona suport normatiu a l'acte contra el qual es recorre. Aleshores, el recurs administratiu serveix per qüestionar, també i indirectament, la nul·litat del reglament, cosa que permet interposar-lo davant l'òrgan autor d'aquesta última disposició. Ara bé, en la resolució d'aquest recurs, que pot conduir a l'anul·lació de l'acte, l'Administració, en canvi, no pot decidir anul·lar la norma reglamentària, sense perjudici que se'n plantegi la revisió d'ofici per la via que ja ens consta (*supra* § 33.22).

**55.** En tercer lloc, un recurs administratiu l'ha d'interposar la persona que es trobi legitimada. Aquesta **legitimació** es té a partir de la titularitat del dret subjectiu o l'interès legítim que l'acte lesiona o vulnera, per la qual cosa la finalitat d'interposar un recurs administratiu i, a través d'això, la pretensió que s'exerceix amb aquest recurs implica modificar o anul·lar l'acte contra el qual es recorre.

**56.** Finalment, és important considerar que, avui dia, s'entén superada, en estrictes termes constitucionals, l'**antiga regla del "paga i reclama"** (*solve et repete*, en l'al·locució llatina). Per això, amb caràcter general, no és possible supeditar o condicionar la interposició d'un recurs administratiu al pagament previ de la quantitat exigida per l'acte objecte de recurs (conté la doctrina del TS sobre aquest tema la STS de 25 de setembre de 2000, ECLI:ES:TS:2000:6743).

## 8.2. La tramitació dels recursos administratius

**57.** Dins de la tramitació dels recursos administratius hem de diferenciar fins a quatre seqüències diferents, que passen per la preparació del recurs, la interposició, la tramitació *stricto sensu* i la resolució d'aquest recurs.

### *8.2.1. La preparació i interposició del recurs*

**58.** La **preparació** no és un tràmit o actuació habitual en el cas dels recursos administratius, a diferència del que sí que passa, per exemple, amb les reclamacions economicofinanceres, així com amb els recursos contenciosos administratius. Sigui com sigui, amb la preparació del recurs administratiu el particular interessat sol·licita a l'Administració que li reveli les actuacions de l'expedient, per obtenir totes les dades i els antecedents necessaris a fi de poder interposar ulteriorment el recurs administratiu que sigui procedent.

**59.** Una vegada preparat el recurs administratiu, en els casos en què s'exigeixi així o bé perquè directament aquesta preparació no és procedent, la interposició d'un recurs administratiu implica presentar-lo mitjançant l'escrit d'interposició degut. Aquest **escrit d'interposició** del recurs ha de reunir els requisits generals als quals es refereix l'article 115.1 LPAC, amb identificació del recurrent, de l'acte contra el qual es recorre i les raons per impugnar-lo, de l'òrgan davant el qual s'interposa el recurs i les altres prescripcions exigides, si escau.

**60.** Pot succeir que l'interessat s'equivoqui o no qualifiqui el recurs convenientment, cosa que no constitueix un obstacle per a la tramitació ulterior, sempre que, de l'escrit presentat, se'n pugui deduir totalment el veritable caràcter del recurs i el termini per interposar el recurs no hagi transcorregut, depenent del recurs que sigui procedent formalitzar (art. 115.2 LPAC).

**61.** Finalment, la interposició d'un recurs administratiu desencadena una sèrie de **conseqüències,** que podem resumir en: *i*) obligació per a l'Administració de tramitar, resoldre i notificar el recurs administratiu en el termini escaient; *ii*) prohibició de delegar la competència per resoldre el recurs en el mateix òrgan que ha dictat l'acte objecte de recurs; *iii*) no suspensió, com a regla general, de l'execució de l'acte contra el qual s'ha recorregut, llevat que l'òrgan competent per resoldre —d'ofici o a instàncies del recurrent— acordi la suspensió de l'acte, sempre que es doni una de les dues circumstàncies que assenyala l'art. 117.2 LPAC, ponderant raonadament, i sense prejutjar el fons de l'assumpte, el perjudici que causa a l'interès públic o a tercers la suspensió i el que s'hagi ocasionat eventualment al recurrent a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte contra el qual s'ha recorregut.

