UNITAT 2

FASES DEL PROCEDIMENT SANCIONADOR

CONTINGUTS

2.1. Introducció

2.2. Actuacions prèvies

2.3. Iniciació del procediment

2.4. Instrucció del procediment

2.5. Finalització del procediment

2.6. Executivitat de les sancions

2.7. Recursos

a) Recurs d'alçada

b) Recurs potestatiu de reposició

c) Recurs extraordinari de revisió

d) Referència a la revisió d'ofici i a la declaració de lesivitat. Esment a la revocació i a la rectificació.

2.8. Tramitació simplificada

2.9. Caducitat del procediment

OBJECTIUS

1. Identificar els conceptes bàsics dels procediments administratius sancionadors.
2. Conèixer les seves fases.
3. Conèixer el règim jurídic i tenir en compte les tendències jurisprudencials actuals en aquesta matèria.

Autor: Joaquín E. Tomás Marín
Data d'elaboració: 31 de març de 2025
Aquesta obra es difon mitjançant la llicència Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

2.1. Introducció

a) Concepte i drets de l'interessat:

Podem definir el procediment sancionador com aquell en el qual l'Administració exercita la seva potestat sancionadora resolent, en cas de comissió d'alguna de les infraccions tipificades, la imposició de la sanció corresponent.

Com a punt de partida, no hem d'obviar els drets que tot interessar té en el procediment i, especialment, en el sancionador. Així, l'article 53 de la Llei 39/2015 diu:

"*1. A més de la resta de drets que preveu aquesta Llei, els interessats en un procediment administratiu tenen els drets següents:*

a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats; el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini; l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució; i els actes de tràmit dictats. Així mateix, també tenen dret a accedir i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats.

Els qui es relacionin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics tenen dret a consultar la informació a què es refereix el paràgraf anterior, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés. S'entén complerta l'obligació de l'Administració de facilitar còpies dels documents continguts en els procediments mitjançant la posada a disposició de les còpies en el punt d'accés general electrònic de l'Administració competent o en les seus electròniques que corresponguin.

b) A identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments.

c) A no presentar documents originals llevat que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable estableixi el contrari. En cas que, excepcionalment, hagin de presentar un document original, tenen dret a obtenir-ne una còpia autenticada.

d) A no presentar dades i documents no exigits per les normes aplicables al procediment de què es tracti, que ja estiguin en poder de les administracions públiques o que hagin estat elaborats per aquestes.

e) A formular al·legacions, utilitzar els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic, i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució.

f) A obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin dur a terme.

g) A actuar assistits d'un assessor quan ho considerin convenient en defensa dels seus interessos.

h) A complir les obligacions de pagament a través dels mitjans electrònics previstos a l'article 98.2.

i) Qualssevol altres que els reconeguin la Constitució i les lleis.

2. A més dels drets que preveu l'apartat anterior, en el cas de procediments administratius de naturalesa sancionadora, els presumptes responsables tenen els drets següents:

a) A ser notificats dels fets que se'ls imputin, de les infraccions que aquests fets puguin constituir i de les sancions que, si s'escau, se'ls puguin imposar, així com de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que atribueixi aquesta competència.

b) A la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostri el contrari".

b) Principis:

I.- Principi de transparència o principi d'accés permanent: A aquest efecte, com ja se ha vist, en qualsevol moment del procediment, els interessats tenen dret a conèixer el seu estat de tramitació i a accedir i obtenir còpies dels documents continguts en el mateix (art. 53 Llei 39/15). Així mateix, i amb anterioritat al tràmit d'audiència, els interessats podran formular al·legacions i aportar els documents que estimin convenients.

II.- Dualitat de fases (art. 63 Llei 39/15): es produeix la distinció entre la fase instructora i la resolutòria, que no poden correspondre al mateix òrgan.

III.- Impuls (art. 72 Llei 39/15): El procediment, sotmès al principi de celeritat, s'impulsarà d'ofici en tots els seus tràmits i a través de mitjans electrònics, respectant els principis de transparència i publicitat.

IV.- Concentració de tràmits (art. 73 Llei 39/15): D'acord amb el principi de simplificació administrativa, s'acordaran en un sol acte tots els tràmits que, per la seva naturalesa, admetin un impuls simultani i no sigui obligat el seu compliment successiu.

V.-Reconeixement i pagament voluntari (art. 85 Llei 39/15): Iniciat un procediment sancionador, si l'infractor reconeix la seva responsabilitat, es podrà resoldre el procediment, amb la imposició de la sanció que procedeixi. Quan la sanció tingui caràcter pecuniari, el pagament voluntari per l'imputat, en qualsevol moment anterior a la resolució, podrà implicar igualment la terminació del procediment, sense perjudici de la possibilitat de recórrer.

VI.- Constitució: Com també em vist a la unitat anterior, regeixen tots els principis processals continguts, especialment els continguts en l'art. 24 CE. El Tribunal Suprem i el Tribunal Constitucional han reconegut que els principis del dret penal són extrapolables al dret sancionador, sense perjudici de les particularitats del procediment administratiu.

Per tant, són plenament aplicables els drets consagrats en l'art. 24 de la CE. Aquest precepte diu lo següent:

"*1. Tothom té dret a obtenir la tutela efectiva dels jutges i dels tribunals en l'exercici dels seus drets i interessos legítims, sense que, en cap cas, pugui haver-hi indefensió.*

2. Tothom té dret també al Jutge ordinari predeterminat per la llei, a ser defensat i assistit per un lletrat, a ser informat de l'acusació formulada contra ell, a un procés públic sense dilacions indegudes i amb totes les garanties, a utilitzar els mitjans probatoris pertinents per la defensa pròpia, a no declarar contra si mateix, a no confessar-se culpable i a la presumpció d'innocència.

La llei regularà els casos en els quals, per raó de parentiu o de secret professional, no s'estarà obligat a declarar respecte de fets presumptament delictius".

c) Estructura:

Les fases del procediment sancionador podem classificar-les del següent mode:

I.- Actuacions prèvies

II.- Iniciació del procediment

III.- Instrucció del procediment

IV.- Finalització del procediment

V.- Recursos

2.2. Actuacions prèvies

La seva definició i raó de ser es troben perfectament descrites en l'art. 55 de la Llei 39/2015:

"*1. Amb anterioritat a l'inici del procediment, l'òrgan competent pot obrir un període d'informació o actuacions prèvies amb la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment.*

2. En el cas de procediments de naturalesa sancionadora, les actuacions prèvies s'han d'orientar a determinar, amb la precisió més gran possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment, la identificació de la persona o persones que puguin ser responsables i les circumstàncies rellevants que concorrin en uns i altres.

Les actuacions prèvies les han de dur a terme els òrgans que tinguin atribuïdes funcions d'investigació, indagació i inspecció en la matèria i, si no n'hi ha, la persona o l'òrgan administratiu que determini l'òrgan competent per iniciar o resoldre el procediment".

2.3. Iniciació del procediment

a) Iniciació:

Segons l'article 63.1 de la Llei 39/15, "*els procediments de naturalesa sancionadora s'inicien sempre d'ofici per acord de l'òrgan competent i han d'establir la separació deguda entre la fase instructora i la sancionadora, que s'encarrega a òrgans diferents*".

L'article 58 del mateix text normatiu estableix que "*els procediments s'inicien d'ofici per acord de l'òrgan competent, per iniciativa pròpia o com a conseqüència d'una ordre superior, a petició raonada d'altres òrgans o per denúncia*".

