

D A T E M A S

EL RECURSO DE REVISION EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.072.23:35.077.3(46)

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

En este tema, estudia su autor:
1. El concepto, naturaleza jurídica, fundamento y regulación del recurso de revisión.—2. Requisitos.—3. Procedimiento, y 4. Efectos.

I. NOCIONES GENERALES

A. CONCEPTO

1. En el Derecho español se ha venido admitiendo un recurso extraordinario, llamado de revisión o nulidad (Base 13 de la Ley de 19 de octubre de 1889), caracterizado por dirigirse a impugnar actos administrativos firmes, cuando, por los documentos incorporados al expediente o por acaecimientos posteriores, existieren dudas nacionales acerca de la validez del acto. Y en ciertas disposiciones especiales se regulaba también un recurso de revisión de naturaleza muy distinta, como en materia de propiedad industrial, en que el artículo 16 del Estatuto (texto refundido de 1930), admitía un recurso extraordinario de revisión contra los acuerdos del Registro de la propiedad industrial (sobre concesión, denegación, anulación o caducidad), en el plazo de cuarenta y cinco días, a partir de la publicación en el «Boletín Oficial de la Propiedad Industrial», cuando la resolución impugnada se hubiere dictado con manifiesto error de hecho, plenamente demostrado por prueba documental.

2. La Ley de Procedimiento administrativo regula un recurso extraordinario de revisión, análogo al de revisión, o nulidad que admitían los Reglamentos de procedimiento dictados en desarrollo de la

Ley de 1889. Ahora bien: ¿se consideran vigentes aquellos otros recursos de revisión, como el admitido en materia de propiedad industrial, de naturaleza distinta? Dada la tendencia unificadora de la Ley, plenamente consagrada en la regulación de los recursos, como demuestra su artículo 1.º, párrafos 2 y 3, ha de entenderse derogado aquel precepto del Estatuto de la propiedad industrial y suprimido el recurso que en él se establecía. Por tanto, ante una resolución del Registro de propiedad industrial cabrán dos posibilidades: la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, o la impugnación mediante el recurso de revisión previsto en la Ley de Procedimiento administrativo (L. P. A.), en los supuestos y dentro de los plazos que en ella se prevén.

3. Una vez en vigor la Ley de Procedimiento administrativo, únicamente se admite un recurso extraordinario de revisión, el en ella regulado, que es un recurso extraordinario o excepcional que se da contra actos administrativos firmes cuando quepa racionalmente duda de la validez del acto, en virtud de documentos o sentencias firmes de los Tribunales.

B. NATURALEZA JURÍDICA

1. *Es un recurso administrativo*, en cuanto que ha de ser resuelto por un órgano administrativo, que actúa como tal.

2. *Es extraordinario*.—Así lo califica el artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo, si bien, quizá fuera más propia la terminología de excepcional, en cuanto se da contra actos firmes, es decir, no susceptibles de recurso ordinario o especial, en los casos específicamente señalados en la Ley.

C. FUNDAMENTO

Al suponer una excepción, a los efectos típicos de la firmeza de los actos administrativos, se ha dudado de su justificación. No obstante, si tenemos en cuenta los motivos en que ha de fundarse, hay que estimar plenamente justificado este recurso. Pues en tales supuestos hay que dudar de la justicia del fallo. Y, cuando así ocurre, ha de sacrificarse el principio de la seguridad jurídica, que es el fundamento de la firmeza de los actos.

D. REGULACIÓN

Se encuentra regulado en los artículos 127 y 123 de la Ley de Procedimiento administrativo, de los que son supletorios los artículos sobre el régimen general de los recursos administrativos (arts. 113 a 121).

