

**EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS  
(A propósito de la regulación de la Ley 4/1999)\***

**Manuel J. Sarmiento Acosta**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

## SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA SITUACIÓN CREADA POR LA APROBACIÓN DE LA LEY 30/1992
  - 2.1 En general
  - 2.2 Las críticas más comunes
- III. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 4/1999
  - 3.1 La necesidad de la reforma
  - 3.2 El restablecimiento del recurso de reposición
    - 3.2.1 *Determinaciones previas*
    - 3.2.2 *Concepto y características*
    - 3.2.3 *Plazo*
  - 3.3 El "nuevo" recurso de alzada
  - 3.4 Los cambios del régimen del recurso de revisión
    - 3.4.1 *La definición del recurso*
    - 3.4.2 *Las novedades introducidas por la Ley*
- IV. A MODO DE CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCIÓN

1. El sistema de recursos administrativos ha experimentado un significativo cambio por virtud de la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC)<sup>1</sup>, la cual viene a recuperar el recurso de reposición, aunque con carácter potestativo, retomar, de nuevo, la expresión de recurso de alzada, y a precisar algunos extremos en el régimen del recurso administrativo extraordinario de revisión<sup>2</sup>.

Hay que decir que esta materia, en general, no ha tenido, por así decir, mucha suerte, ni en lo que se refiere a su regulación, ni, por supuesto, en lo que afecta a su aptitud para ser un verdadero instrumento para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los particulares frente a la Administración Pública. Es claro que no se pueden menospreciar los avances que el sistema tuvo con ocasión de la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, o algunas modificaciones previstas en la Ley 30/1992, como el aumento del plazo para formular recurso ordinario. Pero, en conjunto, se puede afirmar que la regulación y aplica-

(\*) Texto de la conferencia pronunciada por su autor el día 24 de marzo de 1999 en el **Palacio de Congresos Europa** de Vitoria-Gasteiz, en las "Jornadas sobre modificación de la Ley 30/92 operada por la Ley 4/1999", organizadas por el **Instituto Vasco de Administración Pública**

1 "BOE" núm. 12, de 14 de enero; corrección de erratas en "BOE" núm. 16, de 19 de enero y núm. 30, de 4 de febrero.

2 Es reseñable, también, la alteración que ha sufrido la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo, toda vez que, aunque se mantiene la tradicional regla de la no suspensión (cfr. art. 111), se introducen algunos criterios que la jurisprudencia ha definido sobre la tutela cautelar, "autorizándose la posibilidad de que la suspensión, en el marco del principio de razonabilidad, pueda prolongarse sin solución de continuidad hasta la sede jurisdiccional" (exposición de motivos de la Ley 4/1999).

ción de los recursos no ha sido la más propicia para la tutela real y efectiva de los derechos de los particulares. El carácter preceptivo que se les ha conferido, la fugacidad de los plazos, paliada por la reforma de 1992, y, el hecho de que sea la propia Administración juez y parte en la controversia que se plantea<sup>3</sup>, no han ayudado a perfilar adecuadamente esta institución, y convertirla en un auténtico medio de garantía.

Ciertamente la cuestión no es sencilla, pues si bien no es admisible que cualquier conflicto jurídico pase, indiscriminadamente, a los Tribunales de Justicia, tampoco lo es un régimen, que, más que facilitar mecanismos efectivos de defensa, se transforme en una rémora para poder ejercer el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución). Es esta la razón por la que la doctrina mayoritaria, desde hace bastantes años, ha criticado el modelo de recursos implantado por ser, en puridad, “un auténtico privilegio de la Administración y, correlativamente (...) una carga efectiva para el administrado” (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ)<sup>4</sup>.