Aquestes modalitats es regulen en els articles següents:

I.- Article 59. Inici del procediment a iniciativa pròpia: "*S'entén per iniciativa pròpia, l'actuació derivada del coneixement directe o indirecte de les circumstàncies, conductes o fets objecte del procediment per part de l'òrgan que té atribuïda la competència d'iniciació*".

II.- Article 60. Inici del procediment com a conseqüència d'una ordre superior: "1*. S'entén per ordre superior, l'emesa per un òrgan administratiu superior jeràrquic del competent per iniciar el procediment.*

2. En els procediments de naturalesa sancionadora, l'ordre ha d'expressar, en la mesura que sigui possible, la persona o persones presumptament responsables; les conductes o fets que puguin constituir infracció administrativa i la seva tipificació; així com el lloc, la data, dates o període de temps continuat en què els fets es van produir".

III.- Article 61. Inici del procediment per petició raonada d'altres òrgans: "*1. S'entén per petició raonada, la proposta d'iniciació del procediment formulada per qualsevol òrgan administratiu que no té competència per iniciar-lo i que ha tingut coneixement de les circumstàncies, conductes o fets objecte del procediment, ocasionalment o bé perquè té atribuïdes funcions d'inspecció, indagació o investigació.*

2. La petició no vincula l'òrgan competent per iniciar el procediment, si bé ha de comunicar a l'òrgan que l'hagi formulat els motius pels quals, si s'escau, la iniciació no és procedent.

3. En els procediments de naturalesa sancionadora, les peticions han d'especificar, en la mesura que sigui possible, la persona o persones presumptament responsables; les conductes o els fets que puguin constituir infracció administrativa i la seva tipificació; així com el lloc, la data, dates o període de temps continuat en què els fets es van produir.

4. En els procediments de responsabilitat patrimonial, la petició ha d'individualitzar la lesió produïda en una persona o grup de persones, la seva relació de causalitat amb el funcionament del servei públic, la seva avaluació econòmica si és possible, i el moment en què la lesió efectivament es va produir".

IV.- Article 62. Inici del procediment per denúncia: "*1. S'entén per denúncia, l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.*

2. Les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració. Quan els fets esmentats puguin constituir una infracció administrativa, han de recollir la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables.

3. Quan la denúncia invoqui un perjudici en el patrimoni de les administracions públiques, la no-iniciació del procediment ha de ser motivada i s'ha de notificar als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment.

4. Quan el denunciant hagi participat en la comissió d'una infracció d'aquesta naturalesa i hi hagi altres infractors, l'òrgan competent per resoldre el procediment ha d'eximir el denunciant del pagament de la multa que li correspondria o un altre tipus de sanció de caràcter no pecuniari, quan sigui el primer a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o comprovar la infracció, sempre que en el moment que s'aportin no es disposi d'elements suficients per ordenar-la i es repari el perjudici causat.

Així mateix, l'òrgan competent per resoldre ha de reduir l'import del pagament de la multa que li correspondria o, si s'escau, la sanció de caràcter no pecuniari, quan, encara que no es compleixi alguna de les condicions anteriors, el denunciant faciliti elements de prova que aportin un valor afegit significatiu respecte d'aquells de què es disposi.

En tots dos casos és necessari que el denunciant cessi en la participació de la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia.

5. La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment."

b) Acord d'iniciació en els procediments de naturalesa sancionadora (art. 64 Llei 39/15):

"*1. L'acord d'iniciació s'ha de comunicar a l'instructor del procediment, amb trasllat de totes les actuacions que existeixin sobre això, i s'ha de notificar als interessats, i en tot cas s'entén com a tal l'inculpat.*

Així mateix, la incoació s'ha de comunicar al denunciant quan les normes reguladores del procediment ho prevegin.

2. L'acord d'iniciació ha de contenir almenys:

a) Identificació de la persona o persones presumptament responsables.

b) Els fets que motiven la incoació del procediment, la seva possible qualificació i les sancions que puguin correspondre, sense perjudici del que resulti de la instrucció.

c) Identificació de l'instructor i, si s'escau, secretari del procediment, amb indicació expressa del règim de recusació d'aquests.

d) Òrgan competent per a la resolució del procediment i norma que li atribueix aquesta competència, amb indicació de la possibilitat que el presumpte responsable pugui reconèixer voluntàriament la seva responsabilitat, amb els efectes que preveu l'article 85.

e) Mesures de caràcter provisional que hagi acordat l'òrgan competent per iniciar el procediment sancionador, sense perjudici de les que es puguin adoptar durant aquest de conformitat amb l'article 56.

f) Indicació del dret a formular al·legacions i a l'audiència en el procediment i dels terminis per al seu exercici, així com indicació que, en cas que no s'efectuïn al·legacions en el termini previst sobre el contingut de l'acord d'iniciació, aquest pot ser considerat proposta de resolució quan contingui un pronunciament precís sobre la responsabilitat imputada.

3. Excepcionalment, quan en el moment que es dicti l'acord d'iniciació no hi hagi elements suficients per a la qualificació inicial dels fets que motiven la incoació del¡ procediment, la qualificació esmentada es pot dur a terme en una fase posterior mitjançant l'elaboració d'un plec de càrrecs, que s'ha de notificar als interessats".

2.4. Instrucció del procediment

Regulada als articles 75 a 83 de la Llei 39/15, destacaré a continuació les característiques que considero fonamentals:

a) Actes d'instrucció:

Article 75 Llei 39/15: "*1. Els actes d'instrucció necessaris per determinar, conèixer i comprovar els fets en virtut dels quals s'hagi de pronunciar la resolució, els ha de dur a terme d'ofici i a través de mitjans electrònics l'òrgan que tramiti el procediment, sense perjudici del dret dels interessats a proposar les actuacions que requereixin la seva intervenció o constitueixin tràmits establerts legalment o reglamentàriament.*

2. Les aplicacions i els sistemes d'informació utilitzats per a la instrucció dels procediments han de garantir el control dels temps i terminis, la identificació dels òrgans responsables i la tramitació ordenada dels expedients, així com facilitar la simplificació i la publicitat dels procediments.

3. Els actes d'instrucció que requereixin la intervenció dels interessats s'han de practicar en la forma que sigui més convenient per a ells i sigui compatible, en la mesura que sigui possible, amb les seves obligacions laborals o professionals.

4. En tot cas, l'òrgan instructor ha d'adoptar les mesures necessàries per aconseguir el respecte ple als principis de contradicció i d'igualtat dels interessats en el procediment".

b) Al·legacions (art. 76 Llei 39/15):

"*1. Els interessats, en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència, poden adduir al·legacions i aportar documents o altres elements de judici.*

Uns i altres han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució corresponent.

2. En tot moment els interessats poden al·legar els defectes de tramitació i, en especial, els que suposin paralització, infracció dels terminis preceptivament assenyalats o l'omissió de tràmits que poden ser solucionats abans de la resolució definitiva de l'afer. Les al·legacions esmentades poden donar lloc, si hi ha raons per a això, a l'exigència de la responsabilitat disciplinària corresponent."

c) Prova:

I.- Mitjans i període de prova (art. 77 Llei 39/2015):

"*1. Els fets rellevants per a la decisió d'un procediment es poden acreditar per qualsevol mitjà de prova admissible en dret, la valoració de la qual s'ha de fer d'acord amb els criteris que estableix la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.*

2. Quan l'Administració no doni per certs els fets al·legats pels interessats o la naturalesa del procediment ho exigeixi, el seu instructor ha d'acordar l'obertura d'un període de prova per un termini no superior a trenta dies ni inferior a deu, a fi que es puguin practicar totes les que cregui pertinents. Així mateix, quan ho consideri necessari, l'instructor, a petició dels interessats, pot decidir l'obertura d'un període extraordinari de prova per un termini no superior a deu dies.

