

Javier
Suárez
García

Los recursos administrativos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Abogado de
Estado

Jornada sobre la nueva Ley de Procedimiento Administrativo.
Ponrevedra, 26 de febrero de 1993.

Constituye una de las modificaciones más llamativas que introduce la nueva ley: la simplificación del sistema de recursos administrativos.

Quizá sea este uno de los aspectos de la reforma que esté más justificado dado que, según el sentir prácticamente unánime de la doctrina, la regulación que la Ley de Procedimiento Administrativo hacía de esta materia era excesivamente compleja.

Vamos a abordar el presente trabajo haciendo un esquema de las reformas más importantes que se establecen, para posteriormente realizar un breve comentario de las mismas.

1. *Simplificación y unificación de los recursos administrativos*

En la L.P.A. se establecía un recurso extraordinario, el de revisión, que se mantiene en la nueva regulación con perfiles muy similares a los de aquella, y dos recursos ordinarios: Alzada y Reposición. El primero se interponía contra resoluciones que no ponían fin a la vía administrativa y ante el superior jerárquico de la autoridad que la dictó (art. 122.1). Por su parte, el recurso de Reposición se articulaba como previo a la vía Contencioso Administrativa y su finalidad era la revisión de los actos que ponían fin a la vía administrativa. Sin embargo, el art. 53 de la L.J.C.A. lo exceptuaba en algunos supuestos en cuyo caso se podía plantear con carácter protestativo (art. 126.1 L.P.A.).

La nueva Ley altera este esquema. Alzada y Reposición se refunden en un solo recurso o, mejor dicho, la Alzada pasa a llamarse Recurso Ordinario y la Reposición se suprime. Efectivamente, las características de este Recurso Ordinario coinciden sustancialmente con las de la Alzada:

a) Se interpone contra actos que no ponen fin a la vía administrativa (art. 107.1). El artículo 109 y la Disposición Adicional novena señalan cuando se produce esta última circunstancia.

b) El órgano que lo resuelve es el superior jerárquico de aquel que dictó el acto y el plazo para su interposición se amplía de quince días a un mes, contado desde la notificación o publicación de la resolución impugnada (art. 114.1 y 48.4).

La supresión del Recurso de Reposición afecta desde luego al previo a la vía contenciosa (los artículos 52 a 55 de L.J.C.A., donde se regulaba aquel, se derogan expresamente) y también al potestativo que establecía el art. 126.2 L.P.A., que también se deroga.

Finalmente, se prevé que el Recurso Ordinario se pueda sustituir por otros medios de impugnación ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, cuando la Ley así lo establezca y la especificidad de la materia lo justifique (art. 107.2). Las resoluciones que pongan fin a estos procedimientos

agotan la vía administrativa y, por lo tanto, frente a los mismos se puede plantear Recurso Contencioso Administrativo (art. 109 b).

El nuevo esquema de recursos respeta, sin embargo, el régimen específico de las Reclamaciones Económico-Administrativas y también subsiste el Recurso de Reposición potestativo y previo a aquellas. Así se deduce de lo dispuesto en la D.A. quinta de la Ley que se remite a los art. 153 a 171 de la Ley General Tributaria, en los que se alude a los recursos referidos.

2. Otras modificaciones que introduce la Ley en materia de Recursos

Muy esquemáticamente se pueden reseñar las siguientes:

a) Se suprimen los recursos en vía administrativa contra las disposiciones de carácter general. Sin embargo, se admite que se impugnen actos administrativos fundándose en la ilegalidad de una disposición reglamentaria. En este caso, el recurso se puede interponer ante el órgano que dictó la disposición (art. 107.3).

b) Se sigue manteniendo el principio general de que la impugnación de un acto en vía administrativa no implica la suspensión del mismo, salvo que sea nulo de pleno derecho y ocasione perjuicios de difícil o imposible reparación al interesado (art. 111). Como novedades en esta materia se pueden señalar dos:

b.1) Se introduce una confusa referencia a la ponderación de los distintos intereses en juego para acceder o no a la suspensión.

b.2) El no pronunciamiento del órgano administrativo sobre la suspensión en el plazo de treinta días desde que la solicitud haya tenido entrada en el órgano competente para resolver sobre la misma, implica que se entienda estimada aquélla y, por lo tanto, suspendido el acto (art. 110.4). Esto suscita un problema: el particular podría no tener conocimiento de cuando este efecto se produce, puesto que sabe cuando ha presentado la solicitud (por ejemplo si la ha remitido por correo), pero

no cuando ésta ha entrado en el órgano competente, por lo que no puede determinar con certeza a partir de qué preciso momento la suspensión se produce.

c) En la resolución del recurso se introducen dos novedades:

c.1) Se permite que se declare la inadmisibilidad, aunque no se señalan las causas específicas que darán lugar a la misma (art. 113.1).

c.2) De acuerdo con una jurisprudencia constante y reiterada, se introduce en el art. 113.3 la prohibición de la “reformatio in pejus”, al disponerse que la resolución en ningún caso podrá agravar la situación inicial del recurrente.

d) El Recurso de Revisión ya no se interpone ante el Ministro, en el ámbito de la Administración del Estado, sino ante el mismo órgano que dictó el acto (art. 118.1).

e) Puesto que las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, se impugnan ante la Jurisdicción Contenciosa sin necesidad de recurso alguno, el art. 110.3 establece un requisito adicional para acceder a ella: la comunicación previa al órgano que dictó el acto de la intención de proceder en tal sentido.