2. No obstante, es evidente que en el actual estado de la Administración y del Poder Judicial, los recursos, regulados de una manera adecuada, pueden tener cierta utilidad y servir a la causa de la Justicia<sup>5</sup>. Bien es verdad que se trata de una utilidad modesta, porque, como ya hemos advertido, no puede perderse de vista el dato esencial de que la Administración Pública es juez y parte en la resolución de los mismos. Pero, con todas las reservas, qué duda cabe que la supresión pura y simple de este medio de la justicia administrativa no es defendible. La clave, entonces, está en establecer un régimen jurídico que permita, por una parte, desempeñar un papel con relativa eficacia -evitando, por ejemplo, el planteamiento judicial de asuntos de escasa trascendencia-, y, por otra, que asegure un efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, sin erigir obstáculos que entorpezcan gratuitamente el ejercicio de tan importante derecho.

3. Desde la doctrina se han planteado soluciones que van en esa dirección. Son proclamas hechas ya desde hace muchos años, como la de establecer una configuración facultativa, corregir el régimen de los plazos, o, en fin, implantar un modelo unificado y operativo superador de la complejidad innecesaria que los diversos regímenes especiales pueden ofrecer. Es más, ha habido propuestas o sugerencias más progresivas, que pretenden la creación de órganos separados de la estructura jerárquica, y de composición mixta, para resolver los recursos y asegurar mayor neutralidad y corrección en dicha resolución<sup>6</sup>.

3 Pues, como es sabido, se trata de una impugnación de un acto o acuerdo administrativo ante un órgano de la Administración, para que éste lo reexamine, y, en su caso, lo anule o revoque.,

4 **Curso de Derecho Administrativo II**, Madrid, 2ª ed. 1981, reimpresión de 1986, pp. 435-441.

5 M.J.SARMIENTO ACOSTA, **Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa**, Madrid, 1ª ed. 1996, p. 39.

6 Me remito aquí a los trabajos de J.TORNOS MAS, como, por ejemplo, “La situación actual del proceso contencioso-administrativo”, **RAP** núm. 122, 1990, pp. 128 y ss., o “Vía previa y garantía de los ciuda-

## II. LA SITUACIÓN CREADA POR LA APROBACIÓN DE LA LEY 30/1992

### 2.1 En general

Como cabe imaginar, el legislador ha tenido en cuenta estas críticas. Es obvio que la insistencia de éstas a lo largo de décadas, la autoridad de quienes las hacían, y, sobre todo, los decepcionantes resultados que la aplicación del sistema ha originado, aconsejaban por lo menos no desatender algunas sugerencias que estaban cargadas de sentido común, y avaladas por la fuerza de la realidad. Así, en la propia exposición de motivos de la Ley 30/1992, se afirmaba que se introducía una “profunda modificación del sistema de recursos administrativos vigentes hasta ese momento” atendiendo a los más consolidados planteamientos doctrinales, tanto en lo referente a la simplificación como a las posibilidades del establecimiento de sistemas de solución de reclamaciones y recursos distintos a los tradicionales. Y, aunque es cierto que se habían recogido algunas propuestas de la doctrina especializada, como la del aumento del plazo para interponer recurso de alzada, no es menos verdad que el régimen que estableció la Ley no fue tampoco el más idóneo para remozar esta institución de la justicia administrativa.

La Ley 30/1992 introdujo, en efecto, un cambio profundo en el modelo, cuyo elemento más destacable quizá fue la supresión del recurso de reposición, y, aunque no dispuso un sistema completamente nuevo, ya que el carácter previo y preceptivo se mantuvo (art. 107), resultaba evidente que implicó una modificación muy significativa en orden a la unificación de recursos ordinarios (arts. 107.1 y 114), la ampliación del plazo para formular recurso ordinario (un mes, art. 114.2), la imposibilidad de formular recurso administrativo directo contra disposiciones administrativas de carácter general (art. 107.3, primer párrafo), la mayor operatividad de los motivos fundadores del recurso extraordinario de revisión (art. 118), o la posibilidad de sustituir el mencionado recurso ordinario por otros procedimientos de impugnación o reclamación en ámbitos sectoriales determinados o cuando la especialidad de la materia así lo justifique.