3. L'instructor del procediment només pot rebutjar les proves proposades pels interessats quan siguin manifestament improcedents o innecessàries, mitjançant una resolució motivada.

3 bis. Quan l'interessat al·legui discriminació i aporti indicis fundats sobre la seva existència, correspondrà a la persona a qui s'imputi la situació discriminatòria l'aportació d'una justificació objectiva i raonable, prou provada, de les mesures adoptades i de la seva proporcionalitat.

4. En els procediments de caràcter sancionador, els fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes vinculen les administracions públiques respecte dels procediments sancionadors que substanciïn.

5. Els documents formalitzats pels funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat i en els quals, observant-se els requisits legals corresponents, es recullin els fets constatats per aquells, han de fer prova d'aquests llevat que s'acrediti el contrari.

6. Quan la prova consisteixi en l'emissió d'un informe d'un òrgan administratiu, organisme públic o entitat de dret públic, s'entén que aquest té caràcter preceptiu.

7. Quan la valoració de les proves practicades pugui constituir el fonament bàsic de la decisió que s'adopti en el procediment, perquè és una peça imprescindible per a l'avaluació correcta dels fets, s'ha d'incloure en la proposta de resolució".

II.- Pràctica de prova (art. 78 Llei 39/15):

"*1. L'Administració ha de comunicar als interessats, amb antelació suficient, l'inici de les actuacions necessàries per a la realització de les proves que hagin estat admeses.*

2. En la notificació s'ha de consignar el lloc, la data i l'hora en què s'ha de practicar la prova, amb l'advertència, si s'escau, que l'interessat pot nomenar tècnics perquè l'assisteixin.

3. En els casos en què, a petició de l'interessat, s'hagin d'efectuar proves la realització de les quals impliqui despeses que no hagi de suportar l'Administració, aquesta en pot exigir l'avançament, a reserva de la liquidació definitiva, una vegada practicada la prova. La liquidació de les despeses s'ha de practicar unint els comprovants que n'acreditin la realitat i la quantia".

d) Tràmit d'audiència (article 82 Llei 39/15):

"*1. Un cop instruïts els procediments, i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, s'han de posar de manifest als interessats o, si s'escau, als seus representants, per a la qual cosa s'han de tenir en compte les limitacions previstes si s'escau a la Llei 19/2013, de 9 de desembre* (de transparència, accés a la informació pública i bon govern).

L'audiència als interessats ha de ser anterior a la sol·licitud de l'informe de l'òrgan competent per a l'assessorament jurídic o a la sol·licitud del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, en el cas que aquests formin part del procediment.

2. Els interessats, en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze, poden al·legar i presentar els documents i les justificacions que considerin pertinents".

Dins aquest tràmit, l'article 20 del Decret 1/2024 de la CAIB, reconeix la possibilitat de comparèixer personalment davant l'instructor en els casos en què els fets puguin ser constitutius d'infraccions greus o molt greus (vist en la unitat anterior).

e) Proposta de resolució:

I.- Concepte: últim acte de l'expedient administratiu previ a la resolució. En particular, en el procediment sancionador, últim acte d'acusació formal de l'Administració, la notificació de la qual a l'acusat satisfà el seu dret a ser informat de l'acusació. El seu equivalent en el procés penal és l'escrit de qualificació definitiva. El dicta l'instructor.

II.- Contingut (article 89.2 i .3 Llei 39/15):

"*2. En el cas de procediments de caràcter sancionador, una vegada conclosa la instrucció del procediment, l'òrgan instructor ha de formular una proposta de resolució que ha de ser notificada als interessats. La proposta de resolució ha d'indicar la posada de manifest del procediment i el termini per formular al·legacions i presentar els documents i les informacions que es considerin pertinents.*

3. En la proposta de resolució s'han de fixar de manera motivada els fets que es considerin provats i la seva qualificació jurídica exacta, s'ha de determinar la infracció

que, si s'escau, aquells constitueixin, la persona o persones responsables i la sanció que es proposi, la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixin els fonaments bàsics de la decisió, així com les mesures provisionals que, si s'escau, s'hagin adoptat. Quan la instrucció conclogui la inexistència d'infracció o responsabilitat i no es faci ús de la facultat prevista a l'apartat primer, la proposta ha de declarar aquesta circumstància".

En similars termes, l'article 21.3 del Decret 1/2024, de 5 de gener, pel qual s'aprova el Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, conté lo següent:

"*3. La proposta de resolució, degudament motivada, ha de contenir almenys els elements següents:*

a) Els fets provats.

b) Les persones responsables.

c) La valoració de les proves practicades, especialment les que constitueixin els fonaments bàsics de la decisió i, si escau, els motius d'inadmissió de les proves sol·licitades.

d) Les raons per les quals s'estimen o es desestimen les al·legacions de les persones interessades.

e) La qualificació jurídica exacta dels fets, amb indicació dels tipus d'infracció que constitueixen i dels fonaments legals corresponents.

f) Les circumstàncies relatives a la culpabilitat de l'infractor i les que agreugin o atenuïn la seva responsabilitat, si escau, com també altres criteris de graduació de la sanció.

g) Les sancions que es proposen.

h) Les mesures provisionals que, si escau, s'hagin d'incorporar a la resolució.

i) La quantificació dels danys i perjudicis acreditats que siguin susceptibles d'indemnització en favor de l'Administració pública i, si escau, l'exigència a l'infractor de la reposició de la situació fàctica alterada.

j) El termini per formular noves al·legacions i presentar nous documents.

k) Qualsevol altre pronunciament exigit per una norma legal o reglamentària".

III.- Possible arxiu abans de dictar la proposta (article 89.1 Llei 39/15):

"*L'òrgan instructor ha de resoldre la finalització del procediment, amb arxivament de les actuacions, sense que sigui necessària la formulació de la proposta de resolució,*

quan en la instrucció del procediment es posi de manifest que es dona alguna de les circumstàncies següents:

a) La inexistència dels fets que puguin constituir la infracció.

b) Quan els fets no estiguin acreditats.

c) Quan els fets provats no constitueixin, de manera manifesta, una infracció administrativa.

d) Quan no existeixi o no s'hagi pogut identificar la persona o persones responsables o bé apareguin exemptes de responsabilitat.

e) Quan es conclogui, en qualsevol moment, que la infracció ha prescrit".

2.5. Finalització del procediment

a) Formes de terminació:

Segons l'article 84 Llei 39/2015, "*1. Posen fi al procediment la resolució, el desistiment, la renúncia al dret en què es fonamenta la sol·licitud, quan aquesta renúncia no estigui prohibida per l'ordenament jurídic, i la declaració de caducitat.*

2. També produeix la terminació del procediment la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes. La resolució que es dicti ha de ser motivada en tot cas".

b) La resolució:

És la forma ordinària de finalització dels procediments sancionadors.

I.- Principi de congruència, motivació i el peu de recurs (article 88 Llei 39/2015):

"*1. La resolució que posa fi al procediment decideix totes les qüestions plantejades pels interessats i aquelles altres que se'n deriven.*

Quan es tracti de qüestions connexes que no hagin estat plantejades pels interessats, l'òrgan competent es pot pronunciar sobre aquestes, i abans ho ha de posar de manifest a aquells per un termini no superior a quinze dies, perquè formulin les al·legacions que considerin pertinents i aportin, si s'escau, els mitjans de prova.