### *8.2.2. La tramitació del recurs*

**62.** La tramitació d'un recurs administratiu no ofereix cap particularitat significativa o especialment rellevant que s'hagi de destacar ara. La interposició d'un recurs administratiu per un particular determina iniciar un nou procediment administratiu a sol·licitud d'interessat. És per això que aquí són aplicables les **normes generals de la instrucció i finalització** del procediment administratiu (*supra* § 15.63 i 79), en què es pot advertir la necessitat que l'òrgan que resolgui el recurs administratiu obtingui els informes previs d'altres òrgans de la mateixa Administració o d'una de diferent, així com que concedeixi tràmit d'audiència a l'interessat (art. 118 LPAC).

### *8.2.3. La resolució del recurs*

**63.** L'òrgan competent per resoldre ha de tenir en compte no tan sols el que hagi demanat el recurrent (congruència), sinó, a més, totes les qüestions que plantegi l'expedient del recurs, tant de forma com de fons, tant si han estat al·legades pels interessats com si no. La resolució d'un recurs pot ser (art. 119.1 LPAC) en forma **estimatòria** (total o parcial), **desestimatòria o d'inadmissió** del recurs (en aquesta última possibilitat, per la concurrència d'alguna de les causes previstes en l'article 116 LPAC, a saber, incompetència de l'òrgan davant el qual s'interposa el recurs perquè el

competent pertany a una altra administració; falta de legitimació del recurrent; impugnació d'un acte no susceptible de recurs; transcurs del termini per interposar el recurs; i falta de fonament del recurs).

**64.** Quan es tracti de resoldre una **pluralitat de recursos** que derivin d'un mateix acte administratiu, l'article 120 LPAC recull una regulació específica. D'acord amb aquesta regulació, interposat un recurs contenciós administratiu contra una resolució administrativa expressa o contra la desestimació per silenci administratiu negatiu, l'òrgan administratiu competent per resoldre la resta de recursos administratius pot acordar la **suspensió** del termini per resoldre fins que recaigui el pronunciament judicial. La suspensió acordada s'ha de notificar als interessats, que hi poden recórrer en contra, sense que la interposició d'un recurs per part d'un interessat afecti la resta de procediments de recursos en suspens. Una vegada produït el pronunciament judicial, l'òrgan administratiu ho ha de comunicar als interessats i ja pot resoldre els recursos en suspens, sense necessitat de cap tràmit addicional, excepte el d'audiència.

**65.** La falta de resolució expressa en el termini escaient determina la desestimació del recurs (per aplicació del **silenci administratiu negatiu**), excepte en el cas de l'anomenat "doble silenci" en el recurs d'alçada, en les circumstàncies que apuntem una mica més endavant (*infra* § 33.73). Finalment, la resolució d'un recurs administratiu impedeix a l'Administració aplicar l'anomenada *reformatio in peius* que recull l'article 119.3 LPAC *in fine*. En aquest sentit, no és possible que, en ocasió de la interposició del recurs, la resolució d'aquest recurs pugui agreujar la situació inicial del recurrent.

## 8.3. Els tipus de recursos administratius

**66.** La via administrativa de control obliga a precisar, d'entrada, que no existeix un únic recurs administratiu. Per contra, es poden distingir tres grans tipus de recursos administratius, que, de manera sistemàtica, es construeixen entorn de les possibilitats següents: *i*) recursos ordinaris, en què, alhora, cal diferenciar entre recursos comuns o generals i recursos especials; i *ii*) recurs extraordinari de revisió.

### *8.3.1. Els recursos ordinaris*

**67.** Dins de la tipologia de recursos ordinaris cal referir-se, en primer lloc, als **recursos comuns o generals** com els recursos "més normals" (per habituals i freqüents) que la legislació administrativa posa a disposició dels ciutadans a l'hora d'impugnar algun tipus d'acte sobre la base de qualsevol infracció de l'ordenament jurídic. Dins d'aquests recursos administratius comuns distingim el recurs d'alçada i el recurs de reposició.

**68.** El **recurs d'alçada** (art. 121 i 122 LPAC) constitueix la modalitat de recurs administratiu més significativa de tot l'entramat de vies d'impugnació internes que conformen el sistema de recursos administratius. La mateixa denominació del recurs ("d'alçada") evoca de manera molt gràfica que suposa el control intern dins de la mateixa estructura de l'Administració. El recurs d'alçada, també representat com a recurs "jeràrquic", és manifestació precisament del **principi de jerarquia administrativa,** per tal com un òrgan (jeràrquicament) superior fiscalitza l'actuació de l'òrgan inferior autor de l'acte administratiu impugnat.

