

El recurso extraordinario de revisión y la LOFAGE: Un recorrido por la normativa estatal y autonómica

Licenciado en Derecho.
Cuerpo Superior de la Junta
de Castilla y León

Joaquín Meseguer Yebra

Para abordar en la actualidad el tema de los recursos administrativos y, en concreto, el recurso extraordinario de revisión, contamos desde 1992 con la Ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Es el título VII, bajo la rúbrica "De la revisión de los actos en vía administrativa", el que regula lo concerniente a las diferentes alternativas para proceder en sede administrativa a la reconsideración, por parte de la Administración pública, de sus propios actos, ya sea de los estrictamente administrativos (revisión de oficio y recursos administrativos) o de otros de naturaleza opuesta a la puramente administrativa, como son los de carác-

ter civil y laboral (reclamaciones previas al ejercicio de acciones judiciales en la vía civil o social).

El capítulo II de este mismo título es el que recoge exclusivamente la normativa relativa a recursos administrativos, dispone inicialmente las normas comunes a las dos modalidades típicas y procede, seguidamente, al estudio de los aspectos diferenciales de cada uno (órgano competente, plazo de interposición, motivos, etc...), sin perjuicio de que en algún caso haya puntos en común, como ocurre con los efectos de la resolución presunta o silencio administrativo, que serán desestimatorios, salvo lo que con carácter excepcional prevé el art. 43.3º letra b) de la misma ley.

Una de las lagunas que nos encontramos del análisis de la Ley 30/1992, y en lo que se refiere especialmente al recurso extraordinario de revisión, es el punto relativo al órgano competente para resolverlo. Así, mientras que el art. 114.1º dispone que la resolución del recurso ordinario corresponde al órgano superior jerárquico del que dictó el acto impugnado (con las precisiones que efectúa por un lado el mismo art. 114 con respecto a los actos dictados por los tribunales y órganos de selección del personal, y por otro lado el art. 116, que se refiere a los órganos ante los que puede presentarse el recurso ordinario), el art. 118.1º sólo hace referencia a que la interposición del ya citado recurso extraordinario de revisión deberá efectuarse ante el órgano administrativo que dictó el acto impugnado.

Para algunos autores la utilización del término "interposición" no puede de ninguna manera considerarse equivalente a la competencia para resolver el recurso, y para fundamentar su postura se remiten al más arriba citado art. 116, en el que la interposición equivale o hace alusión más bien al órgano ante el cual puede presentarse el recurso, órgano que no tiene por qué coincidir necesariamente con el competente para su resolución¹.

De esta forma, el art. 116 dice concretamente que "el recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el órgano competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera presentado ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior".

Esto, no obstante, debería completarse también con lo dis-

¹ Entrena Cuesta, Rafael. "Curso de Derecho Administrativo I/1", 11ª edición, Tecnos, pág. 267.

puesto por el art. 38.4º de la misma ley, en lo que atañe a los lugares donde se podrán presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones que vayan dirigidas a los órganos de las administraciones públicas.

Por contra, "interposición" era el término utilizado en la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 para expresar cuál era el órgano competente para resolver el recurso extraordinario de revisión. Así, el art. 127 de aquella ley establecía:

"Podrá interponerse recurso extraordinario de revisión ante el Ministro competente contra aquellos actos administrativos firmes en los que concurra alguna de las circunstancias siguientes...".

Para complicar más la cuestión, el art. 119, también de la Ley 30/1992, remite a este art. 116 para regular lo relativo a la presentación del recurso extraordinario de revisión, de donde podría deducirse que esta ley insinúa una dualidad de órganos dependiendo de si hablamos de interposición o resolución, opción que permite la Ley 30/1992 sin problemas para el recurso ordinario, como ya hemos visto.

Sánchez Morón, ante el reto de interpretar estos preceptos en cierta forma contradictorios, pone de manifiesto que se trata de un lamentable lapsus del legislador, fundamentado en el proyecto de ley que preveía que el órgano competente para resolver el recurso extraordinario de revisión era aquel en que se agotaba la vía administrativa, de donde se extraía la posibilidad de que el competente fuera superior jerárquico del que dictó el acto recurrido, siendo entonces coherente la aplicabilidad del art. 116. Desaparecido este criterio en la ley actual, se ha mantenido en cambio el art. 119, que ahora carece de todo sentido².