2. En els procediments tramitats a sol·licitud de l'interessat, la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades per aquest, sense que en cap cas pugui agreujar la seva situació inicial i sense perjudici de la potestat de l'Administració d'incoar d'ofici un nou procediment, si escau.

3. Les resolucions han de contenir la decisió, que ha de ser motivada en els casos a què es refereix l'article 35. Han d'expressar, a més, els recursos que contra aquesta siguin procedents, l'òrgan administratiu o judicial davant el qual s'haurien de presentar i el termini per interposar-los, sense perjudici que els interessats puguin exercir qualsevol altre que considerin oportú".

L'article 88.3 transcrit consagra lo que es coneix com la prohibició de *reformatio in peius*.

II.- Contingut:

Segons l'article 90 de la Llei 39/2015 ("*especialitats de la resolució en els procediments sancionadors*"):

"*1. En el cas de procediments de caràcter sancionador, a més del contingut que preveuen els dos articles anteriors* (és a dir, el de l'article 88 i 89 sobre la proposta de resolució), *la resolució ha d'incloure la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixin els fonaments bàsics de la decisió, ha de fixar els fets i, si s'escau, la persona o persones responsables, la infracció o infraccions comeses i la sanció o sancions que s'imposen, o bé la declaració de no-existència d'infracció o responsabilitat.*

2. En la resolució no es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, independentment de la seva valoració jurídica diferent. No obstant això, quan l'òrgan competent per resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada a la proposta de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat perquè aporti totes les al·legacions que consideri convenients en el termini de quinze dies".

c) El desistiment i la renúncia:

I.- Desistiment:

Podem definir el desistiment com la terminació anormal d'un procés deguda al fet que l'interessat manifesta la seva voluntat d'abandonar la seva pretensió, però sense renunciar al dret en què la basava, que podrà exercitar en un altre moment (sempre que no li hagi prescrit).

Pot ser:

i.- De l'Administració (art. 93 Llei 39/2015): "*En els procediments iniciats d'ofici, l'Administració pot desistir, motivadament, en els supòsits i amb els requisits previstos a les lleis*".

ii.- Per part de l'interessat (article 94.1): "*Tot interessat pot desistir de la seva sol·licitud o, quan això no estigui prohibit per l'ordenament jurídic, renunciar als seus drets*".

II.- Renúncia:

A diferència del desistiment, la renúncia és la terminació anormal del procediment en virtut de la manifestació de voluntat de l'interessat d'abandonar la seva pretensió renunciant a més al dret material en el qual es trobava fonamentada la mateixa, de manera que no podrà exercitar-los en el futur, mitjançant un altre procés.

III.- Requisits comuns (article 93 Llei 39/2015):

"*1. Tot interessat pot desistir de la seva sol·licitud o, quan això no estigui prohibit per l'ordenament jurídic, renunciar als seus drets.*

2. Si l'escrit d'iniciació l'han formulat dos o més interessats, el desistiment o la renúncia només afecta aquells que l'hagin formulat.

3. Tant el desistiment com la renúncia es poden fer per qualsevol mitjà que permeti la seva constància, sempre que incorpori les signatures que corresponguin d'acord amb el que preveu la normativa aplicable.

4. L'Administració ha d'acceptar per complet el desistiment o la renúncia, i ha de declarar conclús el procediment llevat que, havent-s'hi personat tercers interessats, aquests n'instin la continuació en el termini de deu dies des que van ser notificats del desistiment o renúncia.

5. Si la qüestió suscitada per la incoació del procediment comporta interès general o és convenient substanciar-la per definir-la i aclarir-la, l'Administració pot limitar els efectes del desistiment o la renúncia a l'interessat i el procediment segueix".

d) La caducitat: es tractarà en el darrer epígraf d'aquesta unitat.

e) El reconeixement de responsabilitat i el pagament voluntari (art. 85 Llei 39/2015):

"*1. Un cop iniciat un procediment sancionador, si l'infractor reconeix la seva responsabilitat, es pot resoldre el procediment amb la imposició de la sanció que escaigui.*

2. Quan la sanció tingui únicament caràcter pecuniari o bé calgui imposar una sanció pecuniària i una altra de caràcter no pecuniari però s'ha justificat la improcedència de la segona, el pagament voluntari per part del presumpte responsable, en qualsevol moment anterior a la resolució, implica la terminació del procediment, excepte pel que fa a la reposició de la situació alterada o a la determinació de la indemnització pels danys i perjudicis causats per la comissió de la infracció.

3. En tots dos casos, quan la sanció tingui únicament caràcter pecuniari, l'òrgan competent per resoldre el procediment ha d'aplicar reduccions de, almenys, el 20% sobre l'import de la sanció proposada, i són acumulables entre si. Les reduccions

esmentades han d'estar determinades a la notificació d'iniciació del procediment i la seva efectivitat està condicionada al desistiment o la renúncia de qualsevol acció o recurs en via administrativa contra la sanció.

El percentatge de reducció previst en aquest apartat es pot incrementar per reglament".

Tenim que destacar que tant en el reconeixement de responsabilitat com en el pagament voluntari s'aplicarà una reducció d'almenys el 20% sobre l'import de la sanció proposada, sent aquests acumulables entre si, percentatge de reducció que podrà ser incrementat reglamentàriament.

El reconeixement de la responsabilitat o el pagament voluntari no obsten a la interposició de l'oportú recurs contenciós administratiu, com així ha declarat amb caràcter reiterat tant el Tribunal Constitucional com el Tribunal Suprem.

f) També produeix la terminació del procediment la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes.

g) Terminació convencional (article 86 Llei 39/2015):

"*1. Les administracions públiques poden subscriure acords, pactes, convenis o contractes amb persones tant de dret públic com privat, sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encomanat, amb l'abast, els efectes i el règim jurídic específic que, si s'escau, prevegi la disposició que ho reguli, i aquests actes poden tenir la consideració de finalitzadors dels procediments administratius o inserir-s'hi amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que hi posi fi.*

2. Els instruments esmentats han d'establir com a contingut mínim la identificació de les parts intervinents, l'àmbit personal, funcional i territorial, i el termini de vigència, i s'han de publicar o no segons la seva naturalesa i les persones a les quals estiguin destinats.

3. Requereixen en tot cas l'aprovació expressa del Consell de Ministres o l'òrgan equivalent de les comunitats autònomes, els acords que versin sobre matèries de la competència directa de l'òrgan esmentat.

4. Els acords que se subscriguin no han de suposar una alteració de les competències atribuïdes als òrgans administratius, ni de les responsabilitats que corresponguin a les autoritats i els funcionaris, relatives al funcionament dels serveis públics".

2.6. Executivitat de les sancions

Segons l'article 69.3 de la Llei 39/2015:

"*La resolució que posi fi al procediment ha de ser executiva quan no sigui possible interposar-hi cap recurs ordinari en via administrativa, i en la resolució es poden adoptar les disposicions cautelars necessàries per garantir-ne l'eficàcia mentre no sigui executiva i que poden consistir en el manteniment de les mesures provisionals que si s'escau s'hagin adoptat.*

Quan la resolució sigui executiva, es pot suspendre cautelarment, si l'interessat manifesta a l'Administració la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa. La suspensió cautelar esmentada finalitza quan:

a) Hagi transcorregut el termini legalment previst sense que l'interessat hagi interposat un recurs contenciós administratiu.

b) L'interessat, tot i haver interposat un recurs contenciós administratiu:

1r No hagi sol·licitat en el mateix tràmit la suspensió cautelar de la resolució impugnada.