### 2.2 Las críticas más comunes

Sin embargo, la regulación que sobre esta materia dispuso la referida Ley 30/1992, en el capítulo II del Título VII, contenía insuficiencias o incógnitas de importancia, las cuales han puesto, en ocasiones, al particular en una situación palmariamente desventajosa. En este sentido, la supresión del recurso de reposición produjo que, en la esfera local, muchos actos y acuerdos tuvieran que ser necesariamente impugnados en sede jurisdiccional<sup>7</sup>, cuando carecían de la entidad suficiente, con el consiguiente gasto para el recurrente. Por otra parte, el establecimiento de la llamada “comunica-

---

danos”, 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. 651-653

<sup>7</sup> Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, “El proceso de definición de los recursos administrativos en la esfera local”, en **Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria**, núm. 1, 1996, particularmente, pp. 293-299. También, R. ENTRENA CUESTA, “Los recursos administrativos en las Corporaciones locales”, en el volumen colectivo **II Jornadas sobre Administración Local en Canarias. Santa Cruz de La Palma, 27, 28, 29 y 30 de abril, de 1998**, Gobierno de Canarias, 1998, pp. 343-360

ción previa” (art. 110.3), era de difícil justificación en el terreno de los principios, y de muy escasa utilidad en la práctica. Por fortuna, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia núm. 76/1996, de 30 de abril, a la que siguieron otras con el mismo perfil interpretativo, soslayó el obstáculo que erigía una interpretación puramente literal del citado precepto, y permitió la subsanación de este requisito en sus dos vertientes –es decir, en lo relativo a la justificación documental y en lo concerniente al cumplimiento del requisito en sí<sup>8</sup>–, pero mantuvo, no obstante, esta condición<sup>9</sup>, que siguió entorpeciendo absurdamente el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

Pero es que, además, la mencionada regulación de la Ley 30/1992, dejaba dudas de evidente gravedad para el correcto funcionamiento del sistema de recursos, como la referente a la necesidad o no de solicitar la certificación de actos presuntos para el caso de la resolución de recursos, antes de acudir a la vía judicial, o, en fin, el problema para determinar al órgano competente para resolver el recurso de revisión<sup>10</sup>, cuestiones, todas ellas, que estudié en su momento<sup>11</sup>, tratando de conseguir alguna luz en lo que era penumbra.

Por consiguiente, es evidente que el modelo que estableció la Ley 30/1992, no era precisamente el más idóneo para mejorar la vía de recurso; y si en algunos extremos su regulación era positiva, en otros lo negativo era también patente; lo que condujo a que, como concepción de conjunto, el sistema no resultara elogiado en orden a asegurar la posición jurídica del particular. La doctrina científica criticó abiertamente estas deficiencias, y algunas de estas críticas han sido tenidas en cuenta por el legislador ordinario al aprobar la reciente modificación.

### III. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 4/1999

#### 3.1 La necesidad de la reforma

Desde distintos frentes se abogaba por la reforma de la Ley 30/1992, para tratar de evitar algunas de las consecuencias más perniciosas que dicha Ley propi-

8 Véase, J.GONZÁLEZ PÉREZ, “La subsanación de la falta de comunicar al órgano administrativo la interposición del recurso contencioso-administrativo”, **RAP** núm. 134, 1994, p. 64, y, del mismo autor, “El anuncio previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo”, **REDA** núm. 90, 1996, pp. 277 y ss.

9 J.GONZÁLEZ PÉREZ (“El anuncio previo...”, cit. p. 284) decía, que la referida jurisprudencia “no ha sido congruente con los criterios sentados por la jurisprudencia constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de los requisitos procesales”.