Es así que la mayor parte de los autores coincidían en opinar que la Ley 30/1992 no concretaba con un criterio fuera de toda duda, el órgano competente para la resolución del recurso extraordinario de revisión, por lo que se acudía a la antigua Ley de procedimiento administrativo para extraer de la misma que el Ministro seguía siendo el órgano llamado a la decisión de tal recurso. Todo esto con los debidos matices por lo que se refiere a la determinación del órgano correspondiente en el ámbito de las demás administraciones públicas, fundamentalmente Comunidades autónomas y administraciones locales, cuestión no exenta de problemas, sobre todo a partir del sistema plural de administraciones públicas inaugurado por la Constitución de 1978, que afirma la autonomía política de las comunidades y la no menos importante que ejercen las entidades locales para

² Leguina Villa, Jesús y Sánchez Morón, Miguel (Directores). "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Tecnos, páx. 349.

la gestión de sus respectivos intereses, conforme proclama el título VIII de nuestra Carta Magna.

Que se haga depender a comunidades autónomas y entidades locales del criterio de un órgano político y estatal como es el Ministro del ramo correspondiente, en una cuestión tan propia y particular de cada Administración pública como es la resolución de un recurso administrativo interpuesto contra un acto de la propia Administración, no puede parecernos nada más que un completo anacronismo. La configuración de una vía de revisión administrativa de un acto dictado por una determinada Administración ante los órganos de otra (y no estamos hablando de entes instrumentales), sería quizás la expresión más firme de la existencia de una dependencia jerárquica que de ninguna manera puede sostener nadie en la actualidad cuando estamos hablando de relaciones Estado-comunidades autónomas o Estado-entidades locales.

En el caso de las comunidades autónomas, algunas de ellas prevén expresamente, en sus propias leyes de Gobierno y Administración, la resolución del citado recurso extraordinario de revisión dentro del propio ámbito autonómico. La mayor parte de ellas, sin ánimo de ser exhaustivos, disponen que será el Consejero correspondiente por razón de la materia el encargado de resolver este recurso. De esta manera aparece en el art. 29 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, del Principado de Asturias, en la que se especifica que será el Consejo de Gobierno cuando el acto recurrido derive de él. De forma muy parecida lo recoge el art. 60.2º de la Ley 2/1984, de 7 de junio, de la Comunidad Autónoma extremeña, añadiendo que si el recurso de revisión se interpone contra un acto administrativo de un organismo autónomo, será el consejero respectivo el que lo resolverá³.

En el otro extremo, hay normativas autonómicas que se ajustan mejor al nuevo criterio inaugurado por la LOFAGE. Cantabria, Madrid o Aragón se encuentran, entre otras, dentro de ese grupo. La Ley 7/1993, de 22 de junio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, modifica el art. 53.3º de su Ley 1/1983, de 13 de diciembre, para atribuirle al órgano administrativo que haya dictado el acto administrativo recurrido, la resolución del recurso extraordinario de revisión. Parecida postura sigue la Ley 3/1984, de 7 de mayo, de la Comunidad Autónoma cántabra, modificada por otra posterior de 1994.

A medio camino entre uno y otro grupo está el art. 55 de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de Aragón, que atribuye la resolución de este recurso al consejero o en su caso al órgano administrativo que dictase el acto no recurrido, entendiendo nosotros en

³ Dentro de este grupo se encuentran también el art. 60.3º de la Ley 1/1988, de 7 de enero, de la Comunidad Autónoma de Murcia, el art. 80 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el art. 86.2º de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de la Comunidad Autónoma catalana, haciéndose expresa mención por parte de estos dos últimos de que el ejercicio de este recurso se entenderá dentro del marco establecido en la legislación reguladora del Procedimiento Administrativo Común.

este caso que se trata de aquellos actos que devienen firmes por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

Incluso ha habido problemas en relación a la competencia para la resolución de este recurso, respecto de actos de órganos que se hallan en el seno de la Administración del Estado. Ahí tenemos el caso de los jurados provinciales de expropiación, órganos "ad hoc" fuera de cualquier línea jerárquica, y que agotan la vía administrativa conforme al art. 35.2° de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. El Consejo de Estado ha estimado, finalmente, que el recurso extraordinario de revisión contra las resoluciones de estos órganos debe interponerse ante el propio Jurado y ser resuelto por éste⁴.

De manera similar a las comunidades autónomas, las corporaciones locales encomiendan esta función a sus órganos superiores, también se encuentran en igual línea las entidades institucionales que gozan de mayor autonomía a pesar de lo que disponía la Ley de entidades estatales autónomas, de 26 de diciembre de 1958, en su art. 76.3°, para todos los organismos autónomos, que le reserva siempre la resolución de este recurso al Ministro respectivo. (La disposición derogatoria única de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado -LOFAGE- deroga esta última ley).