2n L'òrgan judicial es pronunciï sobre la suspensió cautelar sol·licitada, en els termes que s'hi preveuen".

Com es pot veure, la suspensió de la sanció és una potestat discrecional de l'Administració (ja que utilitza els termes "*es pot suspendre cautelarment*"). No obstant això, no cal obviar que, segons l'article 35 de la Llei 39/2015, la decisió que s'adopti sobre aquest tema haurà de ser motivada.

2.7. Recursos

a) Introducció:

I.- Concepte:

El privilegi de l'executivitat dels actes administratius (art. 38 Llei 39/15) i la consegüent presumpció de validesa que d'ells predica l'art. 39.1 de la mateixa llei, són privilegis apriorístics perquè no eximeixen a l'Administració d'un ulterior control de la legalitat dels seus actes per a ajustar-los, en paraules de Hariou, al "bloc de legalitat", tal com exigeixen els arts. 9.1, 103 i 106 de la Constitució Espanyola.

La revisió dels actes administratius il·legals pot ser provocada:

i.- Pels particulars, a través dels recursos administratius i, posteriorment, del recurs contenciós administratiu.

ii.- Per la pròpia Administració autora de l'acte, a través de la revisió d'ofici (art. 106 a 111 Llei 39/15) i de la declaració de lesivitat (art. 107), prèvia a la impugnació dels actes davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

En el present epígraf, ens cenyirem a l'estudi dels recursos administratius.

Així, tres són els caràcters fonamentals del concepte de recurs administratiu:

i.- És un acte: Com indica González Pérez, no és un dret. Existeix, certament, un dret subjectiu del particular a sol·licitar l'anul·lació o reforma d'un acte administratiu, dret subjectiu de caràcter públic integrable dins del genèric dret de petició (art. 29 de la Constitució); però el recurs és un acte, una manifestació de voluntat (Sentència del Tribunal Suprem de 20 d'octubre de 1965).

ii.- Es dedueix davant l'Administració, i no davant un òrgan imparcial i independent del qual va dictar l'acte impugnat.

iii.- Té per objecte la impugnació d'un acte singular no normatiu, excloent aquells actes que no siguin administratius o, en determinats casos, que no siguin definitius.

II.- Naturalesa:

i.- Càrrega per a l'administrat: ja que, en el nostre Dret, la impugnació en via administrativa és, en determinats casos, un pressupost per a la impugnació processal.

ii.- Garantia per a l'administrat: encara que limitada, perquè l'Administració és jutge i part, per la fugacitat dels terminis d'interposició i per la regla general de no suspensió dels actes administratius impugnats.

III.- Classes:

i.- Per les condicions de legitimació poden ser subjectius (requereixen una condicions de legitimació especifiques) o objectius (tots els administrats estan

legitimats, per exemple, en matèria d'urbanisme, de patrimoni històric artístic, de costes, de protecció del medi ambient atmosfèric etc.).

ii.- Depenent de l'òrgan competent per a resoldre podem distingir recursos devolutius i no devolutius. Un recurs devolutiu és aquell que es resol pel superior jeràrquic de l'òrgan que va dictar la resolució. El recurs no devolutiu, en canvi, és aquell que s'examina i resol pel mateix òrgan que va dictar la resolució que es recorre.

iii.- Per la seva procedència: es distingeixen recursos ordinaris, contra qualsevol acte, excepte exclusió expressa, i fundats en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic. Per altra banda, tenim els recursos especials i els extraordinaris, que només procedeixen en els casos concrets previstos en la Llei i han de fundar-se en motius legals taxats (recurs de revisió).

iv.- Per la seva regulació en la Llei: El Títol V Llei 39/15 ("*De la revisió dels actes en via administrativa*") els regula en la seva Cap. II (arts. 112-126), després del Cap. I ("*De la revisió d'ofici*", arts. 106-111). Seran objecte d'estudi a continuació.

IV.- Requisits:

i.- Requisits subjectius:

La legitimació activa l'ostentarà l'interessat (art. 4 Llei 39/15).

- La legitimació passiva l'ostentarà l'autor de l'activitat administrativa impugnada (és a dir, els subjectes de l'art. 2 de la Llei 39/15).

ii.- Requisits objectius. Aquí hem de distingir entre actes no ferms i ferms:

Actes no ferms (és a dir, que puguin ser recorreguts en el termini legalment previst).

Article 112. Objecte i classes.

"*1. Contra les resolucions i els actes de tràmit, si aquests últims decideixen directament o indirectament el fons de l'afer, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims, els interessats poden interposar els recursos d'alçada i potestatiu de*

reposició, que pertoca fundar en qualsevol dels motius de nul·litat o anul·labilitat previstos als articles 47 i 48 d'aquesta Llei.

Els interessats poden al·legar l'oposició a la resta d'actes de tràmit per a la seva consideració en la resolució que posi fi al procediment.

2. Les lleis poden substituir el recurs d'alçada, en supòsits o àmbits sectorials determinats, i quan la seva especificitat ho justifiqui, per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge, davant òrgans col·legiats o comissions específiques no sotmeses a instruccions jeràrquiques, amb respecte als principis, les garanties i els terminis que la present Llei reconeix a les persones i als interessats en tot procediment administratiu.

En les mateixes condicions, el recurs de reposició pot ser substituït pels procediments a què es refereix el paràgraf anterior, respectant-ne el caràcter potestatiu per a l'interessat. L'aplicació d'aquests procediments en l'àmbit de l'Administració local no pot suposar el desconeixement de les facultats resolutòries reconegudes als òrgans representatius electes establerts per la llei.

3. Contra les disposicions administratives de caràcter general no es pot interposar cap recurs en via administrativa.

Els recursos contra un acte administratiu que es fonamenten únicament en la nul·litat d'alguna disposició administrativa de caràcter general es poden interposar directament davant l'òrgan que va dictar la disposició esmentada.

4. Les reclamacions economicoadministratives s'han d'ajustar als procediments que estableix la seva legislació específica".

Molt important:

El recurs d'alçada cap contra les resolucions i actes de l'art. 112.1 que no posin fi a la via administrativa (ex art. 121 Llei 39/15).

El recurs potestatiu de reposició cap contra els actes administratius que posin fi a la via administrativa (ex art. 123 Llei 39/15).

Quins actes posen fi a la via administrativa? L'article 114.2 de la Llei 39/2015 ho diu clarament:

"*Posen fi a la via administrativa:*

a) Les resolucions dels recursos d'alçada.

b) Les resolucions dels procediments a què es refereix l'article 112.2.

c) Les resolucions dels òrgans administratius que no tinguin superior jeràrquic, llevat que una llei estableixi el contrari.

d) Els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment.

e) La resolució administrativa dels procediments de responsabilitat patrimonial, independentment del tipus de relació, pública o privada, de què derivi.

f) La resolució dels procediments complementaris en matèria sancionadora a què es refereix l'article 90.4.

g) Les altres resolucions d'òrgans administratius quan una disposició legal o reglamentària així ho estableixi".

En similars termes, en l'àmbit autonòmic, l'art. 53 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de Règim Jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears disposa lo següent:

"*1. Exhaureixen la via administrativa:*

a) Els actes dictats pel president i pel Consell de Govern.

b) Els acords de les comissions delegades del Govern i les resolucions dels consellers, llevat que una llei n'estableixi el contrari.

c) Les resolucions dels recursos d'alçada.

d) La resolució dels procediments de reclamació o d'impugnació als quals fa referència l'article 59 d'aquesta llei.

e) Els acords, pactes o convenis que tenguin la condició d'acabadors dels procediments prevists en les normes bàsiques del règim jurídic.

f) Les resolucions d'altres òrgans, quan una norma de rang legal o reglamentari ho estableixi així.