II. REQUISITOS

A. REQUISITOS SUBJETIVOS

1. *Organo administrativo:*

a) *Competencia:*

a') *En la Administración del Estado.*—Es competente para resolver el recurso de revisión el Ministro. El artículo 127, párrafo primero, dice que «podrá interponerse recurso extraordinario de revisión ante el *Ministro competente*». Por tanto, cualquiera que sea el órgano que dictó el acto objeto de impugnación, es competente para resolver el recurso el Ministro de que dependa, incluso cuando se trate de acto del mismo Ministro.

b') *En la Administración local.*—Aplicando el mismo principio que rige en la Administración del Estado—que atribuye al Ministro respectivo la competencia para resolver los recursos de revisión—, cuando el acto objeto de recurso emane de alguno de los órganos de una entidad local debe atribuirse la decisión del mismo al órgano supremo de la misma, esto es: si se trata de un órgano de un municipio, a su Ayuntamiento; si de una provincia, a la Diputación Provincial.

c') *En la Administración institucional.*—Un problema interesante es el de los actos de entidades institucionales. Cuando alguno de sus actos incurran en algunas de las causas que dan lugar al recurso de revisión, ¿es admisible el recurso ante el Ministro de que dependen o a cuya tutela están sometidas? Es indudable que en todos aquellos casos en que las disposiciones respectivas vienen a establecer una dependencia jerárquica entre la entidad y el Ministerio respectivo, al admitir recursos de alzada ante éste contra actos de aquélla, ha de entenderse asimismo admisible el recurso de revisión. En los demás casos, la solución es la misma, en aplicación de lo dispuesto en el ar-

título 76, párrafo 3, de la Ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958, que dispone expresamente: «El recurso extraordinario de revisión se interpondrá siempre ante el Ministro respectivo.»

b) *Régimen del personal.*—En alguno de los Reglamentos de Procedimiento anteriores (art. 180 del Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación) se prohibía la intervención en la tramitación del recurso de revisión de los funcionarios que hubieran intervenido en el procedimiento en que fué dictado el acto impugnado. Al no contener la Ley de Procedimiento administrativo una disposición análoga, habrá que estar a las normas generales sobre recusación y abstención de sus artículos 20 y 21.

2. *Recurrente:*

Se aplican las reglas generales sobre legitimación para recurrir que se contienen en el artículo 133 de la Ley de Procedimiento administrativo.

B. REQUISITOS OBJETIVOS

1. *Acto recurrible.*—El recurso de revisión se da contra «actos administrativos firmes». Es la expresión que emplea el artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo. No se exige, pues, que sean actos definitivos; basta que sean firmes. La distinción entre actos definitivos—o que causen estado, según la terminología tradicional—adquiere aquí pleno valor. Es admisible el recurso en relación con aquellos actos que, reuniendo las características propias de los actos administrativos, sean firmes. El requisito de que el acto sea definitivo, no juega del recurso de revisión; basta que el acto sea firme.

Se ha planteado el problema de si el requisito de firmeza ha de referirse sólo a la vía administrativa o también a la vía procesal. GARRIDO FALLA, refiriéndose a la normativa anterior, ha afirmado que el recurso de revisión únicamente procede contra resoluciones firmes, es decir, contra resoluciones que no puedan ser impugnadas ni en vía administrativa ni ante jurisdicciones revisoras. Creemos, por el contrario, que el requisito de la firmeza debe referirse a la vía administrativa, siendo admisible el recurso siempre que se impugne un acto no susceptible de recurso ordinario en vía administrativa, bien

porque ponga fin a la vía administrativa—art. 36 de la Ley de Régimen Jurídico (L. R. J.)—, bien porque, aun susceptible de recurso en vía administrativa, haya devenido firme por haber transcurrido los plazos para ello. En apoyo de esta tesis, pueden aducirse los argumentos siguientes:

a) Que el artículo 127 es un precepto de una Ley reguladora del procedimiento administrativo, por lo que, salvo disposición expresa en contrario de la misma, ha de referirse a la vía administrativa. De aquí que la expresión «actos administrativos firmes», haya de referirse a dicha vía y no a la procesal.

