

# **EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ESFERA LOCAL**

**Dr. Manuel J. Sarmiento Acosta**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Magistrado Suplente del  
Tribunal Superior de Justicia de Canarias.*

<b>SUMARIO:</b>	I. CONSIDERACIONES GENERALES
	II. EVOLUCIÓN DE LA VÍA DE RECURSO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
	1. Centralización y recurso jerárquico
	2. El surgimiento del recurso de reposición: los Estatutos de Calvo Sotelo
	3. El estado de la cuestión en la legislación de los años cincuenta
	III. EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA NUEVA LEGISLACIÓN LOCAL
	IV. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE LA LEY 30/1992 Y SU REPERCUSIÓN EN LA ESFERA LOCAL
	V. REFLEXIONES FINALES

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

Las normas jurídicas sobre Administración local tienen una importancia fundamental para el régimen jurídico administrativo; y ello no sólo porque las Corporaciones locales son las Administraciones Públicas más cercanas al ciudadano, sino porque es en la esfera local donde normalmente se ha concentrado la dialéctica poder público-derechos de los particulares, tan propia del Derecho Administrativo como Ordenamiento que procura equilibrio entre potestades administrativas y derechos de los ciudadanos. Esta afirmación se comprueba con suma facilidad si se repasan las normas locales del pasado y presente siglo. Sea por lo que fuere, el legislador parece presa de un tic compulsivo que le obliga una y otra vez a cambiar o rectificar el régimen local, y cuando se hace esto no es por motivos honestos, sino, como dice Alejandro NIETO, porque los Ayuntamientos son centros de poder que al Gobierno de turno importa mucho controlar<sup>1</sup>.

Por otra parte, el análisis de las normas locales resulta también interesante porque históricamente muchos institutos o técnicas se han alumbrado por el legislador local. Basta recordar la regulación que sobre el silencio administrativo negativo hicieron los Estatutos de CALVO SOTELO de 1924 y 1925 y la Ley municipal de 1935, o las normas que sobre contratos administrativos implantó el Reglamento de contratación de las Corporaciones locales de 1953, las cuales establecieron un régimen unitario para el contrato administrativo local y ayudaron a depurarlo dogmáticamente. En el caso de los recursos administrativos, es evidente que las evoluciones de los mismos van unidas a los cambios constitucionales y los procesos de centralización o descentralización que se han producido en España con mayor o menor intensidad. Así, el recurso jerárquico o de alzada se regula en una serie de normas de claro carácter centra-

<sup>1</sup> "Estudio preliminar" al libro de M.ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Madrid, 1978, p. XXX.

lista, mientras que el recurso de reposición cobra carta de naturaleza con normas favorecedoras de cierto autonomismo. Sin embargo, tampoco conviene simplificar en exceso la evolución y extraer conclusiones que no son del todo ciertas, porque, como se comprobará, el recurso de reposición se ha previsto en etapas muy centralistas.

Desde este punto de vista, los recursos administrativos se convierten en un tema-testigo que sirve para desentrañar cuestiones relativas a la organización del Estado, la posición de los ciudadanos y de la misma Justicia administrativa, cuestiones de enorme trascendencia para comprender cabalmente la regulación actual de los recursos realizada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (LRJAP y PAC.).

## II. EVOLUCIÓN DE LA VÍA DE RECURSO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

### 1. Centralización y recurso jerárquico

Con el fortalecimiento del Estado y el paralelo crecimiento del poder real el municipio entra en crisis. Este proceso puede situarse históricamente en la Baja Edad Media<sup>2</sup>. Con el advenimiento del Estado moderno, el municipio pierde independencia frente al poder central y entra en decadencia. El carácter centralizado de la organización administrativa del siglo XVIII<sup>3</sup> se puede observar a través de un complejo sistema institucional de Corregidores, intendentes e intendentes-corregidores. Por tanto, cuando se produce el movimiento constitucional y en España se aprueba la Constitución de 1812, había un sustrato que abonaba las ideas jurídicas y administrativas que anidaban en la Carta Magna<sup>4</sup>. De forma que una vez que se aprueba ésta se configura un régimen local caracterizado por su tendencia al centralismo, al margen de los matices que sin duda hay que tener en cuenta para una cabal comprensión de la evolución histórica del régimen local<sup>5</sup>. La Instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico-político de las provincias (Decreto CCLXIX)<sup>6</sup> muestra una diáfana vocación centralista que se concreta

2 Vid. J.SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Del municipio del antiguo régimen al municipio constitucional. Un caso concreto: Guadalajara", en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 632-638.

3 C.MERCHÁN FERNÁNDEZ, *Gobierno municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988, in totum. También, S.MARTÍN RETORTILLO y E.ARGULLOL, *Descentralización administrativa y organización política, tomo I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, 1973, p. 34.

4 S.MARTÍN RETORTILLO y E.ARGULLOL, ibídem. p. 42. Puede consultarse, también, el trabajo ya citado de J.SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, pp. 629-681.

Sobre las bases del modelo local, vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación", en *La Administración española*, Madrid, 4ª ed. 1985, pp. 73 y ss.

5 Fundamental resulta remitirse a la investigación de J.GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983. Cfr. J. L. MEILÁN GIL, "La articulación de los ordenamientos local y autonómico", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 44, 1984, pp. 657 y ss.

6 Puede consultarse la clásica obra de A. POSADA, *Evolución legislativa del Régimen Local en España 1812-1909*, Madrid, 1910. El Instituto de Estudios de Administración Local la reeditó en 1982, por donde cito (pp. 75 y ss.)

en rígidos controles sobre la actuación de los Ayuntamientos<sup>7</sup>, así como en la posibilidad que reconoce el artículo 18 de que “si algún vecino se sintiere agraviado por Providencias económicas o gubernativas dadas por el Ayuntamiento o por el Alcalde sobre qualquiera(sic) de los objetos que quedan indicados, deberá acudir al Jefe político, quien por sí, oyendo a la Diputación provincial quando(sic) lo tuviere por conveniente, resolverá gubernativamente toda duda”. Igualmente, la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de la península, islas y posiciones adyacentes (Decreto de las Cortes de 3 de febrero de 1823, el cual fue sancionando como Ley el 2 de marzo de 1823), aunque es más moderada que la Instrucción de 1813<sup>8</sup>, también es netamente centralista, lo que se constata en la posición tutelante de las Diputaciones sobre los Ayuntamientos; de suerte que los vecinos y demás interesados podían interponer recursos contra las providencias de los Alcaldes<sup>9</sup>.

Después de volver Fernando VII con los Cien mil hijos de San Luis, se desmonta todo el aparato que se implantó en la segunda experiencia constitucional del trienio liberal<sup>10</sup>, y cuando desaparece el mencionado monarca en 1833 se retoma de nuevo la legislación sobre Ayuntamientos y Diputaciones liberal, que estará en vigor de 1836 a 1843 y que volverá a estar en vigor de 1854 a 1856, durante el bienio progresista.