Finalmente, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, derogó el apartado 3 del artículo 110 de la Ley 30/1992 (disposición derogatoria segunda, letra c))

10 Si bien hay quien afirma que no había razones para mantener tales dudas (Vid. A.M.NIETO GUERRERO LOZANO, **El recurso administrativo de revisión**, Madrid-Barcelona, 1998, pp. 21 y ss); aseveración contradicha, desde luego, por la disparidad de criterios existente en este punto en la doctrina, por la propia configuración institucional del recurso, (véase, A.ANGÚNDEZ FERNÁNDEZ, **Los recursos de revisión civil, contencioso-administrativo y laboral**, Granada, 1997), y, sobre todo, porque el mismo legislador, en la Ley 4/1999, se ha visto obligado a señalar, en el artículo 118.1, que el órgano que los dictó “también será el competente para su resolución”, Lo que hubiese sido innecesario si hubiera estado tan claro.

11 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, “Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos”, en **Actualidad Administrativa** núm. 2, 1996, pp. 39-64.

ció<sup>12</sup>. Muy significativamente, se requería el restablecimiento del recurso de reposición, con carácter potestativo, para así poder hacer frente a la situación indeseable que se había definido en las Corporaciones Locales. Por otro lado, la supresión de la comunicación previa era una importante exigencia para que el modelo tuviera un mínimo de credibilidad, porque afirmar que los recursos son medios de garantía del particular, y luego admitir un requisito de tal carácter; no deja de ser una flagrante contradicción, que resulta inaceptable.

En este contexto, la Ley 4/1999, que entra en vigor, según reza su disposición final única, a los tres meses de su publicación en el "BOE", dispone un régimen jurídico que sigue las líneas maestras del modelo que existía. Es decir, lo primero que hay que destacar es que esta nueva Ley no cambia la estructura fundamental del sistema, ni introduce aspectos que puedan considerarse revolucionarios. Sólo prevé algunas modificaciones, sin asumir demasiados riesgos, pues esencialmente ya estaban sugeridas por la doctrina más autorizada, y en algún extremo, como sucede con la alteración de la redacción de la circunstancia segunda del artículo 118.1, respecto del recurso administrativo extraordinario de revisión, parece volver al perfil que establecía el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Así, en la exposición de motivos, da cuenta de las novedades que introduce en los siguientes términos:

"Respecto al sistema de recursos previsto en el capítulo II se producen importantes modificaciones. En particular destaca el establecimiento, en los artículos 107 y 116 a 117 del recurso de reposición con carácter potestativo, atendiendo, sobre todo, a los problemas planteados en el ámbito de la Administración Local. Se recupera en el mismo artículo 107, el recurso de alzada, que se regula con su configuración tradicional en los artículos 114 y 115. Todo ello junto al recurso de revisión contra actos firmes previsto en el artículo 108, del que se precisa la causa segunda de procedencia del recurso en el artículo 118.1, introduciendo en el artículo 119 un trámite de inadmisión similar al previsto para la revisión de oficio (...)"

De ello se colige que lo verdaderamente sustantivo es la "resurrección" de la reposición, aunque ahora con carácter potestativo, pues el resto de las modificaciones son matices de cierta relevancia que no suponen ninguna reforma global de lo que ya se encontraba vigente.

### **3.2 El restablecimiento del recurso de reposición**

#### **3.2.1 Determinaciones previas**

Una de las críticas más reiteradas que se hicieron a la Ley 30/1992, fue la supresión pura y simple del recurso administrativo de reposición<sup>13</sup>. Ciertamente, este

12 R. ENTRENA CUESTA, "Los recursos administrativos en las Corporaciones locales", cit. p. 343

13 Véase, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992", en el

recurso no gozaba de gran predicamento. Y desde luego lo que no cabe hacer ahora es mitificarlo como si de una aparición milagrosa se tratara. Es claro que la circunstancia de que se interponga ante y se resuelva por el mismo órgano que dicta el acto administrativo impugnado le resta gran parte de su operatividad práctica en orden a la defensa de los derechos o intereses legítimos del particular, porque, como sabe cualquiera que tenga alguna experiencia con la Administración, por regla general las decisiones suelen mantenerse, a pesar del recurso. Sin embargo, qué duda cabe, que en algunas Administraciones, como sucede con la Local, puede desempeñar un modesto papel, sobre todo en asuntos de escasa entidad, como las multas de tráfico<sup>14</sup>. Por este motivo, la doctrina se mostró reacia a su supresión, y la Ley 4/1999 lo restablece, aunque, en línea precisamente con lo que postulaba la doctrina, otorgándole carácter potestativo.