**69.** Malgrat que el control (intern) l'opera un òrgan administratiu superior al que va dictar l'acte, el recurs d'alçada es pot **interposar** davant el mateix òrgan que va dictar l'acte administratiu (que, en el termini de deu dies, l'ha de remetre a l'òrgan competent per resoldre, al qual ha d'adjuntar un informe i una còpia completa i ordenada de l'expedient) o bé davant el seu superior jeràrquic, que és el que, sempre i en tot cas, resol el recurs.

**70.** El recurs d'alçada és possible contra **actes que no posen fi a la via administrativa.** Aquesta circumstància és totalment determinant per a la viabilitat del recurs d'alçada i el converteix en **obligatori**, a diferència del recurs (potestatiu) de reposició (*infra* § 33.74). Perquè, per acudir a la via judicial de control extern, és necessari haver exhaurit la via administrativa de control, la qual cosa es produeix amb la interposició i la resolució (expressa o presumpta) del recurs d'alçada. Aleshores, es diu que l'acte administratiu ha "causat estat", i deixa expedita la via judicial. En aquest sentit, la mateixa LPAC, en l'article 114.1, disposa quins actes posen fi a la via administrativa, entre els quals s'inclouen les resolucions dels òrgans administratius que no tinguin superior jeràrquic, llevat que una llei estableixi el contrari, així com aquells en què es disposi així per una disposició legal o reglamentària. En aquest sentit, es poden esmentar els actes que han dictat el ple, els alcaldes i la junta de govern local dels ajuntaments (tots posen fi a la via administrativa d'acord amb l'article 52.2 *a*) LBRL), així com els actes dictats en exercici d'una competència delegada (art. 9.4 LRJSP), que s'entenen dictats per l'òrgan delegant, a tots els efectes, entre els quals s'inclou també l'eventual esgotament de la via administrativa de recurs (*supra* § 14.42).

**71.** El **termini d'interposició** del recurs d'alçada és d'un mes si l'acte és exprés, de manera que el transcurs d'aquest termini sense impugnar l'acte provoca que aquest acte esdevingui ferm a tots els efectes, de manera que ja no és possible interposar cap recurs, excepte l'extraordinari de revisió, si es dona alguna de les causes per fer-ho (*infra* § 33.83). Com que es tracta d'actes no expressos, el paràgraf segon de l'article 122.1 LPAC assenyala que el recurs es pot interposar "en qualsevol moment a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa específica, es produeixin els efectes del silenci administratiu".

**72.** La inexistència d'un termini preclusiu per recórrer en alçada contra l'efecte desestimatori del silenci negatiu (el que l'article 24.1 LPAC denomina "silenci desestimatori") constitueix una novetat significativa de la LPAC, que d'aquesta manera incorpora el que ja havia apuntat prèviament la jurisprudència, respecte de la regulació anterior que condicionava la interposició del recurs en el termini dels tres mesos següents a la producció del silenci administratiu negatiu (*infra* § 34.85).

**73.** El **termini de resolució i notificació** del recurs d'alçada és de tres mesos i, un cop transcorreguts, el recurs s'entén desestimat per silenci administratiu negatiu, a excepció del supòsit del "doble silenci" que recull el paràgraf tercer de l'article 24.1 LPAC. En aquest sentit, si el recurs d'alçada es va interposar en el moment oportú contra un acte no exprés, la falta de resolució (expressa) del recurs d'alçada provoca que, al silenci administratiu negatiu originari, s'hi sumi un altre silenci administratiu, que s'ha d'entendre com a positiu i, per tant, estimatori del recurs d'alçada, llevat que, amb l'estimació per silenci del recurs d'alçada, es transfereixin al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic, es possibiliti exercir activitats

que puguin danyar el medi ambient o es tracti d'un procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques (*supra* § 15.89). Sigui com sigui, la resolució (expressa o presumpta) d'un recurs d'alçada posa fi a la via administrativa (art. 114.1 *a* LPAC) i ja queda expedita la via jurisdiccional contenciosa administrativa. D'aquesta manera, contra la resolució d'un recurs d'alçada **no és possible interposar cap altre recurs administratiu**, excepte el recurs extraordinari de revisió (clarament i de manera recent en les SSTS de 27 de gener de 2023, ECLI:ES:TS:2023:203, i de 21 de maig de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2264).