En 1840 se aprueba la Ley de 14 de julio, que no logrará tener una vigencia efectiva<sup>11</sup>, y así se llega a las Leyes que aprueban los moderados en 1845, las cuales

7 El centralismo no fue producto de la casualidad, como cabe suponer, sino de una voluntad que se explicitó en la discusión del Proyecto de Constitución. Frente a los argumentos del diputado americano Castillo, que pretendía una mayor autonomía, el conde de Toreno, decía que no “hay más representación que la del Congreso nacional”, ya que “los Ayuntamientos no son mas que unos agentes del Poder ejecutivo(sic) para el gobierno económico de los pueblos” (Cita tomada del trabajo de J.SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Del municipio del antiguo...”, cit. pp. 654 y 655).

Véase también, L.MORELL OCAÑA, *El Régimen Local español I*, Madrid, 1988, pp. 234 y ss.

Parece claro que en esta situación institucional, el recurso de alzada se define como un recurso que sirve para controlar las decisiones del órgano inferior, y aparece como un mecanismo de tutela administrativa (En el mismo sentido J.TORNOS MAS, “Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, p. 162).

8 Vid. J.SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Del municipio del antiguo...”, cit. p. 677.

Sobre la Instrucción de 1823, véase A.GALLEGO ANABITARTE, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso*, Madrid, 1971, pp. 131 y ss, así como el interesante trabajo “Notas histórico-jurídicas sobre Régimen local español (Intento de revisión)”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 166, 1970, pp. 265 y ss. Este trabajo desborda en mucho la Instrucción, pero contiene observaciones de sumo interés sobre la metodología por virtud de la cual se ha abordado el examen del Régimen local (Vid. la contestación de S.MARTÍN RETORTILLO Y E.ARGULLOL, ibídem, pp. 8-10, nota 7).

9 Artículo 209. Cfr. el libro de M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, cit. p. 45.

Como se sabe, esta Ley fue derogada varios meses después, cuando vuelve Fernando VII y cae de nuevo el Régimen constitucional. Sin embargo, en ella se comprueba sin duda la centralización (L.PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración local*, Barcelona, 1ª ed. 1988, pp. 63 y 64)

10 S.MARTÍN RETORTILLO y E.ARGULLOL, ibídem. pp. 82 y 83.

11 L.PAREJO ALFONSO, *Derecho básico...*, op. cit. pp. 66 y ss.

muestran un notorio carácter centralizador<sup>12</sup>. La Diputación Provincial es concebida como un órgano superior jerárquico del Ayuntamiento; así se establece el sometimiento de los acuerdos del Ayuntamiento a la aprobación del jefe superior, y los presupuestos son aprobados por el jefe político o por el Gobierno, según fuera la cuantía. En este contexto, los acuerdos de los Ayuntamientos podían ser objeto de reclamación ante el Gobernador (art. 80 de la Ley de Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845). Este régimen llega hasta 1868, con el paréntesis de 1854-56<sup>13</sup>, momento en el que se produce una verdadera revolución originada por diversos factores que no son del caso. En esta etapa la orientación que toma el legislador es netamente descentralizadora. La Ley de 21 de octubre de 1868, así como la Constitución de 1869 y la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 son pruebas de la misma, y en relación con los recursos hay que tener en cuenta que los acuerdos de los Ayuntamientos son, salvo alguna excepción, inmediatamente ejecutivos. Los artículos 84, 161 y 168 de la Ley de 1870 regularon, no obstante, un recurso de alzada contra los acuerdos dictados en asuntos de la competencia del Ayuntamiento ante la Comisión Provincial. Y cuando concluye este régimen y se produce la restauración de CÁNOVAS DEL CASTILLO, se dicta una nueva Ley el 2 de octubre de 1877, la cual se fundamenta, como es obvio, en la nueva Constitución de 1876. La Ley de 1877 prevé a su vez un recurso de alzada contra los acuerdos de los Ayuntamientos, que se interponía ante el Gobernador (art. 171)<sup>14</sup>, el cual, para decidir, debía oír a la Comisión Provincial. Este régimen de recursos tuvo un período de vigencia bastante largo<sup>15</sup>, y es bajo la dictadura de PRIMO DE RIVERA cuando sufrirá un cambio radical, que comportará que la concepción de los recursos locales se sitúe en los antípodas.

12 Vid. A.POSADA, *Evolución legislativa del Régimen local en España...*, cit. pp.193 y ss. A.GALLEGO ANABITARTE ("Notas histórico-jurídicas...", loc. cit. p.273), desde otros presupuestos metodológicos, afirma en cambio: "El Ayuntamiento moderado no fue 'centralista' como dice la doctrina, sino antide-mocrático y antiliberal".

13 L.PAREJO ALFONSO, *Derecho básico...*, cit. pp. 68 y 69. También A.GALLEGO ANABITARTE y A.DE MARCOS FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo I Materiales*, Madrid, 4ª impresión corregida, 1992, pp. 134 y 135.

14 La Ley de 1877 tiene nuevamente un marcado carácter centralizador, lo que se comprueba en materia de presupuestos, cuentas, beneficencia, etc, que eran competencias que requerían la aprobación del Gobernador (Vid. S.ROYO-VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, p. 107).

15 Sin embargo, durante este largo período se intentó reformar muchas veces el régimen local. Por ejemplo, el diputado Venancio GONZÁLEZ llegó a presentar hasta cinco proyectos de reforma (en 1882, 1886, 1887, 1888 y 1889). Pero también MORET (1884), Francisco SILVELA y SÁNCHEZ TOCA (1891), DATO ( dos en 1889), de nuevo MORET (1902), MAURA (1907), ROMANONES (1906), LA CIERVA (1907) o CANALEJAS (1912) (Vid. J.SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, 1994, p. 346).

De todos estos proyectos interesa destacar el de MAURA, porque influyó en la legislación local de la dictadura de PRIMO DE RIVERA. En la base 11ª se disponía: "Los acuerdos de los Ayuntamientos, en cuanto recaigan sobre asuntos de su exclusiva competencia, causarán estado en el orden gubernativo, quedando expedito el recurso contencioso que se podrá fundar, bien en infracción de ley u otra disposición obligatoria, o bien en derecho preexistente a favor de quien reclame por estimarlo vulnerado. Cualquier vecino, a título de su sola participación en el interés comunal, podrá entablar o sustentar el indicado recurso, aun cuando no alegue lesión en derecho adquirido antes"

Curiosamente, en el régimen de PRIMO DE RIVERA la descentralización ocupa un papel importante<sup>16</sup>. Los Estatutos municipal, de 8 de marzo de 1924, y provincial, de 20 de marzo de 1925, constituyen un hito dentro de la legislación local al incorporar un notable grado de autonomía y establecer un régimen jurídico que técnicamente rozaba la perfección<sup>17</sup>.

