

El recurso administrativo extraordinario de revisión

Ernesto García-Trevijano Garnica

Civitas Ediciones S.A., 2ª edición, 2001

O autor aborda dunha maneira completa as distintas cuestións, derivadas algunhas delas das modificacións introducidas pola Lei 4/1999, que se suscitan, na teoría e na práctica, arredor deste recurso extraordinario de revisión, que cada vez é máis utilizado.

O recurso de revisión é un recurso extraordinario e excepcional. O seu carácter extraordinario implica que só poderá interpoñerse ó abeiro das circunstancias taxativamente establecidas no artigo 118.1 da Lei 30/1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común¹. O seu carácter excepcional significa que debe ser obxecto dunha interpretación estricta que exclúa calquera aplicación expansiva. Trátase de evita-la súa desnaturalización converténdoo nun recurso ordinario no que se poida examinar calquera motivo no que o interesado apoie a súa pretensión.

Un dos ámbitos nos que se suscita a problemática relativa á recualificación pola Administración dos escritos dos interesados é na revisión de actos firmes. Así, o primeiro ó que está obrigada a Administración é a cualificar correctamente o escrito, atendendo ó seu contido e á pretensión real do interesado. A cuestión enlaza co alcance que se lle deba dar ó artigo 110.2 da LAP «o erro na cualificación do recurso por parte do recorrente non será obstáculo para a súa tra-

¹ En adiante LAP.

mitación, sempre que se deduza o seu verdadeiro carácter». A viabilidade xurídica de poder recualificar pola Administración escritos presentados polos interesados atopa a súa xustificación no marcado carácter antiformalista que rexe o procedemento administrativo.

Admitida a interpretación ampla do artigo 110.2 da LAP, a súa utilización pola Administración debe ter presente como finalidade a de beneficia-lo administrado, e resolve-los posibles erros por el cometidos na cualificación do seu escrito. Anque existen determinados límites á súa utilización pola Administración:

- Non cabe emendar por esta vía notificacións erróneas, especialmente naqueles casos nos que se situaría o interesado nunha posición xurídica diminuída.
- A inviabilidade de utiliza-lo artigo 110.2 contra a vontade expresamente manifestada polo interesado.

A realidade demostra que en ocasións se produce un exceso de celo na notificación dos actos administrativos, ofrecéndose no pé da notificación a posibilidade de interpoñer-lo recurso extraordinario de revisión. Dispón o artigo 58.2 da LPA que «toda notificación deberá conte-lo..., a expresión dos recursos que procedan, ...». Esta expresión hai que conectala cos recursos extraordinarios ou incluso especiais, pero non co recurso extraordinario de revisión. Xa que ante o ofrecemento expreso do recurso de revisión, o interesado poderá facer uso deste, sen se decatarse de que iso lle implicará o abandono das vías ordinarias de impugnación.

Dispón o artigo 118 da LAP que o acto susceptible de ser obxecto de recurso de revisión ha de ser firme na vía administrativa. Mais, segundo a interpretación deste artigo, serán susceptibles de seren obxecto de recurso de revisión os actos administrativos firmes en sentido estrito e aqueles outros que aínda foran impugnados ante a vía contencioso-administrativa. Xorde un interrogante: ¿o acto susceptible aínda de ser obxecto de recurso de reposición pode ser obxecto de impugnación a través do recurso extraordinario de revisión? O certo é que os actos que lle poñen fin á vía administrativa en principio aínda son susceptibles de seren impugnados potestativamente en reposición, o que demostra que tales actos poden ser obxecto de recurso en vía administrativa.

Por outra banda, o recurso de revisión interpoñerase contra un acto de gravame ou contra un acto de dobre efecto (favorable para uns e desfavorable para outros). Así, cando se impugne a través do recurso de revisión un acto de gravame unicamente poderá admitirse o recurso se concorren algún dos motivos do artigo 118.1. A peculiaridade nestes casos é que, unha vez non admitido o recurso de revisión, poderá sen embargo, ser utilizado pola Administración a vía do artigo 105.1 para deixar sen efecto o acto, pero sempre que se detectara a ilegalidade deste acto.

Foi obxecto de crítica pola doutrina a superposición que se produce entre os motivos que permiten a interposición do recurso de revisión e as causas de nu-

lidade radical recollidas no artigo 62.1 da LAP, xa que estas últimas permiten a utilización da denominada acción de nulidade ó abeiro do artigo 102.1 do mesmo texto legal. Arguméntase así a inutilidade do recurso de revisión ó existir xa a posibilidade de que o interesado poida exercer-la acción de nulidade. Sen embargo, existen razóns para mante-la existencia do recurso de revisión, xa que a superposición é só parcial, como tan ben explica o autor no seu libro.

Se se admite que o recurso de revisión cabe contra actos aínda susceptibles de seren impugnados mediante o recurso contencioso-administrativo, xorde a cuestión de se é ou non compatible seguir paralelamente a tramitación de ámbolos recursos contra un mesmo acto. Esta situación poderá presentarse dalgunha das formas seguintes:

- Interponse o recurso contencioso-administrativo contra o acto e posteriormente impúgnase o mesmo acto a través do recurso administrativo de revisión.

- Dentro do prazo para interpoñe-lo recurso contencioso-administrativo e de maneira previa a este, preséntase o recurso de revisión contra o mesmo acto.