b) Que así lo impone una interpretación lógica del precepto. Pues, pensemos en aquellos casos de actos definitivos en vía administrativa, pero susceptibles de impugnación ante un órgano jurisdiccional, que incurren en alguna de las causas de revisión enumeradas en el artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo. Si, con arreglo a lo que consta en el expediente y al margen de dichas causas de revisión, los actos son difícilmente impugnables, ¿por qué ha de esperar el interesado a que transcurra el plazo para poder interponer el «recurso contencioso-administrativo» para deducir el recurso de revisión?

c) El recurso administrativo de revisión es independiente de la impugnación procesal. Por lo tanto, ante un acto definitivo, el interesado puede elegir libremente entre una y otra vía. Bien entendido, que si opta por la revisión y no por la contencioso-administrativa, como durante la tramitación de aquélla habrá transcurrido en exceso el plazo para incoar la contenciosa—salvo supuestos muy especiales—, no podrá en su día acudir a los Tribunales a no ser para discutir si la Administración obró o no con arreglo a Derecho al resolver el recurso de revisión.

2. *Motivos del recurso.*—Dado el carácter excepcional del recurso únicamente puede fundarse en alguna de las causas taxativamente enumeradas en el artículo 127, LPA., que, precisamente por este carácter excepcional, han de ser interpretadas restrictivamente. Estas causas son las siguientes:

1.^a *Que el dictar el acto se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho, que resulta de los propios documentos incorporados al expediente.*

Tres son, por lo tanto, los requisitos que deben concurrir para que sea admisible un recurso fundado en este motivo:

a) *Que exista error de hecho.*—A error de hecho se refiere también el artículo 37, párrafo 2, de la Ley de Régimen Jurídico, al hablar de «errores materiales y de hecho», y el artículo 111 de la Ley de Procedimiento administrativo, al decir que «en cualquier momento podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho de los aritméticos».

No es fácil establecer a veces una clara delimitación entre los errores de hecho y de Derecho. Sobre el problema ha recaído una casuística y copiosa jurisprudencia, referida principalmente al artículo 6.º del Reglamento de Procedimiento Económico-administrativo de 1924.

Si todo acto administrativo se dicta en virtud de unos supuestos de hecho a los que se aplican los preceptos del Ordenamiento jurídico a que han de ajustarse (art. 40, párrafo 2, L. P. A.), para que sea admisible el recurso de revisión es necesario que exista error, no en los preceptos aplicables, sino en los supuestos de hecho. Es necesario que los hechos, en virtud de los cuales se ha dictado el acto, sean inexactos, no respondan a la realidad.

b) *Que el error sea manifiesto.*—No basta que se dé error de hecho para que sea admisible el recurso de revisión fundado en esta causa, sino que la Ley exige que el error sea manifiesto, evidente, que lo exija demostración.

c) *Que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.*—Y, por último, ha de resultar el error de documentos que figuran en el expediente. No hay que acudir a elementos extraños de los que integran el expediente, ni las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales. El manifiesto error de hecho que sirve de fundamento al recurso de revisión ha de resultar de una simple confrontación del acto impugnado con un documento incorporado al expediente.

2.ª *Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución, o de imposible aportación al expediente.*

Son requisitos para que sea admisible el recurso fundado en este motivo, pues, los siguientes:

a) *Que se trate de documentos de valor esencial para la resolución del asunto.*—No es suficiente cualquier documento para que sea

admisible el recurso. Es necesario que el documento tenga una importancia decisiva para la decisión del asunto, esto es, que dado su contenido puede suponerse que, de haber sido tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiese sido distinta a la adoptada. Pues si el documento en cuestión no desvirtuara el sentido de la decisión, carecería de sentido la posibilidad de incoar un recurso extraordinario o excepcional, como es el de revisión.

b) *Que hubieren sido ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación.*—Del texto del artículo se desprende que los documentos a que se refiere son de fecha anterior a la del acto objeto de impugnación. Pero, aun siendo anteriores, aparecen después. Ya que, de otra manera, sería absurdo conferir la posibilidad de un recurso de revisión al interesado que infringió elementales normas sobre carga de la prueba. De aquí que el artículo 127, causa 2.ª, de la Ley de Procedimiento administrativo exija que se dé una de estas circunstancias:

a') Que los documentos fueren ignorados por el interesado al dictarse la resolución.

b') Que fuese imposible su aportación al expediente.