## **2. El surgimiento del recurso de reposición: los Estatutos de Calvo Sotelo**

La autonomía que propician los Estatutos municipal y provincial de CALVO SOTELLO es notoria. Se puede observar en ellos las ideas de MAURA consignadas en su proyecto de casi veinte años antes. De manera que partiendo de esta nueva concepción de lo local se reducen los controles y se fortalece la posición de los entes locales. En este sentido se suprimen definitivamente los recursos de alzada. Los actos y acuerdos locales causan estado en vía administrativa. El criterio jerárquico y las relaciones de sometimiento o tutela sufren, por tanto, una alteración sustancial, de forma que si vigente la Ley de 1877 el recurso gubernativo ordinario era el de alzada, éste desaparece en el sistema que configuran los Estatutos, y, por el contrario, cobra carta de naturaleza el recurso administrativo de reposición.

El recurso de reposición (o reforma) es aquél que se interpone ante y se resuelve por el mismo órgano que dictó el acto administrativo impugnado. Por consiguiente, no es necesario la existencia de una relación jerárquica entre órganos para la formulación de dicho recurso. Y, aunque no estaba previsto en la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889 -también conocida por LEY AZCÁRATE- ni en la mayor parte de los Reglamentos que desarrollaron las bases de esa Ley, aparece regulado en el

16 Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo volumen I/2 Organización administrativa*, Madrid, 10ª ed. 1994, p.174. Véase también, P.GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y B.PENDÁS GARCÍA, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Barcelona, 1985, pp. 71 y ss. Como cabe imaginar, las soluciones autonomistas no fructificaron demasiado en la realidad política de una dictadura.

17 F.SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, Madrid, 1987, p.45.

Los Estatutos municipal y provincial toman su nombre de un ministro de la dictadura, CALVO SOTELLO, que era abogado del Estado de tendencias mauristas y participó en la elaboración de los mismos (Vid. M.TUÑÓN DE LARA, *Poder y Sociedad en España, 1900-1931*, Madrid, 1992, p. 298).

El Estatuto municipal concedió una superior autonomía a los Ayuntamientos, la cual se manifestó en mayores medios económicos, competencias y la supresión de muchos controles. Por su parte, el Estatuto provincial de 1925, como destaca el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (*Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1986, p. 36), es el que configura la provincia como entidad local en nuestro Derecho, ya que consagra la plena separación entre la Administración provincial y la municipal, y con ello se cobra plena conciencia de que la Provincia es una Entidad sustantiva.

18 Luego modificado el 2 de agosto de 1934.

19 El Estatuto municipal al establecer un régimen que hizo desaparecer gran parte de las técnicas de tutela y control (Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España", en *La Administración española*, op. cit. p. 57), suprimió las alzas y reguló el recurso de reposición en los artículos 253 y ss. Asimismo, el Reglamento de procedimiento en materia municipal lo reguló en los artículos 29 a 31.

Luego, algunos Reglamentos desarrolladores de la Ley de Bases de 1889 sí lo regulaban (Cfr., por ejemplo, el Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Industria, BOE. núm. 284, de 11 de octubre de 1954).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en materia de presupuestos y exacciones municipales regía otro sistema, que estaba previsto en el libro segundo del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, aplicable, por virtud de lo dispuesto en el artículo adicional de la Ley de Bases de 10 de julio de 1935 (Vid. S.ROYO VILLANOVA, *ibídem*, pp. 195 y ss.)

Reglamento de procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924<sup>18</sup> y en el Estatuto municipal de 1924 y en el Reglamento de procedimiento en materia municipal<sup>19</sup>.

El recurso de reposición desplaza, entonces, al de alzada en la esfera local, y lo hace, justamente, como consecuencia de la asunción por el Estatuto municipal de los principios autonomistas<sup>20</sup>, que ya estaban esbozados en el proyecto MAURA, como ya he dicho anteriormente. Sin embargo, como señaló Segismundo ROYO-VILLANOVA<sup>21</sup>, “el legislador no estimó oportuno que, sin más, todos los acuerdos municipales fueran impugnables directamente ante los Tribunales y Jueces. Y así exigió que antes de interponer el recurso contencioso-administrativo o el de alzada ante los jueces de instrucción, se promoviera trámite previo de reposición ante la misma Corporación, Comisión Municipal Permanente o Autoridad municipal que hubiese adoptado el acuerdo”.

El sistema de recursos que configura el Estatuto municipal comportó, pues, que antes de la interposición del recurso jurisdiccional se formulara el recurso administrativo de reposición. Así, el artículo 255 es palmario en este sentido cuando establece:

“Para interponer los recursos a que se refieren los artículos 253 y 254, será preciso promover trámite previo de reposición ante la misma Corporación, Comisión municipal permanente o Autoridad municipal que hubiera adoptado el acuerdo”.

No obstante, el recurso de reposición no era obligatorio para la formulación del ejercicio de la acción civil ante los Tribunales ordinarios por lesión de derechos de carácter civil (art. 257).

Con la finalización de la dictadura de PRIMO DE RIVERA y el surgimiento de la II República, se vuelve a la legislación anterior a los Estatutos<sup>22</sup>, pero se conserva algún extremo de los mismos, como la supresión de los recursos de alzada. La Constitución de 9 de diciembre de 1931 proclama en su artículo 9 el carácter autónomo de los municipios, y la Ley de 31 de octubre de 1935, por la que se articuló la de 10 de julio de aquel mismo año dispuso un régimen<sup>23</sup> que previó también el recurso de reposición como requisito previo común a toda clase de recursos y al ejercicio de acciones civiles; lo cual comportó que el carácter potestativo, que, respecto a las acciones civiles tenía el recurso de reposición en el Estatuto, desaparece<sup>24</sup>.

20 No obstante, es necesario destacar que había algunas Leyes sectoriales que permitían los recursos de alzada. Así, en materia de policía de aguas públicas los acuerdos municipales eran recurribles en alzada ante el Gobernador de la provincia, según disponía la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 (art. 251). Y si no se formulaba dicho recurso no se agotaba la vía administrativa (STS. de 20 de abril de 1929. Véase, también, S. ROYO-VILLANOVA, cit. p. 87).

21 Problemas de régimen jurídico municipal, cit. p. 61.

22 La Ley de 15 de septiembre de 1931 restableció la Ley de 1877.

23 Como ha destacado L. PAREJO ALFONSO, la Ley de 1935 no fue innovadora y carecía de la perfección técnica del Estatuto de CALVO SOTELO (*Derecho básico...*, op. cit. p. 49).

24 El artículo 218 establecía: “Será requisito previo y común a toda clase de recursos y al ejercicio de acciones civiles la interposición ante la Corporación o Autoridad que hubiese adoptado el acuerdo, el recurso de reposición”.

Una vez acabada la guerra civil, el Ministerio de la Gobernación publica en 1941 un proyecto de Código de Gobierno y Administración Local que en su artículo 1.081 establecía como requisito previo la reposición en el plazo de quince días. Empero, la existencia del recurso de reposición no debe llamar a engaño: este proyecto de Código era centralista y autoritario<sup>25</sup>, y por este motivo distaba mucho de las ideas autonomistas que se encontraban en el Estatuto municipal de 1924 o en la propia Ley de 1935.