2. En els ens que integren l'administració instrumental exhaureixen la via administrativa els actes emanats dels òrgans de direcció unipersonals o col·legiats, si així ho preveuen els seus estatuts o la norma de creació".

- Actes fermes:

Segons l'article 113 de la Llei 39/2015, "*contra els actes ferms en via administrativa, només és procedent el recurs extraordinari de revisió quan es doni alguna de les circumstàncies que preveu l'article 125.1*".

V.- Altres elements importants:

i.- Escrit d'interposició (art. 115 Llei 39/2015):

"*1. La interposició del recurs ha d'expressar:*

a) El nom i els cognoms del recurrent, així com la seva identificació personal.

b) L'acte que es recorre i la raó de la seva impugnació.

c) Lloc, data, signatura del recurrent, identificació del mitjà i, si s'escau, del lloc que s'assenyali als efectes de notificacions.

d) Òrgan, centre o unitat administrativa al qual s'adreça i el seu codi d'identificació corresponent.

e) Les altres particularitats exigides, si s'escau, per les disposicions específiques.

2. L'error o l'absència de la qualificació del recurs per part del recurrent no és obstacle per tramitar-lo, sempre que es dedueixi el seu caràcter vertader.

3. Els vicis i defectes que facin anul·lable un acte no poden ser al·legats pels qui els hagin causat".

ii.- Causes d'inadmissió (art. 116 Llei 39/2015):

"*Són causes d'inadmissió les següents:*

a) Ser incompetent l'òrgan administratiu, quan el competent pertanyi a una altra Administració pública. El recurs s'ha de remetre a l'òrgan competent, d'acord amb el que estableix l'article 14.1 de la Llei de règim jurídic del sector públic.

b) No tenir legitimació el recurrent.

c) Tractar-se d'un acte no susceptible de recurs.

d) Haver transcorregut el termini per interposar el recurs.

e) Estar mancat el recurs manifestament de fonament".

iii.- Suspensió de l'execució (art. 117 Llei 39/2015):

"*1. La interposició de qualsevol recurs, excepte en els casos en què una disposició estableixi el contrari, no suspèn l'execució de l'acte impugnat.*

2. No obstant el que disposa l'apartat anterior, l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs, amb la ponderació prèvia, suficientment raonada, entre el perjudici que causaria a l'interès públic o a tercers la suspensió i l'ocasionat al recurrent com a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte recorregut, pot suspendre, d'ofici o a sol·licitud del recurrent, l'execució de l'acte impugnat quan concorrin alguna de les circumstàncies següents:

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

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

3. L'execució de l'acte impugnat s'entén suspesa si, un cop transcorregut un mes des que la sol·licitud de suspensió hagi tingut entrada en el registre electrònic de l'Administració o l'organisme competent per decidir sobre aquesta, l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs no ha dictat i notificat resolució expressa sobre això. En aquests casos, no és aplicable el que estableix l'article 21.4, segon paràgraf, d'aquesta Llei".

iv.- Resolució (art. 119 Llei 39/2015):

"*1. La resolució del recurs ha d'estimar en tot o en part o ha de desestimar les pretensions que s'hi formulen o n'ha de declarar la inadmissió.*

2. Quan, existint vici de forma, no es consideri procedent resoldre sobre el fons, s'ha d'ordenar la retroacció del procediment al moment en què el vici va ser comès, sense perjudici que eventualment es pugui acordar la convalidació d'actuacions per part de l'òrgan competent per a això, d'acord amb el que disposa l'article 52.

3. L'òrgan que resolgui el recurs ha de decidir totes les qüestions, tant de forma com de fons, que plantegi el procediment, tant si han estat al·legades pels interessats com

si no. En aquest últim cas se'ls ha d'escoltar prèviament. No obstant això, la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades pel recurrent, sense que en cap cas es pugui agreujar la seva situació inicial".

a) Recurs d'alçada (arts. 121 i 122 Llei 39/2015).

S'interposa enfront d'actes que NO posen fi a la via administrativa (art. 114), és un recurs devolutiu (s'interposa davant el superior jeràrquic), el termini per a interposar-lo és d'un mes (si l'acte és exprés) i ha de resoldre's i notificar-se en el termini de tres mesos.

Si l'acte no és exprés el sol·licitant i altres possibles interessats poden interposar un recurs d'alçada 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.

b) Recurs potestatiu de reposició (arts. 123 i 124 Llei 39/2015).

S'interposa enfront d'actes que posen fi a la via administrativa, és un recurs no devolutiu (s'interposa davant el mateix òrgan que dicta l'acte impugnat), el termini per a interposar-lo és d'un mes (si l'acte és exprés) i ha de resoldre's i notificar-se en el termini d'un mes.

Si l'acte no és exprés el sol·licitant i altres possibles interessats poden interposar un recurs de reposició 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.

c) Recurs extraordinari de revisió (arts. 125 i 126 Llei 39/2015).

S'interposa enfront d'actes ferms (enfront dels quals no cap recurs administratiu), és un recurs no devolutiu (s'interposa davant el mateix òrgan que dicta l'acte impugnat), només cap per 4 causes taxades, el termini per a interposar-lo varia depenent de la causa, pot inadmetre's de pla motivadament si no es funda en alguna de les causes.

Article 125. *Objecte i terminis.*

"*1. Contra els actes ferms en via administrativa es pot interposar el recurs extraordinari de revisió davant l'òrgan administratiu que els va dictar, que també és el competent per resoldre'l, quan concorri alguna de les circumstàncies següents:*

a) Que en dictar-los s'hagi incorregut en 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'afer que, encara que siguin posteriors, evidenciïn l'error de la resolució recorreguda.

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

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

2. El recurs extraordinari de revisió s'ha d'interposar, quan es tracti de la causa a) de l'apartat anterior, dins el termini de quatre anys següents a la data de la notificació de la resolució impugnada. En els altres casos, el termini és de tres mesos a comptar del coneixement dels documents o des que la sentència judicial va quedar ferma.

3. El que estableix el present article no perjudica el dret dels interessats a formular la sol·licitud i la instància a què es refereixen els articles 106 i 109.2 de la present Llei ni el seu dret a què aquestes se substanciïn i es resolguin".

Article 126. *Resolució.*

"*1. L'òrgan competent per resoldre el recurs pot acordar motivadament la inadmissió a tràmit, sense necessitat de sol·licitar un dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la comunitat autònoma, quan aquest no es fonamenti en alguna de les causes que preveu l'apartat 1 de l'article anterior o en el supòsit que s'hagin desestimat pel que fa al fons altres recursos substancialment iguals.*

2. L'òrgan al qual correspon conèixer del recurs extraordinari de revisió s'ha de pronunciar no tan sols sobre la procedència del recurs, sinó també, si s'escau, sobre el fons de la qüestió resolta per l'acte recorregut.

3. Si, un cop transcorregut el termini de tres mesos des de la interposició del recurs extraordinari de revisió, no s'ha dictat i notificat la resolució, s'entén desestimat, i queda expedita la via jurisdiccional contenciosa administrativa".

d) Referència a la revisió d'ofici i a la declaració de lesivitat. Esment a la revocació i a la rectificació.