El interesado debe acreditar que concurren una de estas dos circunstancias—ignorancia o imposibilidad—. Pues, en otro caso, el recurso será inadmisibile.

3.ª *Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia firme.*

Para que sea admisible el recurso interpuesto al amparo de la causa 3.ª del artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo, es necesario que concurren las circunstancias siguientes:

a) *Que en la resolución hayan influido documentos o testimonios declarados falsos.*—Es necesario que los documentos o testimonios declarados falsos hayan influido en la decisión objeto de recurso de revisión, esto es, que los mismos hayan sido tenidos en cuenta para fijar los supuestos de hecho que han servido de motivación al acto, de tal modo que, al ser declarados falsos, quepa suponer que los hechos estimados probados serían distintos y, por tanto, otra la decisión del procedimiento.

b) *Que la declaración de falsedad se haga por sentencia firme.*—La declaración de falsedad debe ser hecha por sentencia, que reúna los requisitos siguientes:

a') Que sea firme, esto es, que no quepa contra la misma recurso alguno ordinario o extraordinario, salvo los de revisión y rehabilitación (art. 141, párrafo cuarto, Ley de Enjuiciamiento criminal). Por tanto, no será admisible el recurso de revisión cuando, habiéndose declarado la falsedad en una sentencia se esté tramitando recurso contra ella.

b') Que sea de fecha posterior al acto objeto de recurso, o, siendo de fecha anterior, «el interesado desconociere la declaración de falsedad». Es necesario, pues, en este último supuesto, que el recurrente pruebe la falta de conocimiento de la sentencia en que se declare la falsedad.

4.^a *Que la resolución se hubiere dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta.*

Según el artículo 127, causa 4.^a, es necesario que aquellos supuestos se hayan declarado por «sentencia firme judicial».

C. REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD

1. *Lugar.*—Se aplican las reglas generales sobre recursos administrativos.

2. *Tiempo.*—El plazo dentro del cual debe interponerse el recurso de revisión—que se computará según las reglas generales sobre plazos de la L. P. A.—variará en función de las causas en que se funde. El artículo 128 de la Ley de Procedimiento administrativo distingue los supuestos siguientes:

a) *Que se funde en la causa primera del artículo 127.*—En este caso el plazo para interponer el recurso de revisión será de cuatro años. El artículo 128, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento administrativo, dice: «El recurso de revisión se interpondrá cuando se trate de la causa 1.^a del artículo anterior, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha de notificación de la resolución impugnada.» Si bien cuando es la propia Administración la que rectifica el error de hecho puede hacerlo en cualquier momento, según el artículo 111 de la Ley de Procedimiento administrativo, cuando el error de hecho se intenta hacer valer por el interesado por la vía del recurso de revisión, existe un límite de tiempo: el de cuatro años. Respecto de este plazo de cuatro años, conviene hacer alguna observación:

a') Que ha de computarse a partir del día siguiente al de la notificación de la resolución objeto de recurso. Es necesario, por tanto, que exista notificación, con los requisitos exigidos en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento administrativo. Entre estos requisitos figura el de «la expresión de los recursos que contra la misma procedan» (artículo 79, párrafo 2), de tal modo que sin el cumplimiento de estos requisitos no producirá efectos, salvo en los casos previstos en los párrafos 3 y 4 del artículo 79. Ahora bien: ¿ha de entenderse la notificación defectuosa cuando no se exprese la procedencia de la revisión? La respuesta negativa se impone. Pues el requisito de la expresión de los recursos no puede entenderse referido a recursos extraordinarios o excepcionales como el de revisión. De aquí que, aun cuando la notificación omita la posibilidad de este recurso (lo que constituye el supuesto general), ha de entenderse válida si cumple los demás requisitos del artículo 79, párrafo 2, de la Ley de Procedimiento administrativo, y, por tanto, a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere efectuado, correrá el plazo previsto en el artículo 128, párrafo, de la Ley de Procedimiento administrativo.