Tras un proyecto de 1943, se promulga la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, la cual se articuló por la Ley de 16 de diciembre de 1950. Pero en 1953 se dicta otra Ley de Bases que refundida con la de 1950 da lugar al Decreto de 24 de junio de 1955(LRL), que regula al régimen local durante un largo período de tiempo<sup>26</sup>.

La LRL de 1955 establece un régimen local inspirado en el centralismo y el autoritarismo y configura un régimen de tutela bastante efectivo, aunque comparado con el que dispuso la Ley de 1877 gozó de mayor autonomía<sup>27</sup>. De todas formas, el libre nombramiento y cese de los alcaldes por el Ministro de la Gobernación o por el Gobernador civil, según los casos, el vaciamiento de competencias, la suspensión de acuerdos locales (arts. 361 y ss.) o las notorias deficiencias en la financiación de las Entidades locales, comportaron que cualquier atisbo de autonomía fuera mera ilusión.

### **3. El estado de la cuestión en la legislación de los años cincuenta**

El desarrollo del Derecho Administrativo español se intensificó en los años cincuenta del actual siglo. La concurrencia de una serie de factores originó que en dicha década se dictaran unas Leyes que han sido consideradas por buena parte de la doctrina como auténticos hitos para el Derecho Público hispano. Junto a ello, el surgimiento de una generación de administrativistas calificada normalmente como “generación de la RAP”, en clara alusión a la *Revista de Administración Pública* que apareció en 1950 por primera vez, el despegue científico del Derecho Administrativo fue evidente, lo cual se tradujo en una mayor sistematización y en una mejor configuración dogmática de las instituciones y técnicas<sup>28</sup>. Respecto a los recursos administrativos en el seno de la Administración local, dos son los textos legales que hay que considerar. El primero es el Decreto de 24 de junio de

25 L.PAREJO ALFONSO, ibídem. p. 49.

26 Vid. J.SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas...*, op. cit. pp. 347 y 348.

27 J.SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas...*, op. cit. p. 348.

28 Vid. A.NIETO GARCÍA, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, 1ª ed. 1986, p. 8, y, del mismo autor, *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Madrid, 1983, pp. 69 y ss., J.A.SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988, pp. 180 y 181, y L.PAREJO ALFONSO “Estudio preliminar” al libro de R.PARADA VÁZQUEZ, *La Administración y los Jueces*, Madrid-Caracas, 1988, pp. 16 y 17.

1955<sup>29</sup>, por el cual se aprobó el texto articulado y refundido(LRL) que va a regir durante varias décadas. El segundo, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA)<sup>30</sup>, la cual racionalizó y unificó el caótico régimen de recursos administrativos que existía con anterioridad y que regularon los distintos Reglamentos ministeriales que se dictaron en desarrollo de la LEY AZCÁRATE de 1889.

La Ley de Régimen Local de 1955 parte de una concepción marcadamente centralista del régimen jurídico de la Administración Local. Ello también se manifiesta en los recursos administrativos que se podían interponer contra los actos, acuerdos y disposiciones locales. De suerte que si por un lado estableció en su artículo 386 que “los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigne otro recurso de naturaleza especial, causarán estado en la vía gubernativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial”; por otro, admitió los recursos administrativos de reposición y alzada. El de reposición lo configuró siguiendo el perfil dogmático que ya habían definido otros textos jurídicos; es decir, recurso que se interponía ante y se resolvía por el mismo órgano que había dictado el acto administrativo objeto de impugnación (art.377 LRL)<sup>31</sup>. El recurso de alzada, en cambio, se reconoció para cuando existiera una relación jerárquica o de tutela; esto es, un recurso que se resuelve por el órgano superior jerárquico de aquél que haya dictado el acto recurrido. Es precisamente en el régimen de este recurso donde se observa con nitidez el carácter centralista que tenía la LRL de 1955, si bien había que distinguir las alzadas que se formulaban contra los actos que dictaban los Presidentes de las Corporaciones locales como delegados de la Administración central(art.383 LRL), de aquellos otros que se podían presentar en los casos especiales previstos por otras Leyes<sup>32</sup>.

Con carácter general, los actos, acuerdos y disposiciones locales agotaban la vía administrativa (art. 386 LRL). Había, empero, casos en los que se admitía algu-

29 Como ya se ha dicho, acabada la guerra civil se elaboró un proyecto en 1941. En 1943 se confeccionó otro, y en 1944 el Ministro de la Gobernación de la época, B.PÉREZ GONZÁLEZ, elevó al Gobierno un proyecto de Ley de Bases de Régimen local, el cual se presentó a las Cortes en 1945. Este proyecto se sancionó por las referidas Cortes y se promulgó el 17 de julio de 1945, aunque su articulación se demoró hasta la Ley de 16 de diciembre de 1950. Esta Ley fue modificada por otra Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953, la cual se desarrolló el 18 del mismo mes y año. Y las Leyes de 16 de diciembre de 1950 y 18 de diciembre de 1953, se refundieron en el Decreto de 24 de junio de 1955, el cual fue, a su vez, desarrollado por ocho Reglamentos.

30 Reformada por la Ley de 2 de diciembre de 1963.

31 También, artículo 355.1 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (ROF). Vid. J.GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, Madrid, 3ª ed. 1975, pp. 208 y ss.

Además, el artículo 380 LRL, dispuso que en materia de multas, en las reclamaciones económico-administrativas y demás referentes a las Haciendas locales, el recurso de reposición era potestativo.

32 J.GONZÁLEZ PÉREZ. *Los recursos administrativos*, Madrid, 2ª ed. 1969, p. 261.

33 Vid. artículo 43 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961. Sobre la configuración del Gobernador civil, vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España”, en *La Administración española*, cit. pp. 57 y ss. y R.PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid, 7ª ed. 1993, pp. 99-105, y, del mismo profesor, “Los Gobernadores civiles: entre el centralismo y la descentralización”, *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, núm. 38, 1995, pp. 27-39.

na excepción, como sucedía con las multas (art. 385 LRL) o en materia de Haciendas locales (arts. 722 y 725); de manera que los actos del alcalde sobre empadronamiento (art. 56 LRL), imposición de multas (arts. 385 LRL, y 197 ROF), resoluciones de cuestiones de competencia (art.384) eran recurribles en alzada ante el Gobernador civil de la provincia<sup>33</sup>. Asimismo, eran susceptibles de alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo o ante el Ministerio de la Vivienda diversos actos y acuerdos sobre urbanismo, como los que decidían la suspensión del otorgamiento de licencias, la revisión de las valoraciones, etc.(arts.22 y 220 de la Ley del Suelo). También eran recurribles en alzada ante el Ministerio de Agricultura los actos de adjudicación de aprovechamientos forestales (Decreto de 2 de abril de 1948)<sup>34</sup>.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 estableció una regulación más sistemática que la que existía hasta ese momento. En su misma exposición de motivos se resalta la pretensión de unificar los recursos administrativos, y en el artículo 1, párrafo tercero, decía que “el silencio administrativo y el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviere reconocido en disposiciones especiales se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en artículos 94 y 95 y en el Título V de esta Ley, respectivamente”. Como quiera que la Ley de Procedimiento dispuso un sistema de recursos que giraba sobre los recursos ordinarios de alzada y reposición<sup>35</sup> y el extraordinario de revisión<sup>36</sup>, la repercusión de este sistema en sede local tenía que producirse<sup>37</sup>, al margen de que en algún caso, como el del recurso de revisión (arts. 127 y 128 LPA), la aplicación mecánica y sin matices de las disposiciones de la LPA era sencillamente imposible. Sin embargo, este escollo se superó determinando que cuando el acto administrativo objeto de recurso de revisión emanase de un órgano de la Administración local la resolución del mismo correspondía al órgano supremo de dicha Administración<sup>38</sup>.