**74.** El segon dels recursos comuns o generals en el sistema de recursos administratius és el **recurs administratiu de reposició** (art. 123 i 124 LPAC). El recurs de reposició presenta, amb caràcter general, una **naturalesa facultativa o potestativa**, a excepció de quan s'interposa contra els actes d'aplicació i efectivitat dels tributs locals i de la resta d'ingressos de dret públic de les entitats locals. En aquest cas, el recurs de reposició és preceptiu, excepte, alhora, en el cas dels municipis de règim especial de gran població (art. 108 LBRL i 14.2 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals).

**75.** Precisament, atès el caràcter potestatiu del recurs de reposició, és decisió de l'interessat optar per interposar el recurs administratiu de reposició o interposar directament el recurs contenciós administratiu sense necessitat de presentar prèviament el recurs de reposició. L'explicació per a aquest doble escenari que s'acaba de plantejar es troba en el tipus d'acte contra el qual és possible el recurs de reposició, a saber, **actes que posen fi a la via administrativa**. L'exhauriment de la via administrativa constitueix la mena de barrera que han de superar els ciutadans que vulguin continuar discutint davant la jurisdicció contenciosa administrativa la legalitat d'un acte administratiu (*infra* § 34.58 i 79). És així com l'interessat pot intentar una última oportunitat —en tot cas no prescriptiva ni obligada, atès el caràcter potestatiu del recurs— davant la mateixa Administració, o bé dirigir-se directament als jutjats i tribunals de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu. Ara bé, si l'interessat decideix interposar el recurs potestatiu de reposició no pot interposar simultàniament el recurs contenciós administratiu. Ha d'esperar a la resolució, expressa o presumpta, del recurs de reposició per poder acudir ulteriorment a la jurisdicció contenciosa administrativa.

**76.** Precisament, el recurs de reposició troba sentit en aquells àmbits, com en el **règim local**, en els quals, pràcticament, no és possible interposar el recurs d'alçada perquè l'acte administratiu que s'ataca l'ha dictat en origen un òrgan administratiu que no té superior jeràrquic. En aquest sentit, cal tenir en compte que, d'acord amb l'article 52.1 *a*) LBRL, en l'àmbit municipal esgoten la via administrativa l'alcalde, la junta de govern, el ple municipal i els altres càrrecs en què deleguin, la qual cosa en la pràctica fa que la majoria de les decisions municipals exhaureixin directament la via administrativa i, per tant, no siguin recurribles en alçada.

**77.** A diferència del que succeeix amb el recurs d'alçada, el recurs potestatiu de reposició s'interposa i resol **davant el mateix òrgan que va dictar l'acte contra el qual es recorre**.

**78.** El **termini d'interposició** del recurs és d'un mes si l'acte és exprés, de manera que el transcurs del termini sense interposar-lo determina que, com que en tot cas la via administrativa ja es troba esgotada, només sigui possible, a part del recurs extraordinari

de revisió, el recurs contenciós administratiu; això sí, sempre que no hagin transcorregut els terminis previstos per interposar-lo (*infra* § 34.84). En el cas d'actes no expressos, tal com s'esdevé amb el recurs d'alçada, la LPAC (paràgraf segon de l'art. 124.1) no subjecta a cap termini la interposició del recurs potestatiu de reposició, fet que es pot produir "en qualsevol moment a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa específica, es produeixi l'acte presumpte".

**78 *bis***. Interessa tenir en compte que els terminis per interposar el recurs són **preclusius** i no susceptibles d'ampliació sobre la base de l'art. 32 LPAC. Així, l'obligatorietat dels terminis constitueix un principi rector del procediment administratiu al servei del de seguretat jurídica i del de bona administració —"sense excepcionar-ne discrecionalment l'aplicació *intuito personae*, tret de l'acreditació de circumstàncies extraordinàries o excepcionals que hagin estat prèviament posades en coneixement de la mateixa administració per no causar menyscabament del seu dret a la protecció jurídica, sense indefensió, enfront d'actes de l'Administració pública" (STS de 20 de novembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:5446), que, conseqüentment, imposa al ciutadà la càrrega d'actuar de manera tempestiva per tal com l'incompliment d'aquesta obligació comporta la inadmissibilitat del recurs i la impossibilitat d'obtenir una resolució de fons. Això no suposa, en última instància, cap vulneració del dret de defensa, d'acord amb el que ha precisat la jurisprudència recent de diferents TSJ (com la STSJ de Múrcia de 9 de mar de 2023, ECLI:ES:TSJMU:2023:674, i les que s'hi citen).