El artículo 107.1, dispone:

**“Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley.**

**La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento”.**

### **3.2.2 Concepto y características**

Por tanto, el recurso de reposición se configura como un **recurso ordinario**, que **se interpone ante y se resuelve por el propio órgano que ha dictado el acto o acuerdo** administrativo, a fin de que éste, por virtud de otro acto o acuerdo, revoque o anule la decisión recurrida. Además, se interpone **“contra los actos que pongan fin a la vía administrativa”**, y tiene **carácter potestativo** (art. 116.1), lo que marca una palmaria diferencia con respecto al recurso de reposición que existía antes de la reforma llevada a cabo por la Ley 30/1992.<sup>14 bis</sup>

volumen colectivo dir. por J.LEGUINA VILLA y M.SÁNCHEZ MORÓN, **La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**, Madrid, 1993, p. 14.

14 La Administración Local tiene unas singularidades que la definen de una forma distinta a otras Administraciones; así, las Entidades Locales carecen de poder legislativo, y en su seno no cabe distinguir entre Gobierno y Administración. Por lo demás, el principio de jerarquía administrativa tiene muy escasa relevancia, como se deduce del artículo 6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que ni lo menciona (Vid. R.ENTRENA CUESTA, “Los recursos administrativos en las Corporaciones locales”, cit. pp. 349-351).

14 Sin embargo, el carácter potestativo ha quedado en parte desvirtuado en el ámbito local, toda vez que bis la modificación del artículo 108 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, llevada a cabo por

Como recurso ordinario, se puede fundamentar “en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63” de la Ley 30/1992.

El artículo 116.2, en su nueva redacción, dice asimismo, que “no se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto”.

### **3.2.3 Plazo**

El plazo para interponer el recurso será de un mes, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes, y contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso (art. 117).

### **3.3 El “nuevo” recurso de alzada**

La Ley, 4/1999 retoma nuevamente la denominación de **recurso de alzada**, para referirse al que se interpone ante y se resuelve por el superior jerárquico. Es sabido que la Ley 30/1992 estableció el nombre de “recurso ordinario”, de tono italianizante que, en realidad, no desnaturalizaba lo que es un recurso jerárquico o de alzada. Tal vez acoger de nuevo el referido nombre exprese mejor el sentido de dicho recurso. Por lo demás, la regulación que hace esta nueva Ley, en los artículos 114 y 115, responde al patrón tradicional. Esto es, un recurso ordinario que se interpone contra las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1, ya transcrito, cuando no pongan fin a la vía administrativa<sup>15</sup>.

El recurso de alzada se interpone ante el órgano superior jerárquico del que lo dictó (art. 114.1), aunque también “podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna”, en cuyo caso “éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con un informe y con una copia completa y ordenada del expediente” (art. 114.1 y 2).

---

la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, establece, de nuevo, el carácter preceptivo de la reposición, respecto de lo previsto en la Ley de Haciendas Locales de 1988.

15 El artículo 109, relaciona los actos que ponen fin a la vía administrativa. La disposición adicional 15 de la LOFAGE alude a los actos que ponen fin a la vía administrativa en el seno de la Administración General del Estado, salvo lo que pueda establecer una Ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras e) y d) del artículo 109, LRJAP y PAC; y el artículo 52.2, LRBRL, lo hace para los actos y acuerdos de la Administración local.



Como sucede con el recurso de reposición, al ser un recurso ordinario puede fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de la Ley (art. 107.1).

El **plazo** para formularlo es igual que el que estaba previsto en la Ley 30/1992, esto es, un mes, si el acto fuera expreso; y si no lo fuera “el plazo será de tres meses y se contará para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo” (art. 115.1).