### III.EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA NUEVA LEGISLACIÓN LOCAL

Ya he afirmado anteriormente que la LRL tuvo un largo período de vigencia. Hubieron durante esos años algunas modificaciones que produjeron una brecha al uniformismo ínsito en la LRL, pero que no desvirtuaron la concepción global del régimen jurídico implantado por la referida Ley<sup>39</sup>. La gran innovación podía haber sido la

34 J.GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 2ª ed. cit. pp. 261-264.

35 El recurso de reposición estaba previsto en el artículo 126 LPA y lo regulaba la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (arts. 52 y ss.)

36 Aparte, claro está, de lo establecido en el artículo 122.3 LPA, que permitió el recurso de súplica ante el Consejo de Ministros o la Presidencia del Gobierno, y lo previsto en la disposición adicional tercera respecto de la especialidad de las reclamaciones económico-administrativas.

37 J.GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, 2ª ed, cit. p. 44.

38 J.GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, 2ª ed. cit. p. 292.

39 Sobre las brechas en el uniformismo administrativo me he ocupado en otros trabajos míos. Vid. “El régimen especial del Municipio turístico”, *Actualidad Administrativa*, núm. 45, 1994, pp.671-674, “Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias”, *Revista del Foro Canario*, núm. 84, 1992, pp. 92 y ss, y también en la *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, 1992, pp. 109 y ss. (Este estudio con relación a la dialéctica Islas-Provincias en el Ordenamiento español),y “La Isla como Entidad local en el Ordenamiento español”, trabajo firmado junto al prof. J.RODRÍGUEZ-ARANA, *Actualidad Administrativa*, núm. 33, 1991, pp. 407 y ss. y publicado también en *Actualidad y Derecho*, núm. 50, 1991, pp. 855 y ss.

efectuada por la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, que aprobó las Bases del Estatuto de Régimen Local<sup>40</sup>. No obstante, debido al momento en que se intentó esta modificación (la Ley es de un día antes al del fallecimiento del General Franco), las prescripciones legales no fructificaron<sup>41</sup>.

El gran cambio se produce con la aprobación de la Constitución española de 1978 y con la doctrina que el Tribunal Constitucional consagra interpretando los principios y normas constitucionales. Si la situación en la que se encontraban las Entidades locales antes de aprobarse la Norma Fundamental estaba mediatizada por el centralismo y el autoritarismo imperante en el régimen político vigente, tras la entrada en vigor de la Carta Magna, el panorama se transforma sustancialmente, toda vez que ésta reconoce y garantiza la autonomía local (arts. 137, 140 y 141) lo que implica que todo el entramado de relaciones de tutela y control sobre los Entes locales sufre un cambio radical<sup>42</sup>.

El Tribunal Constitucional en un buen número de Sentencias ha perfilado la doctrina sobre autonomía local<sup>43</sup>, doctrina que ha influido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta Ley en su artículo 52.1 dispuso que contra los actos de las Administraciones locales “que pongan fin a la vía administrativa podrán, previo recurso de reposición, en los casos en que proceda, ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente”<sup>44</sup>. Como afirmó GONZÁLEZ PÉREZ<sup>45</sup>, a tenor de esta normativa el recurso de reposición se admitía únicamente contra actos que pongan fin a la vía administrativa, expresión que se utilizaba, al igual que el artículo 122.1 LPA, como límite a la interposición del recurso de alzada. Ello supuso una innovación<sup>46</sup> en orden a establecer el recurso de alzada como recurso administrativo ordinario en la esfera local<sup>47</sup>. Por otra parte, hay que tener en cuenta los recursos de alzada que se pueden formular contra los actos y acuerdos locales dictados en ejercicio de competencias delegadas (art. 27.2 LRBRL)<sup>48</sup>.

40 Vid. R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo Volumen I/2...*, op. cit. pp. 175 y 176

41 R. ENTRENA CUESTA, *idem*.

42 La autonomía local ha sido estudiada por diversos autores. Vid., sólo a título de ejemplo, L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981, in totum, A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Corporaciones locales. El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Madrid, 1990, pp. 231 y ss. y A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, 1ª ed. 1994, pp. 135 y ss, así como la bibliografía en esas monografías indicada.

43 Una referencia de las Sentencias del Tribunal Constitucional que han perfilado la doctrina sobre autonomía local en la nota 2 de mi estudio “El régimen especial del Municipio turístico”, loc. cit. p. 670.

44 Cfr. también el artículo 211.1 del ROF (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).

45 J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 3ª ed. con la colaboración de P. GONZÁLEZ SALINAS, Madrid, 1989, pp. 951 y 952. Y, del mismo autor, *Régimen jurídico de la Administración local*, Madrid, 1985, pp. 411 y 412.

46 J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit. p. 951.

47 J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit. p. 952.

48 Sobre la operatividad de las competencias delegadas y el recurso que en el ámbito de las mismas se puede formular, vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas, 1993, pp. 90-96.

En otro orden de consideración es preciso aclarar la naturaleza del requerimiento previo que prevé el artículo 65 LRBRL, y es necesario esclarecerla porque algún autor ha considerado que se trata, en realidad, de un recurso especial potestativo de reposición previo al contencioso-administrativo<sup>49</sup>, en el cual la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva tendría la condición de interesado por ministerio del artículo 63.1 LRBRL y precisamente por ello ponen en marcha, mediante la petición que formulan (verdadero recurso que impugna el acto, dice GONZÁLEZ NAVARRO), el ejercicio de la potestad revisora local.

El artículo 65 establece, en relación con lo que aquí importa, lo siguiente:

- “1. Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto o acuerdo.
2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.”

Es claro que el artículo 65.1 y 2 se refiere a un requerimiento motivado y de carácter potestativo. El precepto no hace referencia a recurso de reposición, el cual, como cualquier recurso administrativo, parte de los dos presupuestos configuradores de los recursos: el de ser un instrumento de garantía de los derechos e intereses de los particulares, y el propiciar una posibilidad de revisión de los actos y acuerdos administrativos antes de la impugnación jurisdiccional. Por consiguiente, parece que el requerimiento puede entenderse como una técnica, por lo demás con antecedentes en el Derecho comparado, como ha destacado el profesor FANLO LORAS<sup>50</sup>, que se inscribe en las relaciones entre Administraciones públicas y que correctamente instrumentada puede evitar un buen número de recursos contencioso-administrativos<sup>51</sup>.