~~**78 *ter***. Finalment, el **termini de resolució i notificació** del recurs de reposició és d'un mes i, un cop produïda, no és possible interposar-hi en contra un nou recurs de reposició.~~

**79.** A més dels recursos comuns o generals dins dels recursos ordinaris, trobem també els **recursos especials** per raó de la matèria i que es troben previstos en determinada normativa específica. Són aplicables en variats àmbits de la realitat sectorial (com els recursos corporatius interposats en l'àmbit de l'anomenada "Administració corporativa", els recursos contra els actes de la Seguretat Social i els recursos administratius en els procediments disciplinaris contra funcionaris públics). De tots els existents, i dels quals no és possible donar compte ara de manera singularitzada, ens ocupem dels **més destacats** en el sistema administratiu de recursos.

**80.** En primer lloc, les **reclamacions economicoadministratives** en l'àmbit tributari (art. 226-248 LGT) resoltes per òrgans administratius especialitzats (els tribunals economicoadministratius, central per a l'AGE i autonòmics i locals). Aquestes reclamacions economicoadministratives es poden presentar contra l'aplicació dels tributs de l'Estat o dels recàrrecs establerts sobre aquests, així com la imposició de sancions tributàries que facin l'AGE i les entitats de dret públic que hi estan vinculades o en són dependents, i també les administracions tributàries de les comunitats autònomes i de Ceuta i Melilla respecte dels actes i actuacions enunciats en l'article 227 LGT. L'especialitat d'aquestes reclamacions es troba en el fet que, una vegada resoltes, en contra és possible interposar algun dels recursos que preveu la mateixa LGT (d'alçada ordinari, extraordinari d'alçada per a la unificació de criteri, extraordinari per a la unificació de doctrina, d'anul·lació i extraordinari de revisió).

**81.** En segon terme, hi ha el **recurs especial en matèria de contractació** (*supra* § 19.130), regulat en els articles 44-60 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP). Es tracta d'un recurs de naturalesa potestativa i caràcter gratuït que és possible respecte de determinats contractes per raó de la quantia esmentats en l'article 44.1 LCSP, contra l'actuació d'administracions públiques o de subjectes que tinguin la condició de poder adjudicador, i que és resolt, malgrat la denominació formal de "tribunals", per òrgans administratius que tenen independència funcional (el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals en l'AGE, els tribunals autonòmics de recursos contractuals per a l'Administració autonòmica en què se n'han creat i els òrgans que designa la legislació autonòmica per a l'Administració local).

**82.** Finalment, trobem les **reclamacions en matèria d'accés a la informació pública** (*supra* § 28.67 i 68) previstes en els articles 23 i 24 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBG). Aquesta reclamació, potestativa i prèvia a la via judicial, substitueix els recursos administratius ordinaris i es pot dirigir contra qualsevol resolució en matèria d'accés per a la qual s'inadmet a tràmit o es desestima, de manera expressa o per silenci administratiu negatiu, una sol·licitud d'informació en exercici del dret d'accés de l'article 12 LTBG. En coneix el Consell de Transparència i Bon Govern, l'equivalent autonòmic o l'organisme específic al qual hagi atribuït la competència la comunitat autònoma corresponent, en virtut de la possibilitat prevista en la disposició addicional quarta de la LTBG.

### *8.3.2. El recurs extraordinari de revisió*

**83.** El recurs extraordinari de revisió, com el mateix nom indica, es diferencia dels recursos ordinaris perquè només és possible interposar-lo en **supòsits concrets i taxats** per la mateixa Llei (art. 125.1 LPAC). D'aquesta manera, la naturalesa excepcional d'aquest recurs condiciona estretament les seves possibilitats d'interposició, malgrat que això no obsta de cap manera per instar la revisió d'ofici de l'acte per causa de nul·litat de ple dret o per sol·licitar la rectificació d'errors materials, de fet o aritmètics.