I.- Si ens trobem davant un acte que NO és de gravamen o desfavorable (és a dir, que resulta favorable per l'administrat), hem de distingir:

i.- Si l'acte és nul de ple dret (és a dir, concorre alguna de les circumstàncies esmentades en l'art. 47.1 de la Llei 39/2015), s'aplica el que es disposa en l'art. 106 de la mateixa llei:

"*1. Les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud d'interessat, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat recorreguts dins el termini, en els supòsits que preveu l'article 47.1.*

2. Així mateix, en qualsevol moment, les administracions públiques d'ofici, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, poden declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits que preveu l'article 47.2.

3. L'òrgan competent per a la revisió d'ofici pot acordar motivadament la inadmissió a tràmit de les sol·licituds formulades pels interessats, sense necessitat de sol·licitar el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la comunitat autònoma, quan aquestes no es basin en alguna de les causes de nul·litat de l'article 47.1 o manifestament no tinguin fonament, així com en el supòsit que s'hagin desestimat pel que fa al fons altres sol·licituds substancialment iguals.

4. Les administracions públiques, en declarar la nul·litat d'una disposició o acte, poden establir, en la mateixa resolució, les indemnitzacions que sigui procedent reconèixer als interessats, si es donen les circumstàncies previstes als articles 32.2 i 34.1 de la Llei de règim jurídic del sector públic sense perjudici que, tractant-se d'una disposició, subsisteixin els actes ferms dictats en aplicació d'aquesta.

5. Quan el procediment s'hagi iniciat d'ofici, el transcurs del termini de sis mesos des del seu inici sense que s'hagi dictat una resolució en produeix la caducitat. Si el procediment s'ha iniciat a sol·licitud d'interessat, aquesta es pot entendre desestimada per silenci administratiu".

ii.- Si l'acte és anul·lable ex art. 48 del mateix text normatiu, procedeix acudir al consagrat en l'art. 107 de la Llei 39/2015 (és a dir, declaració de lesivitat i impugnació davant els òrgans jurisdiccionals):

"*1. Les administracions públiques poden impugnar davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu els actes favorables per als interessats que siguin anul·lables de conformitat amb el que disposa l'article 48, amb la seva declaració prèvia de lesivitat per a l'interès públic.*

2. La declaració de lesivitat no es pot adoptar una vegada transcorreguts quatre anys des que es va dictar l'acte administratiu i exigeix l'audiència prèvia de tots els qui hi apareguin com a interessats, en els termes que estableix l'article 82. Sense perjudici del seu examen com a pressupòsit processal d'admissibilitat de l'acció en el procés judicial corresponent, la declaració de lesivitat no és susceptible de recurs, si bé es pot notificar als interessats als mers efectes informatius.

3. Si, un cop transcorregut el termini de sis mesos des de la iniciació del procediment, no s'ha declarat la lesivitat, es produeix la caducitat del procediment.

4. Si l'acte prové de l'Administració General de l'Estat o de les comunitats autònomes, la declaració de lesivitat l'ha d'adoptar l'òrgan de cada Administració competent en la matèria. 5. Si l'acte prové de les entitats que integren l'Administració local, la declaració de lesivitat l'ha d'adoptar el ple de la corporació o, si no, l'òrgan col·legiat superior de l'entitat".

II.- Si ens trobem davant un acte de gravamen o desfavorable, s'aplica el que es disposa en l'art. 109.1 de la Llei 39/2015 (com ocorre en el cas dels dictats en el si d'un procediment sancionador):

"*Les administracions públiques poden revocar, mentre no hagi transcorregut el termini de prescripció, els seus actes de gravamen o desfavorables, sempre que aquesta revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, ni sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic*".

III.- Errors materials, de fet o aritmètics (art. 109.2 de la Llei 39/2015):

"*Les administracions públiques poden rectificar, així mateix, en qualsevol moment, d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes*".

Tal com ha assenyalat una abundantíssima jurisprudència, entre altres STS de 29 de març de 2012, RC 2416 / 2009 i 24 de juny de 2015 (rec. 2256/2014), perquè la seva viabilitat sigui possible, aquesta rectificació d'errors requereix el següent:

"*Es menester considerar que el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse prima facie por su sola contemplación (frente al carácter de calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella, que ostenta el error de derecho), por lo que, para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias:*

1) Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;

2) Que el error se aprecie teniendo que cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;

3) Que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables;

4) Que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos;

5) Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica);

6) Que no padezca la subsistencia del acto administrativo es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobres bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión".

Quan concorrin aquests requisits, es podrà fer el que disposa l'art. 109.2 de la Llei 39/2015.

IV.- Límits a les facultats de revisió referides (art. 110 Llei 39/2015):

"*Les facultats de revisió que estableix aquest capítol no es poden exercir 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*".

El cas paradigmàtic limitatiu de la revisió és quan transcorre molt temps des que es va dictar l'acte.

2.8. Tramitació simplificada (art. 96 Llei 39/2015):

"*1. Quan raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment ho aconsellin, les administracions públiques poden acordar, d'ofici o a sol·licitud de l'interessat, la tramitació simplificada del procediment. En qualsevol moment del procediment anterior a la seva resolució, l'òrgan competent per a la seva tramitació pot acordar continuar d'acord amb la tramitació ordinària.*

2. Quan l'Administració acordi d'ofici la tramitació simplificada del procediment ho ha de notificar als interessats. Si algun d'ells manifesta la seva oposició expressa, l'Administració ha de seguir la tramitació ordinària.

3. Els interessats poden sol·licitar la tramitació simplificada del procediment. Si l'òrgan competent per a la tramitació aprecia que no concorre alguna de les raons que preveu l'apartat 1, pot desestimar la sol·licitud esmentada, en el termini de cinc dies desde la seva presentació, sense que hi hagi possibilitat de recurs per part de l'interessat. Un cop transcorregut aquest termini de cinc dies, s'entén desestimada la sol·licitud.

4. En el cas de procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, si una vegada iniciat el procediment administratiu l'òrgan competent per a la seva tramitació considera inequívoca la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió, així com la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització, pot acordar d'ofici la suspensió del procediment general i la iniciació d'un procediment simplificat.

5. En el cas de procediments de naturalesa sancionadora, es pot adoptar la tramitació simplificada del procediment quan l'òrgan competent per iniciar el procediment consideri que, d'acord amb el que preveu la seva normativa reguladora, existeixen elements de judici suficients per qualificar la infracció com a lleu, sense que es pugui fer l'oposició expressa per part de l'interessat prevista a l'apartat 2.

6. Llevat que resti menys per a la seva tramitació ordinària, els procediments administratius tramitats de manera simplificada han de ser resolts en trenta dies, a comptar del següent a aquell en què es notifiqui a l'interessat l'acord de tramitació simplificada del procediment, i han de constar únicament dels tràmits següents:

a) Inici del procediment d'ofici o a sol·licitud de l'interessat.

b) Esmena de la sol·licitud presentada, si s'escau.

c) Al·legacions formulades a l'inici del procediment durant el termini de cinc dies.

d) Tràmit d'audiència, únicament quan la resolució hagi de ser desfavorable per a l'interessat.

e) Informe del servei jurídic, quan aquest sigui preceptiu.

f) Informe del Consell General del Poder Judicial, quan aquest sigui preceptiu.

g) Dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma en els casos en què sigui preceptiu. Des que se sol·liciti el dictamen al Consell d'Estat, o òrgan equivalent, fins que aquest sigui emès, es produeix la suspensió automàtica del termini per resoldre.

L'òrgan competent ha de sol·licitar l'emissió del dictamen en un termini tal que permeti complir el termini de resolució del procediment. El dictamen pot ser emès en el termini de quinze dies si així ho sol·licita l'òrgan competent.