Retomando el tema de nuestro estudio, y en la misma línea que apunta a seguir considerando al Ministro como órgano competente para conocer de este tipo de recurso, algunos aducían que la filosofía de la nueva Ley 30/1992 era contraria al diseño de cualquier recurso cuya decisión estuviera encomendada al mismo órgano que dictó el acto recurrido, por lo que una alternativa diferente no se avenía al espíritu de la ley. De la misma forma que la fase instructora y resolutoria, tanto en vía judicial como administrativa, deben estar suficientemente delimitadas y definidas, parece oportuno también separar esta especie de dos instancias.

Redundando en la postura que se viene sosteniendo en este trabajo, el art. 14.7° de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, cuyo texto refundido se aprobó por Decreto de 26 de julio de 1957 (ahora derogada también por la LOFAGE), encomendaba a los ministros, como jefes de sus departamentos, la facultad de resolver en última instancia dentro de la vía administrativa, cuando no correspondiera a una autoridad inferior, los recursos promovidos contra las resoluciones de los organismos y autoridades del departamento, salvo que una ley especial autorizara recurso ante el Jefe del Estado, el Consejo

⁴ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, "Curso de Derecho Administrativo II, Edit. Civitas, S.A. Madrid, 1993, págs. 352 y sigs.

Memoria del Consejo de Estado de 1989.

Lavilla Alsina, Landelino, "Recurso de revisión contra acuerdos de los Jurados de Expropiación".

Documentación Administrativa, n.º 221, págs. 109 y sigs.

de Ministros o la Presidencia del Gobierno, precisiones estas últimas que obviamente han quedado ya desfasadas conforme la distribución constitucional de poderes actual.

Cuando en base a tales fundamentos parecía doctrinalmente aclarada la polémica sobre la atribución de la competencia para la resolución del recurso extraordinario de revisión, llega la Ley 6/1997, que ya hemos citado en este trabajo como LOFAGE, que introduce e incorpora aspectos importantes con respecto al procedimiento administrativo en sus disposiciones adicionales. Así, matizaciones al régimen de la delegación, avocación de competencias y delegación de firma, que consisten fundamentalmente en una intensificación de los controles jerárquicos para que tales "dislocaciones competenciales" puedan operar. También se incorpora al actual régimen procedimental lo que disponía la antigua Ley de procedimiento administrativo de 1958, en el capítulo III de su título I, sobre conflictos de atribuciones; la derogación de la disposición adicional novena de la Ley 30/1992, acerca de los actos que agotan la vía administrativa en la Administración general del Estado, introduciendo al mismo tiempo la precisión de que los actos emanados de los secretarios de Estado en base a sus competencias propias, agotan la vía administrativa, o la determinación de los órganos competentes para revisar de oficio los actos administrativos nulos o anulables, vacío legal que existía también desde la Ley 30/1992.

Es la disposición adicional decimoséptima de la LOFAGE la que viene a introducir una novedad en este punto de nuestra exposición, al disponer que "será competente para conocer del recurso extraordinario de revisión el órgano administrativo que haya dictado el acto objeto de recurso", con lo que se desmoronan las bases y argumentos que hasta ahora habíamos proporcionado para ofrecer una solución más o menos coherente.

Introduce así esta ley una novedad que podría no serlo tanto si hubiésemos interpretado que el art. 118 de la Ley 30/1992, cuando se refería a la interposición de este recurso, estaba implícitamente aludiendo a la competencia para resolver y no solamente al órgano ante el cual debe presentarse el recurso. Se ha quedado la ley, en este sentido, a medio camino de lo que podría haber sido una interpretación más progresista y, a mi entender, más adecuada de este medio de impugnación, sin reparar en las consecuencias que este cambio puede llegar a producir.

Todo esto, aparte de atender al ámbito de aplicación de esta disposición adicional, si tenemos en cuenta que introduce un matiz en el régimen de un recurso administrativo, materia que se puede entender básica si consideramos que el régimen de los

recursos administrativos entra dentro de la materia "régimen jurídico de las administraciones públicas", pero que también puede considerarse dentro del "procedimiento administrativo común", y en este sentido corresponderle al Estado la regulación plena y exclusiva⁵.

Lo cierto es que la materia de los recursos administrativos se encuentra en esta ley fuera del título correspondiente a las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, pero parece estar más cercana a esta materia que a la del régimen jurídico de las administraciones públicas.

De una u otra forma, parece a primera vista que este precepto de la lofage deberían respetarlo todas las administraciones públicas. No obstante, el punto xii de la exposición de motivos de esta ley dice textualmente que la misma "trata de precisar, sólo para el ámbito de la Administración general del Estado y sus organismos públicos, algunas cuestiones que la Ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común no había podido resolver por las limitaciones propias de ésta.