**84.** El recurs extraordinari de revisió només es pot interposar contra **actes ferms en via administrativa**. Interessa tenir present que no tan sols l'acte contra el qual s'interposa eventualment aquest recurs extraordinari ha exhaurit la via administrativa. A més, aquest acte és ferm, la qual cosa significa que té consolidats els efectes i no és possible cap recurs administratiu en contra. Ara bé, si l'acte és ferm en la via contenciosa administrativa, aleshores el que és procedent és el recurs extraordinari de revisió contra la resolució judicial que ha confirmat la validesa de l'acte administratiu ferm (*supra* § 17.78). En aquest estat de coses, el recurs extraordinari de revisió permet reobrir una situació ja tancada i consolidada per la fermesa de l'acte impugnat, a partir de la concurrència d'una sèrie de circumstàncies extraordinàries que, justament, possibiliten interposar el recurs.

**85.** A aquestes circumstàncies, per la **concurrència de dades o esdeveniments excepcionals i sobrevinguts** amb posterioritat al moment en què l'acte va ser dictat, es refereix l'article 125.1 LPAC: *a*) que en dictar-lo s'hagi incorregut en un error de fet, que resulti dels mateixos documents incorporats a l'expedient; *b*) que apareguin documents de valor essencial per a la resolució de l'assumpte que, malgrat que siguin posteriors, evidenciïn l'error de la resolució contra la qual es recorre; *c*) que en la resolució hagin influït essencialment documents o testimonis declarats falsos per sentència judicial ferma, anterior o posterior a la resolució; *d*) que la resolució s'hagi dictat com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o altra conducta punible i s'hagi declarat així en virtut de sentència judicial ferma.

**86.** El recurs extraordinari de revisió s'**interposa** davant el mateix òrgan que va dictar en el moment oportú l'acte contra el qual ara es recorre, el qual és, a més, el competent per resoldre.

**87.** Quant als **terminis** d'interposició del recurs, difereixen en funció de la circumstància (de les quatre exposades *supra* § 33.85) que motiva interposar-lo. D'aquesta manera, quan es tracta de la causa

de l'apartat *a*), el recurs s'ha d'interposar dins del termini dels quatre anys següents a la data de la notificació de la resolució impugnada. En els altres casos (apartats *b*, *c* i *d*), el termini és de tres mesos, a comptar des del coneixement dels documents o des que la sentència judicial va resultar ferma.

**88.** D'acord amb el que disposa l'article 126 LPAC, existeix un **tràmit d'inadmissió** semblant al de la revisió d'ofici. En aquest sentit, el recurs s'ha d'inadmetre, de manera que l'òrgan administratiu no entra a conèixer del seu fons i sense necessitat d'obtenir el dictamen del Consell d'Estat o l'òrgan consultiu autonòmic, quan el recurs no es fonamenta en algun dels quatre motius taxats que s'han assenyalat o quan s'han desestimat prèviament quant al fons altres recursos substancialment iguals.

**89.** Finalment, l'òrgan administratiu que resol el recurs extraordinari de revisió s'ha de pronunciar no tan sols sobre la procedència del recurs mateix, sinó també, si escau, **sobre el fons** de la qüestió que va resoldre, en el moment oportú, l'acte contra el qual es recorre. Tot això, dins d'un termini màxim per resoldre de tres mesos des de la interposició del recurs extraordinari de revisió, de manera que la falta de resolució expressa en aquest termini provoca la desestimació del recurs, per silenci administratiu negatiu, fet que habilita la via jurisdiccional contenciosa administrativa.

## 9. ALTRES FÓRMULES ALTERNATIVES DE CONTROL

**90.** L'art. 112 LPAC preveu l'existència de **procediments alternatius** als recursos administratius, que poden substituir, si ho estableix una llei, el recurs administratiu d'alçada i el recurs potestatiu de reposició "en supòsits o àmbits sectorials determinats, i quan l'especificitat de la matèria ho justifiqui". Amb la concurrència dels pressupòsits anteriors, els recursos administratius ordinaris, per tant, es poden substituir per procediments d'**impugnació, reclamació**, conciliació, mediació i arbitratge. Algunes d'aquestes altres fórmules simplement substitueixen la impugnació a través dels recursos administratius per altres procediments en les matèries que determina la legislació sectorial que sigui aplicable; això sí, respecte als principis, garanties i terminis que la LPAC reconeix de manera general en tots els procediments. Quan es tracta de **la conciliació, la mediació** i, sobretot, **l'arbitratge,** ens situem davant escenaris substitutius de la impugnació en els quals l'interessat pretén solucionar un conflicte amb l'Administració per alguna d'aquestes vies, sens dubte, tenen més recorregut en l'àmbit privat que en el dret administratiu. Això no obstant, també es comença a albirar la seva viabilitat administrativa, com en dona testimoni la mediació o conciliació de l'Autoritat Independent per a la Igualtat de Tracte i la No-Discriminació de l'article 40 de la Llei 15/2022, de 22 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació.