En calquera das dúas modalidades a solución será a mesma, pero deberá terse en conta se xa hai sentenza na vía contenciosa e se é firme. Hai que distinguir diversas hipóteses:

a) Se aínda non se dictou sentenza, nada impide que poida manterse paralelamente a tramitación de ámbolos dous recursos contra un mesmo acto que está a ser coñecido na vía contencioso-administrativa.

b) Se xa recaeu sentenza no contencioso-administrativo e é firme, esta situación pode producirse con anterioridade á interposición do recurso de revisión ou durante a súa tramitación. No primeiro caso, se xa se dictou sentenza firme na que se rexeita a ilegalidade do acto, o interesado non poderá altera-lo contido desta sentenza a través da interposición dun recurso de revisión. O principio de *cosa xulgada* impide que a través desta vía se altere o pronunciamento da sentenza. No segundo caso, se a sentenza xudicial se dicta cando o recurso se atopa en tramitación, a solución é a mesma.

c) No caso de que se dictara sentenza, pero estea impugnada (non é firme), non poderá resolverse o recurso de revisión cando a sentenza abordou a cuestión suscitada nos mesmos termos que se presentan no recurso de revisión. Mais si haberá de resolverse cando se fundamentara en circunstancias distintas ás sometidas no proceso xudicial que deu lugar á sentenza.

O acto administrativo polo que se resolva o recurso de revisión será impugnable ante a xurisdicción contencioso-administrativa.

No artigo 118.1 aclárouse definitivamente que o órgano que dictou o acto impugnado en revisión é competente para a resolución do recurso. Sen embargo, trala Lei 4/1999 segue vixente o problema relativo a dilucidar cál é o órgano competente que os dictou, naqueles casos nos que o acto é recorrido previa-

mente enalzada, de forma que o recurso de revisión se presenta unha vez fose non admitido este último. Nestes casos, este artigo debe interpretarse no sentido de que o órgano competente é o superior xerárquico do que dictou o acto polo que se rexeita o recurso de alzada. Así será competente para resolvelo o recurso de revisión o órgano que dictou o acto cando non tivese superior xerárquico, ou cando, aínda téndoo, non se interpuxera recurso de alzada.

En canto ó contido da resolución pola que se resolve un recurso de revisión, pódense da-las seguintes situacións:

1. Que o recurso non se admita, o que implicará non entrar no exame da procedencia ou non do recurso e tampouco no fondo da cuestión. A resolución de non admisión debe estar motivada, polo que debe apoiarse nalgún dos motivos do artigo 119.1

2. Que se admita a trámite e se analice se concorre algunha das circunstancias previstas no artigo 118.1, admitíndoo ou rexeitándoo, pero sen entrar no fondo da cuestión resolta polo acto obxecto de recurso en revisión.

3. Que se admita e se entre no fondo da referida cuestión resolta polo acto impugnado.

Por outra banda, o interesado pode fundamentalo seu recurso en máis dun dos motivos do artigo 118.1. E, tendo en conta o principio antiformalista que rexe o procedemento administrativo, impide rexeitar sen máis un recurso de revisión pola simple razón de que non se citara expresamente ningunha das circunstancias deste. Así, cando o recorrente non cita no seu recurso ningún motivo pero dedúcese a súa pretensión do propio escrito, a Administración deberá valoralo. Asemade, con fundamento no principio antiformalista, cabe examinalo recurso por causa distinta da que se invocou como fundamento deste.

Pasou de seguido o autor a facer unha análise polo miúdo das circunstancias nas que pode basearse o recurso extraordinario de revisión recollidas no artigo 118.1:

1. Contra aqueles actos administrativos nos que ó dictalos se incorrera en erro de feito, que resulte dos propios documentos incorporados ó expediente.

2. Que aparezan documentos de valor esencial para a resolución do asunto que, anque sexan posteriores, evidencien o erro da resolución impugnada.

3. Que na resolución influíran esencialmente documentos ou testemuños declarados falsos por sentenza xudicial firme, anterior ou posterior a aquela resolución.


4. Que a resolución se dictara como consecuencia de prevaricación, suborno, violencia, maquinación fraudulenta ou outra conducta punible e así se declarara en virtude de sentenza xudicial firme.

Sinala o parágrafo segundo do mesmo artigo que «o recurso extraordinario de revisión interpoñerese, cando se trate da causa primeira, dentro do prazo de catro anos seguintes á data de notificación da resolución impugnada. Nos demais

casos, o prazo será de tres meses a contar desde o coñecemento dos documentos ou desde que a sentenza xudicial quedou firme». Estes prazos son de caducidade.

En canto á figura do silencio administrativo no ámbito dos recursos de revisión pódese abordar desde unha dobre perspectiva:

1. Falta de contestación expresa ó recurso de revisión. Transcorrido o prazo de tres meses desde a interposición do recurso extraordinario de revisión sen que recaia resolución, entenderase non admitido, e quedará expedita a vía xurisdiccional contencioso-administrativa.

2. ¿Pode interpoñerse recurso de revisión contra un acto presunto producido por silencio administrativo? A solución que mellor se corresponde coa propia natureza do silencio negativo sería a de excluí-la posibilidade de interpoñer recursos de revisión contra actos presuntos por silencio negativo, xa que estes non poden ser cualificados de actos firmes e, porque o interesado goza de mecanismos alternativos máis eficaces có recurso de revisión, a través dos cales pode reconsidera-la cuestión debatida, sen as limitacións intrínsecas deste recurso. 

María del Carmen Silva López

Avogada