En tot cas, en l'expedient que es remeti al Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent, s'ha d'incloure una proposta de resolució. Quan el dictamen sigui contrari al fons de la proposta de resolució, independentment del fet que s'atengui o no aquest criteri, l'òrgan competent per resoldre ha d'acordar continuar el procediment d'acord amb la tramitació ordinària, la qual cosa s'ha de notificar als interessats. En aquest cas, s'entenen convalidades totes les actuacions que s'hagin realitzat durant la tramitació simplificada del procediment, a excepció del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent.

h) Resolució.

7. En el cas que un procediment exigeixi la realització d'un tràmit no previst a l'apartat anterior, ha de ser tramitat de manera ordinària.".

Com pot veure's, l'art. 96.5 de la Llei 39/2015 es refereix a la tramitació simplificada en procediments de naturalesa sancionadora, admetent la seva adopció quan l'òrgan competent per a iniciar el procediment consideri que, d'acord amb el que es preveu en la seva normativa reguladora, existeixen elements de judici suficients per a qualificar la infracció com a lleu, sense que càpiga l'oposició expressa per part de l'interessat prevista en l'apartat segon del mateix precepte (i que determina l'obligatorietat de seguir la tramitació ordinària del procediment davant l'oposició expressa manifestada).

Sobre la tramitació simplificada del procediment sancionador, l'art. 96 de la Llei 39/2015 estableix que hauran de ser resolts en trenta dies, a comptar des del següent al qual es notifiqui a l'interessat l'acord de tramitació simplificada del procediment, i constaran únicament dels tràmits que enuncia l'art. 96.6 LPACAP.

D'un altre costat, com ja hem vist en aquesta Unitat, l'art. 63.1 de la Llei 39/2015 estableix que els procediments de naturalesa sancionadora s'iniciaran sempre d'ofici per acord de l'òrgan competent i establiran la deguda separació entre la fase instructora i la sancionadora, que s'encomanarà a òrgans distints. Com pot veure's, aquest precepte no distingeix aquí, ni excepciona, entre la tramitació ordinària del procediment o la tramitació simplificada.

En la tramitació simplificada del procediment de naturalesa sancionadora sí que es realitzen determinats actes d'instrucció, de caràcter mínim, però instructors al cap i a la fi, com és la concessió d'un tràmit d'audiència a l'inculpat (art. 96.6.d) Llei 39/2015), sempre que els elements de judici que obrin en l'expedient determinin que la resolució tindrà caràcter desfavorable per a l'interessat (i això, segons es determini en l'acord d'iniciació).

Una vegada completada aquesta mínima activitat instructora, tot l'actuat en el procediment haurà de remetre's per l'instructor a l'òrgan competent per a resoldre el procediment.

2.9. Caducitat del procediment

a) Concepte i naturalesa:

La caducitat és el termini màxim en què l'administració ha de resoldre un procediment.

Segons la sentència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem de 13 de gener de 2010 (rec.1279/2007), **"***la caducidad de los procedimientos sancionadores es una institución jurídica con la que se trata de evitar la tardanza injustificada en resolver aquéllos, por entender el legislador que los sujetos expedientados se encuentran en una situación desfavorable que no ha de alargar indebidamente la Administración sancionadora*".

També és especialment exemplificativa la sentència núm. 1260/2022, de 6 d'octubre, de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem, que diu el següent: "*Como cabe concluir de la propia naturaleza de la caducidad, se produce por el mero transcurso del plazo establecido legalmente sin que la Administración haya concluido el procedimiento dictando la resolución expresa que impone el mencionado precepto; plazo que se determinara, como criterio preferente, por las normas reguladoras de las infracciones y sanciones correspondientes, en palabras del artículo 21-2º, " por la norma reguladora del correspondiente procedimiento*".

b) Efectes de la caducitat en un procediment sancionador:

Segons l'article 25. 1 b) de la Llei 39/2015: "*En els procediments iniciats d'ofici, el venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat ni notificat cap resolució expressa no eximeix l'Administració de complir l'obligació legal de resoldre, i produeix els efectes següents: [...]*

b) En els procediments en què l'Administració exerceixi potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, es produeix la caducitat. En aquests casos, la resolució que declari la caducitat ha d'ordenar que s'arxivin les actuacions, amb els efectes que preveu l'article 95".

c) Determinació del termini de caducitat:

Segons l'art. 21 de la Llei 39/2015:

"1. L'Administració està obligada a dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments sigui quina sigui la seva forma d'iniciació.

En els casos de prescripció, renúncia del dret, caducitat del procediment o desistiment de la sol·licitud, així com de desaparició sobrevinguda de l'objecte del procediment, la resolució consisteix en la declaració de la circumstància que concorri en cada cas, amb indicació dels fets produïts i les normes aplicables.

S'exceptuen de l'obligació a què es refereix el paràgraf primer els supòsits de terminació del procediment per pacte o conveni, així com els procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al deure de declaració responsable o comunicació a l'Administració.

2. El termini màxim en el qual s'ha de notificar la resolució expressa és el que fixa la norma reguladora del procediment corresponent.

Aquest termini no pot excedir els sis mesos, llevat que una norma amb rang de llei n'estableixi un de superior o així ho prevegi el dret de la Unió Europea.

3. Quan les normes reguladores dels procediments no fixin el termini màxim, aquest és de tres mesos. Aquest termini i els que preveuen l'apartat anterior s'han de comptar:

a) En els procediments iniciats d'ofici, des de la data de l'acord d'iniciació".

Com pot veure's de la seva lectura, la caducitat no eximeix a l'Administració de la seva obligació de resoldre. Aquest termini es determinarà per la norma reguladora corresponent (amb rang de llei o a través de l'ordenament jurídic de la UE si el lapse temporal excedeix de sis mesos) i, si aquesta norma no existeix, el termini de caducitat serà de tres mesos.

d) Còmput del termini:

Segons la sentència núm. 1260/2022, de 6 d'octubre, de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem, "*en cuanto al cómputo de dicho plazo, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la reiterada jurisprudencia que lo interpreta en el precepto similar de la precedente ley de procedimiento, el día inicial es el de la fecha de la resolución de iniciación del procedimiento y no el de la fecha de la notificación de la mencionada resolución. Por el contrario, y de conformidad con esa misma jurisprudencia y el artículo 21-2º de la mencionada Ley, el día final de dicho plazo de caducidad es el de la notificación de la resolución definitiva del procedimiento*".

e) Conseqüències d'un acte dictat en un procediment caducat: nul·litat de ple dret.

La Sentència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem de 19 de març de 2018 indica en relació als procediments sancionadors que els procediments que hagin caducat es troben extingits i són inexistents, afegint a continuació que "*los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC). De modo que el procedimiento ha devenido inválido e inexistente como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo*".

Aquesta causa de nul·litat, avui dia, s'alberga en l'art. 47.1 e) de la Llei 39/2015.

f) Actuacions prèvies i caducitat:

La STS de 13 de maig de 2019 (RC 2415/2016), seguint la línia de l'anterior STS de 6 de maig de 2015 (RC 3438/2012), confirma que el temps que durin les

actuacions prèvies a la incoació d'un procediment administratiu no computen en el temps que l'Administració té per a resoldre i notificar aquesta resolució i, per tant, en el termini de caducitat.

BIBLIOGRAFIA

1. Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
2. Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
3. Decret 1/2024, de 5 de gener, pel qual s'aprova el Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
4. Diccionari panhispànic de l'espanyol jurídic.