**91.** L'aplicació general d'aquests altres mitjans alternatius, principalment l'**arbitratge**, en l'Administració ha plantejat tradicionalment una sèrie de problemes, que deriven dels punts següents: *i*) l'extensió de l'abast de l'autonomia de la voluntat dels subjectes privats a l'Administració; *ii*) la consideració d'una de les parts, concretament l'Administració, com una organització que actua mitjançant l'exercici de potestats administratives i, per tant, no susceptibles de transacció en molts casos; i *iii*) el sotmetiment, per mandat constitucional, de la legalitat de la seva actuació al control judicial (art. 106.1 CE). Per aquests motius i d'altres, no es pot traslladar a l'Administració,

així sense més ni més, l'aplicació de la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'arbitratge. En el mateix sentit, i més recentment, no resulten tampoc aplicables els mitjans adequats de solució de controvèrsies en via no jurisdiccional per als "assumptes de qualsevol naturalesa, amb independència de l'ordre jurisdiccional davant el qual s'hagin de ventilar, en què una de les parts sigui una entitat pertanyent al sector públic" (article 3.2 de la Llei orgànica 1/2025, de 2 de gener, de mesures en matèria d'eficiència del Servei Públic de Justícia, sense perjudici del que assenyala en la disposició final trentena primera).

**92.** Això no obsta perquè certs subjectes públics (corporacions de dret públic, entitats i organismes públics, així com autoritats administratives independents) puguin dur a terme una **activitat administrativa arbitral** i decidir sobre controvèrsies de subjectes privats, d'acord amb les seves pròpies normes reguladores (art. 14.1 *a* de la Llei 60/2003). Un exemple clàssic d'arbitratge en el sentit exposat és el desenvolupar per les juntes arbitrals de consum (Reial decret 713/2014, pel qual s'aprova el Reglament que regula el sistema arbitral de consum). Per si calia, es poden preveure, fins i tot, sistemes arbitrals integrats o dependents de les administracions públiques (art. 21.1, paràgraf segon, de la Llei 60/2003). O, finalment, les controvèrsies jurídiques en el si de l'AGE amb qualsevol dels seus organismes públics i les societats mercantils estatals i les fundacions del sector públic estatal amb el seu ministeri de tutela es poden reconduir al mecanisme específic que preveu la disposició addicional única de la Llei 11/2011, de 20 de maig, de reforma de la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'arbitratge i de regulació de l'arbitratge institucional en l'AGE.

**93.** Ara, amb l'excepció de l'èxit creixent de l'arbitratge administratiu en el comerç internacional, l'admissió explícita d'aquestes altres fórmules alternatives de control la trobem, per exemple, en l'article 35.1 *b*) LPAC, pel qual s'obliga a motivar, entre d'altres, a més dels actes que resolguin procediments de revisió d'ofici i de recursos administratius, **els dels procediments d'arbitratge**.

**94.** La legislació administrativa comença a recollir algunes al·lusions a aquestes altres fórmules alternatives de control. Així: *i*) l'article 45 EBEP; *ii*) l'article 31 LPAP); *iii*) l'article 7.3 LGP; *iv*) l'article 38 de la Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques; *v*) la disposició addicional primera, apartat tercer, de la LCSP; i *vi*) l'article 123 del Reial decret llei 3/2020, de 4 de febrer, de mesures urgents pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol diverses directives de la Unió Europea en l'àmbit de la contractació pública en diversos sectors.