Por su parte, según el artículo 115.2 “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.2 segundo párrafo”<sup>16</sup>.

La Ley trata de evitar las dobles alzadas que alargan innecesariamente la vía administrativa, y dispone que “contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el artículo 118.1”, lo que indica que se veda toda posibilidad de retardar el ulterior acceso a los Tribunales.

Con la nueva redacción no es preciso solicitar previamente el certificado de acto presunto, lo cual es coherente con las nuevas normas<sup>17</sup>. La configuración del recurso ordinario hecha por la ley 30/1992, dejó esta incógnita<sup>18</sup>, pues no se sabía con certeza si era o no exigible este certificado<sup>19</sup>, aunque, como en su momento expuse, la tesis más ajustada al artículo 24.1 de la Constitución Española era la de no exigirlo. Con la nueva Ley, el problema interpretativo ya no existe.

Es asimismo destacable que ahora se establece que el plazo máximo para “dictar y notificar la resolución” es de tres meses, lo que vincula acto y notificación, con consecuencias favorables para el interesado.

16 El artículo 43.2, segundo párrafo, dispone: “No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo”.

17 Cfr. exposición de motivos de la Ley 4/1999.

18 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, **Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa**, op. cit. pp. 338 y 339; también, del mismo autor, “Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos”, cit. pp. 52-54.

19 La prueba de lo que se afirma está en las diferentes interpretaciones doctrinales que sobre este extremo se hicieron. Vid. nota 18, así como J.GONZÁLEZ PÉREZ y F.GONZÁLEZ NAVARRO, **Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) II**, Madrid, 1ª ed. 1997, p. 1767.

### 3.4 Los cambios del régimen del recurso de revisión

#### 3.4.1 La definición del recurso

El recurso de revisión, regulado en los artículos 118 y 119 de la Ley, tiene carácter extraordinario o excepcional<sup>20</sup>, ya que se interpone contra actos firmes en vía administrativa<sup>21</sup>, cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el precitado artículo 118.1 de la Ley 30/1992. Esta ley reguló el recurso de forma similar a como lo hacía la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958<sup>22</sup>. Hay que resaltar que es un medio impugnatorio que no ha tenido excesiva aceptación o utilización, y, por tanto, su eficacia práctica es más que dudosa. Empero, el legislador de 1992 amplió la operatividad de las circunstancias que permiten su fundamentación, mediante el uso de expresiones y términos más flexibles<sup>23</sup> y omnicomprendivos. Este dato, que en sí mismo, no tiene que ser criticado, pudo ayudar a que el mencionado recurso tuviera algo más de relevancia práctica, pero no logró ocultar el mimetismo que comportó sancionar el solapamiento con la acción de nulidad (art. 102, LRJAP y PAC). Dicha inercia impidió, a su vez, cambiar el método en virtud del cual se configuran los motivos fundadores, pasando por alto críticas y reflexiones interesantes<sup>24</sup>.

#### 3.4.2 Las novedades introducidas por la Ley

Pues bien, la nueva Ley, respecto a la revisión, matiza la circunstancia segunda del artículo 118.1, introduce un trámite de inadmisión, y despeja alguna incógnita que antes existía. En todo lo demás, sigue la misma línea que trazó la Ley 30/1992.

La circunstancia segunda del citado artículo 118.1 de la Ley establece como motivo fundador del recurso: "Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida"<sup>25</sup>, lo que viene a limitar más la operatividad de este recurso al impe-

20 Vid. J.GONZÁLEZ PÉREZ y F.GONZÁLEZ NAVARRO, **Comentarios...**, *ibidem*, p. 1770, así como bibliografía allí citada.

21 Como refiere R.PARADA, "el concepto de firmeza administrativa que se sitúa más allá del carácter definitivo del acto es equivalente al que se utiliza para designar a las sentencias judiciales que por no haber sido impugnadas en tiempo y forma devienen igualmente firmes y no son ya susceptibles de recurso ordinario" (**Derecho Administrativo I Parte general**, Madrid-Barcelona, 10ª ed. 1998, p. 113).