#### **IV. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE LA LEY 30/1992 Y SU REPERCUSIÓN EN LA ESFERA LOCAL**

A pesar del avance importante que comportó la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 respecto de la unificación de los recursos administrativos, lo cierto es que durante bastante tiempo se abogó por una revisión radical del sistema de recursos<sup>52</sup> en orden a la configuración de los mismos como un

49 Se trata de F.GONZÁLEZ NAVARRO, Capítulo X (“El procedimiento administrativo de las Corporaciones locales”) de la obra colectiva dir. por S.MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho municipal I*, Madrid, 1988, pp. 485 y ss.

50 *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, cit. p. 478. Este autor hace referencia a la institución italiana de la “richiesta di riesame”, que establecen los artículos 125 y 130 de la Constitución italiana, o a la posibilidad que se reconoce en Francia a raíz de la reforma de 1982 de hacer observaciones sobre la legalidad de los actos locales. Vid. A.NIETO GARCÍA, “Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pp. 7-26.

51 Tal como se configura la técnica del requerimiento en la LRBRL, es evidente que se pueden hacer algunas objeciones (A.FANLO LORAS, *ibídem.* p. 478).

52 Véase, por todos, E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid, 2ª ed. 1981, reimpresión de 1986, pp. 440 y 441.

verdadero instrumento de garantía para los derechos e intereses legítimos de los particulares, y no como un obstáculo previo y preceptivo al recurso jurisdiccional que se interpone ante los Tribunales de Justicia. La reforma del régimen de recursos era, por tanto, necesaria y esperada, y la doctrina propuso durante muchos años algunas innovaciones para perfilar el sistema de recursos de manera que se ajustase a las garantías constitucionales. Se propuso, por ejemplo, el establecimiento del carácter potestativo (salvo para los casos de relaciones de tutela entre entes públicos y de control en casos de autoadministración), la regulación más flexible de los plazos, la unificación de los recursos o la constitución de órganos específicos alejados de la estructuración jerárquica de la Administración pública, y que estuvieran destinados a la resolución de los recursos administrativos<sup>53</sup>. Sin embargo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo común (LRJAP y PAC), no ha asumido las acertadas tesis que durante tanto tiempo se fueron esbozando. Además, la regulación que sobre recursos contiene no ha acertado a configurar un sistema operativo para el nuevo modelo territorial del Estado. La inercia de la anterior normativa y la escasa visión de conjunto han supuesto que la regulación final arroje más incógnitas que certezas<sup>54</sup>, lo que es particularmente grave para un régimen jurídico que pretenda ser un instrumento para la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Por estos motivos la regulación de los recursos administrativos que ha hecho la LRJAP y PAC no ha sido bien recibida, puesto que si existe reforma ésta no se ha hecho tomando los planteamientos sustanciales de la doctrina científica, a pesar de la enfática declaración que el legislador hace en la exposición de motivos de la Ley. Porque la unificación de los recursos ordinarios que, en efecto, se hace no supone en la práctica nada positivo en la medida que la supresión total del recurso administrativo de reposición implica que una gran cantidad de conflictos de poca entidad jurídica y económica tengan que sustanciarse en sede judicial.

Efectivamente, la Ley 30/1992 ha unificado los recursos administrativos y ha suprimido el de reposición. Lo que hace que ahora exista un único recurso adminis-

53 Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 2ª ed, ob. cit. pp. 440 y ss., T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Reflexiones sobre la utilidad de la vía administrativa de recurso", *Documentación Administrativa*, núm. 221, 1990, pp. 5-9; R.PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo I Parte General*, Madrid, 3ª ed. 1991, pp. 632 y 633, J.GONZÁLEZ PÉREZ, *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Madrid, 1992, p. 46, J.PEMÁN GAVÍN, "Vía administrativa previa y derecho a la tutela judicial" *Revista de Administración Pública*, núm.127,1992, pp. 145 y ss., J.TORNOS MAS, "La situación actual del proceso contencioso administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 122,1990, pp. 128 y 129, y, del mismo autor, "Vía previa y garantías de los administrados", en el volumen colectivo *La Protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional) Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez I Consideraciones generales. El procedimiento administrativo*, Madrid, 1993, pp. 647 y ss., y M.SÁNCHEZ MORÓN, *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*, Madrid, 1991, pp. 148 y ss.

54 Sobre las incógnitas y claroscuros de la Ley 30/1992 en materia de recursos administrativos, ya me he ocupado en mi estudio "Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos", en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 1996, pp. 39-64, y, desde una perspectiva más general, en la monografía, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, 1ª ed. 1996.

trativo, que por mandato de la Ley se llama ordinario (arts. 114-117). Este recurso, empero, es un recurso de alzada de naturaleza jerárquica<sup>55</sup>, de manera que sólo podrá interponerse recurso administrativo cuando exista relación jerárquica, salvo los supuestos acogidos al artículo 109 c) LRJAP y PAC. Y cuando no exista tal relación no cabe la formulación de recurso administrativo, y el interesado tendrá que impugnar el acto o acuerdo administrativo jurisdiccionalmente<sup>56</sup>. La consecuencia inmediata que se produce en el ámbito de la Administración local es que en un número importante de casos el particular, para impugnar actos de escasa entidad (piénsese en el caso de las multas de tráfico), tendrá que acudir a los Tribunales de Justicia e interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Lo cual no es en modo alguno positivo, ya que esos asuntos de poca relevancia por su misma naturaleza tendrían que ser sustanciados y resueltos en sede administrativa, o al menos dejar esa posibilidad configurando un recurso administrativo de carácter potestativo. Porque al establecer como supuesto normal o habitual para agotar la vía administrativa y tener, en consecuencia, expedita la vía jurisdiccional, el recurso ordinario (art. 107, 1 LRJAP y PAC), es evidente que no se puede interponer recurso de reposición<sup>57</sup>. Y esta situación trae, por lo pronto, tres efectos perjudiciales: primero, para los particulares, que pierden la oportunidad de utilizar el recurso administrativo como un instrumento de garantía no excesivamente oneroso y, en muchos casos, útil; segundo, para la misma Administración local, que a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1992 está desapoderada para conocer y revisar por segunda vez sus propios actos a instancia de los interesados (otra cosa son los procedimientos de revisión de oficio previstos en los arts. 102 y 103 LRJAP y PAC); y tercero, para los mismos Tribunales de Justicia, pues al ya permanente colapso derivado de la masificación, habrán de sumar una presumible avalancha de impugnaciones que incrementan e intensifican los ya graves problemas de la Administración de Justicia.