**95.** En un altre ordre de consideracions, és possible referir-nos a manifestacions de control intern molt més específiques i singulars com a mecanismes alternatius —per l'especialitat *ratione materiae*— als mitjans ordinaris de control. Aquestes altres fórmules les trobem en matèria de funció pública (*supra* § 31). A més del control disciplinari intern dels empleats públics (títol VII de l'EBEP), la mateixa Llei incorpora una **avaluació de l'acompliment** com a sistema de mesurament (i, per tant, de control intern) tant de la conducta professional i el rendiment dels empleats públics com del compliment de determinats objectius individuals i col·lectius al servei últim de la millora de la productivitat de les diferents unitats administratives i la qualitat dels serveis públics. D'aquesta manera, l'avaluació de l'acompliment (art. 20 EBEP) constitueix el mitjà de control intern que hi ha a l'Administració per mesurar i valorar tant la conducta professional de l'empleat públic com el seu rendiment o l'assoliment de determinats resultats, amb importants conseqüències a l'efecte de l'avaluació en la

carrera professional horitzontal, la formació, la provisió de llocs de treball i la percepció de retribucions complementàries.

**96.** Finalment, és ineludible esmentar el *compliance*. En castellà i en català falta un terme exactament equivalent a aquest concepte, que s'ha identificat amb els programes de compliment normatiu propis de la pràctica empresarial privada (*supra* § 33.3). La instauració de programes de compliment normatiu al sector públic, que s'ha batejat com a ***public compliance*** ("compliment públic"), transita de manera híbrida entre el dret penal i el dret administratiu, i es projecta sobre la reputació de l'organització i els agents públics (empleats públics i càrrecs polítics). L'objectiu últim del *public compliance* no és altre que incentivar conductes i comportaments adequats en la gestió pública amb vista a evitar el frau mitjançant l'aposta pel foment de valors com l'objectivitat, la integritat i la rendició de comptes (*accountability*) mitjançant l'establiment de codis de conducta i canals interns de denúncia (com en el cas de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció), que coadjuvin a mantenir la confiança ciutadana en les institucions públiques.

**97.** El *public compliance* troba reflex, sobretot, en matèria de contractació pública i també en urbanisme. I s'evidencia com una fórmula de control i de vigilància davant eventuals conductes fraudulentes dins de l'Administració, a partir d'una nova cultura pel respecte al dret amb el fi últim de preservar la integritat administrativa i prevenir, principalment, els casos de corrupció.

## 10. BIBLIOGRAFIA

### 10.1. Bibliografia citada

Renato ALESSI, *La revoca degli atti ammistrativi*, Giuffrè, Milà, 1956.

Elisa MOREU CARBONELL, "La revocación de actos de gravamen y su impacto procesal", *Revista de Administración Pública*, núm. 226 (2025), pàg. 121-154.

Carmen CHINCHILLA MARÍN, "La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites: una reflexión crítica", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117 (2024), pàg. 19-75.

Landelino LAVILLA ALSINA, "La revisión de oficio de los actos administrativos", *Revista de Administración Pública*, núm. 34 (1961), pàg. 53-98.

Francisco LÓPEZ MENUDO, "La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad", *Revista de Administración Pública,* núm. 217 (2022), pàg. 13-52.

Franck MODERNE, "El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia", *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 3 (1982), pàg. 121-136.

Vincenzo M. ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milà, 1939.

René Javier SANTAMARÍA ARINAS, "La reforma del art. 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos", *Revista de Administración Pública*, núm. 151 (2000), pàg. 441-464.

## 10.2. Bibliografia complementària recomanada

Carmen AGOUÉS MENDIZÁBAL, *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Aranzadi, Cizur Menor, 2024.

José Francisco ALENZA GARCÍA, *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos,* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

Felio José BAUZÁ MARTORELL, *Revisión de oficio. Dudas, lagunas y controversias*, Iustel, Madrid, 2024.

María Concepción CAMPOS ACUÑA, *Compliance en la administración pública: dificultades y propuestas*, CEMCI, Granada, 2017.Federico A. CASTILLO BLANCO (coord.), *Compliance e integridad en el sector públi*co, Tirant lo Blanch, València, 2019.

Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ, *El sistema de lesividad en el ordenamiento jurídico español*, Atelier, Barcelona, 2022

Vicente ESCUÍN PALOP i Beatriz BELANDO GARÍN, *Los recursos administrativos*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2011.

Marta GARCÍA PÉREZ, *Arbitraje y derecho administrativo,* Cizur Menor, Thomson Civitas, 2011.

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, València, 2017.

Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Los límites a la potestad de revisión*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

Juan ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo,* McGraw-Hill*,* Madrid, 1998.

José Manuel SALA ARQUER, *La revocación de los actos administrativos en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 30 i 31 (2018-2019), pàg. 179-194.