22 Vid. E.GARCÍA TREVIJANO GARNICA, **El recurso administrativo extraordinario de revisión en la nueva Ley de procedimiento**, Madrid, 1ª ed. 1995, pp. 13 y 14, quien afirma que las modificaciones introducidas son fundamentalmente consecuencia de las observaciones que formuló el Consejo de Estado en su dictamen 1076/1991, de 31 de octubre, recaído sobre el entonces Anteproyecto de la LRJAP y PAC.

23 E.GARCÍA TREVIJANO GARNICA, *op. cit.* p. 15, para el cual "la nueva regulación introduce una cierta flexibilidad respecto a la regulación hasta entonces vigente".

24 Vid. J.A.SANTAMARÍA PASTOR, "Notas sobre el recurso administrativo de revisión", en **Documentación Administrativa** núm. 221, 1990, pp. 83 y ss.

25 La redacción de la Ley de 1992 decía: "Que aparezcan o se aporten documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida". Redacción que introdujo una novedad fundamental que acogía la sugerencia hecha por el Consejo de Estado en el dictamen núm. 1076/1991, y que permitía que los documentos que aporte el interesado sean de fecha posterior a la resolución impugnada. Sin embargo, al aludir el precepto a que los documentos "aparezcan o se aporten", admitía que tales documentos podían ser conocidos por el interesado, lo que llevó a GARCÍA TREVIJANO (*cit.* p. 78) a preguntarse si admitir esto "no comporta una cierta desnaturalización del recurso de revisión, al permitir sin más la aportación de pruebas nuevas".

dir que otros documentos posteriores a la resolución impugnada puedan aportarse desnaturalizando lo que, en puridad, es el recurso extraordinario de revisión.

Hay que destacar también que el artículo 118.1 de la Ley, al disponer que el órgano competente para resolver el recurso de revisión es el mismo que dicta la resolución, despeja la incógnita que la interpretación conjunta de los artículos 118.1 y 119.2 ofrecía<sup>26</sup>, y que suscitó un debate acerca de cual era el órgano competente para resolver<sup>27</sup>.

Lo que dispone ahora el referido artículo 118.1 de la Ley, es congruente con lo que ya establecía la LOFAGE en su disposición adicional 17<sup>28</sup>, y, si bien es cierto que con ella se superan los obstáculos que existían en la redacción del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>29</sup>, no está claro que este nuevo régimen responda a lo que es la configuración institucional del recurso de revisión, que ha sido definido como un recurso de instancia suprema (GONZÁLEZ NAVARRO)<sup>30</sup>. Y si bien es verdad que el legislador puede hacer una regulación como la que ha hecho, al menos debió explicar cumplidamente -que para eso están, justamente, las exposiciones de motivos-, por qué razón ha establecido esta nueva regulación; explicación que no se encuentra ni en la Ley de 1992, ni tampoco en la nueva Ley 4/1999. Por tanto, no se trata de mantener una “visión jerárquica” o de corte tradicional, como a veces se dice con cierta ligereza<sup>31</sup>, sino que las técnicas y las instituciones se van perfilando a lo largo del tiempo; y es eso lo que las hace reconocibles, manejables y operativas en orden a integrar el sistema jurídico. El positivismo legalista que sólo mira de forma unidimensional la letra de la ley está hoy ya superado, por fortuna. De suerte que cuando se modifican o alteran en aspectos sustanciales -algo que, obviamente, puede hacer el legislador-, deben explicarse para que la aplicación de dicha modificación pueda hacerse sin traumas u obstáculos innecesarios. Y lo cierto es que el recurso de revisión, que no se olvide, es extraordinario y especial y persigue unos concretos fines, ha sido un recurso de instancia suprema.