Por tanto, con la supresión del recurso administrativo de reposición, la mayoría de los actos y acuerdos locales dictados por los órganos con competencias decisorias, como el Alcalde, la Comisión de Gobierno o el Ayuntamiento Pleno (art. 52.2

55 Para un análisis global del sistema de recursos administrativos implantado por la LRJAP y PAC puede verse, entre otros, a J.GONZÁLEZ PÉREZ y F.GONZÁLEZ NAVARRO, Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Madrid, 1ª ed. 1993, pp. 1119 y ss, E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Curso de Derecho Administrativo II, Madrid, 4ª ed, 1993, pp. 505 y ss., F.GARRIDO FALLA y J.Mª FERNÁNDEZ PASTRANA, Régimen jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992), Madrid, 1ª ed. 1993, pp. 221 y ss., R.PARADA VÁZQUEZ Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Madrid, 1993, pp. 359 y ss. y M.SÁNCHEZ MORÓN, Capítulo XII (Recursos Administrativos) de la obra coordinada por el mismo profesor con J.LEGUINA VILLA, La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid, 1993, pp. 321 y ss, aparte, claro es, de mi monografía ya citada en nota 54.

56 Curiosamente, y por aplicación de la disposición adicional quinta, subsiste el recurso de reposición potestativo de carácter especial en el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas (Cfr. arts. 153 y ss. de la Ley General Tributaria).

57 Vid. disposición derogatoria 1-2,c) LRJAP y PAC, por la cual se derogan los artículos 52, 53, 54 y 55 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956.

LRBRL), ultiman la vía administrativa, lo cual se traduce en que cualquier conflicto por mínimo que sea se convierte en controversia o pleito judicial<sup>58</sup>.

El legislador de 1992 no sólo ha seguido la tradicional regla de mantener el carácter previo y preceptivo del recurso administrativo<sup>59</sup>, y ha perdido por ello la oportunidad de configurar el recurso como potestativo, sino que no ha abordado la modificación del sistema de recursos con la debida amplitud. Vista la regulación de conjunto que hace la Ley 30/1992 en sus artículos 107 a 119 (Capítulo II. Recursos administrativos, del Título VII), parece que el legislador sólo se ha limitado a prever los problemas que se plantean en las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas, y no ha abordado los que se concitan en la esfera de la Administración local, la cual tiene unas características propias que la distinguen y la singularizan de manera evidente. Es cierto que la Ley soslaya en parte el obstáculo que respecto al órgano competente para resolver el recurso de revisión tenía la LPA, ya que no establece que será el Ministro del ramo el órgano ante el cual se debe interponer el recurso de revisión<sup>60</sup>; es decir, ahora la operatividad del recurso de revisión en la Administración local es más clara. También es verdad que se prevé la posi-

58 E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 4ª ed. cit. p. 512. Estos autores afirman que desde el punto de vista constitucional la eliminación del recurso de reposición es grave, pues “deja sin garantía alguna a todos los ciudadanos en los asuntos de pequeña cuantía, en los cuales el acceso a los Tribunales resulta desproporcionado por antieconómico”. “En el caso de la Administración Local -prosiguen estos profesores- las consecuencias son particularmente dramáticas, porque sus órganos con competencias decisorias (Alcalde, Comisión de Gobierno, Ayuntamiento Pleno) ultiman siempre la vía administrativa. La supresión del recurso de reposición equivale aquí, de facto, a la supresión pura y simple de la vía administrativa de recurso lo que tiende a convertir en conflicto judicial toda discrepancia de los ciudadanos con las autoridades locales”. Sin embargo, como ha destacado F.ROMERO HERNÁNDEZ (“Alternativas de los Recursos Administrativos en la Administración Local”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, 1994, pp. 20 y 29), cabe en el ámbito local la interposición de recursos de alzada en supuestos de autoadministración o de control de entes instrumentales -v.gr. art. 158, parr. 5º del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992.

59 No obstante, durante la tramitación del proyecto de Ley en las Cortes Generales hubo intentos de cambiar el modelo de recursos. Es signficable la enmienda núm. 120 que se propuso en el Congreso al, entonces, artículo 105 por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña. En dicha enmienda se proponía que el artículo 105.1 tuviera la siguiente redacción: “Contra las resoluciones administrativas y actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, los interesados podrán interponer, de modo facultativo, el recurso ordinario a que se refiere la sección segunda de este capítulo. Salvo que se disponga otra cosa por ley la falta de interposición de este recurso no impedirá la impugnación del acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La interposición de un recurso administrativo previsto por la Ley interrumpirá el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo”. Sin embargo, el representante del Grupo Socialista rechazó la enmienda (discusión de la Comisión celebrada el 18 de junio de 1992. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IV Legislatura, núm. 489).

60 El artículo 127 LPA, disponía: “Podrá interponerse recurso extraordinario de revisión ante el Ministro competente...”; mientras que el artículo 118.1 LRJAP y PAC, establece: “Contra los actos que agoten la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo, podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó...”. Ahora se supera el problema que tenía la redacción del artículo 127 LPA, aunque se han creado otros nuevos, que, como es natural, no podemos analizar aquí. De ellos ya me he ocupado en mi estudio “Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos”, cit. nota 54, y en la recensión que he hecho al libro de E.GARCÍA TREVIANO GARNICA, *El recurso administrativo extraordinario de revisión en la nueva Ley de procedimiento* (Ed. Civitas, Madrid, 1ª ed. 1995), publicada en la Revista Gallega de Administración Pública, núm. 10, 1995, pp. 325-331.

bilidad de sustituir al recurso ordinario en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación o reclamación (art. 107.2 LRJAP y PAC); pero, con todo, el resultado final es a todas luces insatisfactorio, porque la supresión del recurso de reposición no se puede contrabalancear con los posibles procedimientos de sustitución (repárese en que el procedimiento está ordenado a sustituir el recurso ordinario, esto es, al recurso jerárquico)<sup>61</sup>, y en cuanto a la mayor operatividad del recurso de revisión (arts. 118 y 119 LRJAP y PAC) tampoco logra beneficiar al régimen de recursos como un todo, pues, dejando al margen las deficiencias que existen en la definición del recurso extraordinario de revisión en la Ley 30/1992, sobre todo acerca del órgano competente para resolverlo<sup>62</sup>, lo que es palmario es la poca utilización que el mismo tiene. Lo que se comprueba fácilmente con un simple repaso de las Sentencias que el Tribunal Supremo ha dictado sobre el mismo o de los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado (preceptivos, de acuerdo con el art. 22, 9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

Todo ello ha supuesto que la situación que ha generado la Ley 30/1992 sea insostenible<sup>63</sup>. La inercia de la normativa anterior, la falta de una visión de conjunto y el descuido de extremos importantes para la correcta puesta en marcha del sistema de recursos, han jugado una mala pasada al legislador, y lo positivo que también tiene la Ley en esta materia<sup>64</sup> ha quedado diluido por el resultado de conjunto que al final se ha producido.