3. Valoración del esquema de recursos que establece la nueva Ley

La doctrina parece hacer acogido favorablemente la unificación y simplificación del sistema de recursos que establece la Ley. Sin embargo no faltan autores que han acusado de tibieza al legislador (el profesor García Enterría en el artículo publicado en la revista española de Derecho Administrativo nº 75 páginas 325 y siguientes y el profesor José Luis Rivero Isbern en un artículo publicado en la misma revista y número, páginas 381 y siguientes). Estiman que hubiera sido más aconsejable que se suprimiese la vía de recurso obligatoria y previa al contencioso, dejando únicamente la posibilidad de que los actos se impugnasen por medio de recursos potestativos.

Vamos a intentar sintetizar cuales son las razones que la corriente doctrinal invoca para sostener esta tesis:

a) Lo que la Ley y la doctrina consideraron inicialmente como un instrumento establecido en garantía y defensa de los ciudadanos, se ha convertido, en la práctica, en una pesada carga que lo único que supone es la necesidad de agotar un trámite más, casi siempre infructuoso, antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

b) Insistiendo en el planteamiento anterior, se hace hincapié en que la auténtica garantía para el Derecho que tiene el administrado a que se revisen las resoluciones ilegales y lesivas para sus intereses, radica en el enjuiciamiento de la cuestión por un órgano imparcial (el Tribunal Contencioso Administrativo) y no por uno que sea a la vez juez y parte, como lo sería el órgano administrativo que resuelve el recurso.

c) El establecimiento de fugacísimos plazos de caducidad para impugnar actos en vía administrativa implica que el particular puede perder su derecho con absoluto olvido de los plazos de prescripción legalmente establecidos para la extinción de aquél.

d) La posibilidad de ejecutar las resoluciones administrativas desde el momento mismo en que se dictan (art. 56 de la nueva Ley y 44 de la Ley de Procedimiento Administrativo), supone que la Administración puede proceder inicialmente a realizar dicha ejecución, sin que un órgano independiente se pueda pronunciar sobre la suspensión del acto.

e) Invocan en defensa de los argumentos expuestos el derecho comparado y el propio criterio seguido por la Ley de 26 de diciembre de 1978, de protección jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, que exime al particular de impugnar en vía administrativa los actos que vulnereen aquéllos. En cuanto al derecho comparado, tanto en Francia como en Italia los recursos previos al Contencioso son potestativos.

No pretendo en este escrito hacer una encendida defensa del carácter preceptivo de los recursos administrativos, pero sí sería conveniente apuntar algunos planteamientos que podrían justificar la tesis opuesta a la que los autores citados sostienen:

a) Los recursos administrativos se fundan en una potestad que tienen los órganos superiores para revisar la

actuación de los inferiores. Tal potestad constituye una manifestación del principio de jerarquía que, por mandato constitucional, preside el esquema organizativo de la Administración Pública (art. 103.1 Constitución Española).

b) Las facultades revisoras tienen en nuestro derecho una especial trascendencia por cuanto permiten unificar criterios en la aplicación de las normas y en la resolución de los expedientes y, por otro lado, constituyen el único instrumento útil para corregir y enmendar defectos en los criterios de oportunidad apreciados por el órgano inferior al dictar la resolución, puesto que la revisión jurisdiccional sólo opera para enmendar vicios de legalidad.

c) La resolución de las pretensiones planteadas en vía administrativa pueden impedir un proceso ante unos tribunales, los Contencioso administrativos, absolutamente saturados de trabajo y, de este modo, evitar todos los gastos, dilaciones y molestias que un litigio lleva aparejadas.

Con todo ello lo que queremos poner de manifiesto es que los argumentos aquí esbozados pueden legitimar la vía Administrativa, no como la única solución posible pero si como una más de aquéllas por las que el Legislador puede optar válida y razonablemente.

Prueba de lo anteriormente indicado es que en el Derecho Comparado el criterio no es unánime y que, por ejemplo el Derecho Alemán también exige el planteamiento de recursos preceptivos, al menos en algunos supuestos, antes de discutir y resolver la cuestión en sede jurisdiccional.

En conclusión, creemos que una vía de recurso eficaz y bien organizada podría ser útil tanto para los ciudadanos como para los poderes públicos. Quizás las críticas que se esgrimen contra ella procedan, no tanto de consideraciones teóricas, como de las notables deficiencias que existen en su funcionamiento práctico. En esto último si que tendríamos que dar la razón a los autores críticos. Si los recursos administrativos van a seguir sin resolverse o desestimándose de forma automática y sin siquiera abrir el expediente sería mejor su pura y simple supresión.

Por otro lado, si compartimos la opinión de la Doctrina, en el sentido de que es un grave error la supresión del Recurso de Reposición potestativo, estimamos que este debería haberse mantenido en relación con los actos que no son susceptibles de Recurso Ordinario. De no admitirse esta posibilidad se obliga al ciudadano a acudir obligatoriamente a los Tribunales Contencioso-Administrativos, cuando discrepe de la resolución. Ello convierte, en la práctica, en inimpugnables los actos de escasa cuantía económica, dado lo costoso que para el ciudadano resulta acudir a los Tribunales". 