Por otro lado, la nueva redacción del artículo 118.1 aclara que el recurso se podrá interponer “contra los actos firmes en vía administrativa”, evitando cualquier confu-

26 Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, **Curso de Derecho Administrativo II**, Madrid, 4ª ed. 1993, p. 533.

27 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, **Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa**, op. cit. pp. 345-349; y, del mismo autor, “Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos”, en **Actualidad Administrativa**, cit. pp. 59-63, donde se da cumplida cuenta de las distintas posiciones doctrinales sobre este asunto.

28 Según la cual: “Será competente para conocer del recurso extraordinario de revisión el órgano administrativo que haya dictado el acto objeto de recurso”.

29 M.J.SARMIENTO ACOSTA, **Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa**, cit. pp. 224 y ss.

30 Vid. **Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativo**, Pamplona, 1997, p. 1225. Desde otro punto de vista, puede, además, consultarse A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, **ibídem**, pp. 4 y ss.

31 A.NIETO-GUERRERO LOZANO, **ibídem**, pp. 22 y 26

sión sobre la doble firmeza –en vía administrativa y en vía jurisdiccional–<sup>32</sup>, como en el pasado se llegó a plantear.

Otra novedad reseñable es la redacción dada al artículo 119.1, que sin duda ratifica el carácter extraordinario o excepcional del mencionado recurso. Este precepto dice:

“El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u otro órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado I del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuarto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”.

La razón de ser de esta nueva prescripción está en que muchas veces este recurso ha servido de refugio de asuntos de escasa cuantía y en un instrumento para intentar reabrir indebidamente plazos ya fenecidos<sup>33</sup>, por lo que cuando el órgano competente constate que no concurren las causas fundamentadoras, lo inadmita, expresando los motivos y razones de tal inadmisión.

El resto del régimen de este recurso es, básicamente, el mismo, por lo que hay que remitirse a los estudios generales sobre esta materia.

#### **IV. A MODO DE CONCLUSIONES**

Es evidente que la nueva Ley 4/1999 incorpora algunas modificaciones que clarifican y mejoran el modelo de recursos prefigurado en la Ley 30/1992. No obstante, dicho modelo no ha experimentado grandes cambios, ni ha establecido giros radicales. El legislador, al menos en este punto, ha caminado sobre tierra firme, y no ha querido aventurarse en otros terrenos con prescripciones que alteran las líneas maestras del sistema. Al fin y al cabo, el restablecimiento del recurso de reposición con carácter potestativo, o la supresión de la comunicación previa<sup>34</sup>, eran proclamas doctrinales prácticamente unánimes, basadas en el interés que sobre todo en la esfera local tiene el mantenimiento del susodicho recurso, y las exigencias derivadas del artículo 24.1 de la Constitución Española de 1978. Y el recurso de alzada se regula, como dice la exposición de motivos, con su configuración tradicional.

32 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, **Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa**, op. cit. pp. 223 y 224.

33 E.GARCÍA TREVIJANO GARNICA, op. cit. pp. 16 y 17, ha destacado, por ejemplo, que durante el año 1993 se dictaminaron por el Consejo de Estado 179 recursos de revisión, de los cuales únicamente se propuso la estimación de 18, porcentaje similar al de otros años.

34 Aunque sería más preciso decir, la confirmación de la supresión, toda vez que, con independencia de que la exposición de motivos lo invoque como una novedad, lo cierto es que, como ya hemos referido, la Ley 29/1998, de 13 de julio, ya había derogado el artículo 110.3 (disposición derogatoria segunda, letra d)).

Por lo que se refiere al recurso extraordinario de revisión, se perfila mejor la circunstancia segunda del artículo 118.1 de la Ley, y se esclarece un asunto que ofrecía algunas dudas, como es el que afecta al órgano competente para resolverlo; articulándose, asimismo, un trámite de inadmisión similar al previsto para la revisión de oficio que puede tener mucha utilidad para hacer frente a un uso indebido de este medio extraordinario y excepcional de impugnación de actos administrativos firmes.