Las deficiencias de las normas que sobre recursos administrativos se detectan en la Ley 30/1992 han sido denunciadas desde el primer momento por la doctrina más calificada, y el propio legislador se ha visto obligado a rectificar. Así, el proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa<sup>65</sup> “resucita” el recurso de reposición, aunque con carácter potestativo, el cual “se presentará ante el órgano autor del acto recurrido en el plazo de un mes”(art. 41, 2)<sup>66</sup>.

61 Vid. M.SÁNCHEZ MORÓN Capítulo XII(Recursos administrativos) de la obra colectiva, ya citada, *La nueva Ley...*, p. 346. Esto implica que en la esfera local, salvo contadas excepciones, no es posible interponer recurso ordinario, y, por tanto, no puede aplicarse la previsión del artículo 107.2, respecto a los procedimientos de sustitución del recurso ordinario, lo cual es contradictorio con lo que ese mismo precepto dispone al final: “La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley” (Cfr. J.TORNOS MAS, “Medios complementarios...”, loc. cit., p. 167).

62 Vid. E.GARCÍA TREVIANO GARNICA, *El recurso administrativo extraordinario de revisión...*, op. cit. pp. 29-39.

63 Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 4ª ed. p.512

64 El aumento del plazo para interponer el recurso ordinario(un mes) o la mayor flexibilidad de las circunstancias fundamentadoras del recurso extraordinario de revisión son dos ejemplos de algunos extremos positivos de la Ley 30/1992 en materia de recursos (vid. arts. 114.2 y 118.1, respectivamente)

65 Borrador de 16 de enero de 1995

66 En el primer borrador, de 15 de junio de 1994, también se estableció el recurso de reposición potestativo (arts. 41 y ss.)

## V. REFLEXIONES FINALES

El proceso de definición de la vía administrativa de recurso en la esfera local no ha sido lineal. Son muchos los factores que han influido en la modulación del régimen jurídico de los recursos administrativos locales: los constantes cambios constitucionales, la dialéctica centralización-descentralización, las luchas políticas o el aumento de la complejidad del fenómeno administrativo, han contribuido a la definición del modelo de recursos administrativos en el ámbito local durante el último siglo y medio.

En estos diferentes factores se puede observar cómo en ocasiones sólo ha primado la perspectiva por la cual se consideraba al recurso administrativo como un mero instrumento al servicio de la prerrogativa administrativa, de la ventaja posicional de la Administración Pública, y ha quedado, por tanto, la vertiente de garantía, malparada o sencillamente desconectada totalmente del régimen implantado por la Ley de turno. Por otro lado, se puede afirmar que la dialéctica centralización-descentralización ha sido en muchos casos determinante para conferir sustantividad propia a la vía de recurso en el seno de la Administración local. Sin embargo, no sería serio ni acertado formular una abstracta ecuación que estableciera que la centralización es igual a recurso de alzada (o jerárquico), y la descentralización es igual a recurso de reposición. Consignar tal ecuación sería simplista. Pues, como se ha demostrado en este trabajo, aunque el recurso de alzada se configuró en algunas Leyes del siglo XIX, e incluso del XX, como un resorte técnico que se enmarcaba en la centralización imperante; y el recurso de reposición apareció en algunos textos jurídicos (v.gr.: el Estatuto de CALVO SOTELLO), como una manifestación del autonomismo o, al menos, de cierto autonomismo, no se puede pasar por alto que en etapas históricas en las cuales existía un férreo y cerrado centralismo el recurso de reposición tuvo un papel estimable. El ejemplo que suministra la legislación de los años cincuenta, y, en concreto, la Ley de Régimen Local de 1955, es aquí bien explicativo.

La entrada en vigor de la Constitución española de 1978 implicó un impacto trascendental para todo el Ordenamiento jurídico. Tanto para el Régimen local como para los recursos, la Carta Magna es el contexto en el cual se debe desenvolver todo régimen jurídico. En el caso del Régimen local, el Texto fundamental y la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, en su posición de intérprete supremo de la Constitución<sup>67</sup>, han supuesto una radical modificación de la situación precedente, pues la autonomía que reconoce y garantiza la Carta Magna exige que las Entidades locales asuman un papel importante en la gestión de los asuntos públicos<sup>68</sup>, y corolario de ello es la supresión o disminución de los mecanismos de tutela o control sobre la actividad de las Entidades locales. Por lo que se refiere a recursos adminis-

<sup>67</sup> Vid. artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal constitucional.

<sup>68</sup> La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, que ha sido ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE. núm. 47, de 24 de febrero), dice en su artículo 3.1. que por autonomía local se entiende “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

trativos, la definición de éstos como verdaderos instrumentos de garantía de los derechos del particular constituye una exigencia. Hoy las prerrogativas o potestades administrativas tienen que ser entendidas y desarrolladas teniendo siempre en cuenta el contexto constitucional. En este sentido, si bien la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, supuso cierto realce del recurso de alzada (art. 52.1), lo que al final es evidente es que la regulación de los recursos administrativos debe tener en cuenta una serie de circunstancias determinantes, y lograr superar inercias y enfoques reduccionistas. La Administración local tiene unas características propias que la singularizan, y marcan su diferencia respecto de otras, como la Administración General del Estado o la Administración de las Comunidades Autónomas. Por esta razón, hay que criticar la situación creada por virtud de la aplicación de la Ley 30/1992. Al unificar los recursos ordinarios y suprimir el recurso administrativo de reposición, la referida Ley origina que un buen número de conflictos de escasa entidad, como las multas de tráfico, pasen automáticamente a los Tribunales de Justicia, cuando muy bien podrían resolverse en sede administrativa con la configuración de una vía previa de naturaleza potestativa. Pero esto no se ha hecho por el legislador de 1992. La Ley 30/1992 no sólo ha seguido manteniendo el carácter previo y preceptivo del recurso ordinario o jerárquico. Ha hecho, quizá, algo peor: suprimir el recurso de reposición y hacer judiciales controversias sin trascendencia, lo que en la práctica se traduce en más gastos para el ciudadano y en el aumento del colapso en el cual se encuentra la Administración de Justicia. Si a ello se le añade la circunstancia de que la opinión que sobre la Justicia tienen muchos ciudadanos no es muy halagüeña<sup>69</sup>, las expectativas para que las garantías constitucionales sean efectivas se reducen de forma manifiesta.

---

69 Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, "Nueva funcionalidad de las medidas cautelares en el contencioso español", *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992, pp. 388-390. Según datos de Demoscopia publicados por el periódico *El País*, la mayoría de los españoles considera a la Justicia "ineficaz, arbitraria, incoherente, discriminatoria con los acusados, abusiva en el uso de la prisión preventiva y depositaria de un poder excesivo" (14 de marzo de 1995, p. 12). Al margen de las cautelas que hay que tener respecto de una opinión, y a la publicación de la misma en un momento concreto y con un contexto determinado e, incluso, si se quiere, por un medio de comunicación social específico, lo que resulta evidente es que la imagen de la Administración de Justicia no es idílica no es idílica precisamente.