⁵ La exposición de motivos de la Ley 30/1992 dice "...la delimitación del régimen jurídico de las administraciones públicas se engloba en el esquema "bases de desarrollo" que permite a las comunidades autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto del procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad de las administraciones públicas ...la Constitución las contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado.

La Constitución establece la competencia de las comunidades autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia pero además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las comunidades autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquel que deba ser común y haya sido establecido como tal..."

El carácter de norma básica de la ley citada en cuanto al régimen jurídico de las administraciones públicas, y su objetivo de regular un procedimiento administrativo común, conforme a los mandatos del art. 149.1.18º de la Constitución, obligaban a que muchos aspectos de su regulación debieran ser precisados normativamente para cada Administración pública atendiendo a sus peculiaridades organizativas, y funcionales. Por ello, debe ser en la ley destinada a regular la organización y funcionamiento de la Administración general del Estado y sus organismos públicos donde aquellas precisiones encuentren su ubicación idónea..."

Cabe pensar, entonces, en la posibilidad que asiste a cada comunidad autónoma de articular a través de sus propias normas de régimen jurídico o de Gobierno y Administración, una alternativa diferente para atribuir la competencia de resolver el recurso extraordinario de revisión, previsión que entiendo por otro lado podría ser vista en algún momento por el Estado como una injerencia de la competencia antes citada, y que le corresponde en virtud del art. 149.1.18ª de la Constitución. ¿Sería posible entender como especialidad derivada de la organización propia de las comunidades autónomas, la atribución de esta competencia a un órgano diferente del que dispone la normativa estatal?

Y todo ello sin perjuicio del dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, que sigue siendo

necesario para la resolución de esta modalidad de recurso, de acuerdo con el art. 22.9 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado. Si el Estado permitiera a la comunidad autónoma establecer un sistema diferente para la resolución del recurso de revisión, es probable que hubiera que entender también posible la intervención del órgano consultivo propio de la comunidad autónoma para aquellas que ya cuentan con él, algo parecido a lo ya previsto en la Ley 30/1992, en sus arts. 102 y 103, para la revisión de oficio⁶.

Sin duda, el legislador, en el instante mismo de aprobar esta norma, no ha caído suficientemente en la cuenta de problemas serios que se pueden llegar a crear al haberse encomendado la resolución del recurso al mismo órgano que en algunos casos habrá inducido el vicio en el acto administrativo que se impugna, como es el caso de los motivos 1º y 4º del art. 118 de la Ley 30/1992, fundamentalmente este último. Pensemos así en una resolución que hubiera dictado incurriendo en prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

No es difícil imaginar la situación tan absurda que se podría llegar a producir si el mismo órgano prevaricador tuviera que resolver el recurso que pone en cuestión la legalidad de su actuación. Afortunadamente quedamos fuera de esta posibilidad por cuanto previamente a la interposición y resolución de este recurso, debe existir un previo pronunciamiento judicial en lo penal, de donde se derivarían como mínimo penas de inhabilitación especial para el empleo y cargo público de 7 años para el caso del cohecho y la prevaricación (arts. 404 y 419 del Código penal), con lo que el problema quedaría resuelto en este caso a la vista del plazo de 3 meses para la interposición del recurso de revisión, desde que la sentencia queda firme, de acuerdo con el art. 118.2º de la Ley 30/1992.

Mayor conflicto puede plantear la interpretación de qué pueda entenderse incluido dentro de la "maquinación fraudulenta" o "conducta punible". No obstante, y a salvo de lo anteriormente expuesto, no es bueno tampoco para asegurar la imparcialidad y objetividad de la Administración Pública que la persona que suceda en un puesto a aquel que haya sido condenado por prevaricador o cualquiera de los supuestos que hemos visto, se encuentre sometido a la presión que supone el "tener" que decidir de los recursos contra los actos dictados por su antecesor. Considero que habría sido más oportuno y acertado haberle encomendado esa resolución a un órgano diferente.

⁶ Escusol Barra, Eladio y Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge, "Derecho Procesal Administrativo", Tecnos, pág. 241.

Quedamos, pues, atentos a los diferentes pronunciamientos que en lo sucesivo vayan produciéndose por parte de las diferentes administraciones, la opción que las comunidades autónomas escojan en sus propias regulaciones, la evolución de la jurisprudencia y las aportaciones de la doctrina. 

Otra bibliografía

PARADA VÁZQUEZ, R., "Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común", Madrid, 1993.

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, n.º 221, artículos de T.R. Fernández, Bullinger, Bacigalupo, Cassarino, Subra de Biensses, Santamaría Pastor, Lavilla Alsina y Piñas Mañas.

FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., "El nuevo régimen de los recursos administrativos", Actualidad Administrativa, n.º 31, 1993.