b') No tiene relevancia a efectos del cómputo del plazo ningún otro acaecimiento posterior o externo al expediente administrativo. A diferencia de las otras causas que pueden fundar el recurso de revisión, la 1.ª del artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo, no tiene en cuenta más que los datos incorporados al expediente. Esto explica que el punto de referencia para el cómputo inicial del plazo sea el de la notificación del propio acto que se impugna.

c') Como se trata de un plazo que viene dado por años, se contará por años naturales, aplicando la regla que se señala en el artículo 60, párrafo 2, de la Ley de Procedimiento administrativo. De aquí que si, por ejemplo, el acto recurrido se notificara el día 30 de enero de 1960, el plazo para interponer recurso de revisión, basado en la causa 1.ª del artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo, vencería el 30 de enero de 1964. El supuesto de que en el año de la expiración del plazo no hubiere día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, no puede darse en un plazo de cuatro años, ya que el único supuesto imaginable sería el de plazo, que empezara a computarse el 29 de febrero de año bisiesto; pero tratándose de este plazo, a los cuatro años también existiría ese día.

b) *Que se funde en las demás causas del artículo 127.*—Cuando se funde el recurso de revisión en las causas 2.^a, 3.^a y 4.^a del artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo, el plazo para interponer el recurso «será de tres meses, a contar del descubrimiento de los documentos o desde que quedó firme la sentencia judicial» (art. 128, párrafo 2, L. P. A.). El cómputo del plazo no ofrece dificultad alguna.

III. PROCEDIMIENTO

A. INICIACIÓN

El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de interposición, en el Registro del Ministerio correspondiente. El escrito de interposición deberá expresar las circunstancias generales señaladas en el artículo 114 de la Ley de Procedimiento administrativo y las especiales que impone el carácter extraordinario del recurso, concretamente, que los motivos en que se funde deban ser los enumerados en el artículo 127 de la Ley de Procedimiento administrativo.

B. DESARROLLO

1. *Informes.*—El órgano competente para resolver el recurso podrá solicitar cuantos informes juzgue necesarios para acordar o resolver (art. 84, L. P. A.). Aunque la ley no lo exige expresamente, parece evidente que, cuando el acto objeto de recurso emane de órgano distinto al Ministro (al que corresponde la decisión), deberá solicitarse informe de dicho órgano sobre la procedencia del recurso.

2. *Audiencia.*—Es aplicable al procedimiento en que se tramita un recurso de revisión el artículo 117 de la Ley de Procedimiento administrativo, aun cuando se refiere a «recursos ordinarios». De aquí que, con arreglo al mismo, no proceda la audiencia del interesado que interpuso el recurso cuando no hayan de tenerse en cuenta otros documentos que los que él presente con el escrito de interposición. Ahora bien: si en el expediente en que fué dictado el acto impugnado comparecieran otros interesados, deberá darse audiencia a los mismos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento administrativo.

C. TERMINACIÓN

1. *Terminación normal.*—El procedimiento termina normalmente con la decisión del órgano competente, en la que se resolverá acerca de los motivos aducidos por el recurrente. Es indudable que, tratándose de un recurso extraordinario, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley de Procedimiento administrativo, y la resolución deberá limitarse a examinar las causas en que se funda el recurso.

Como a diferencia de otros recursos (v. gr., recurso de alzada, en el artículo 125, L. P. A.) no se señala ningún plazo especial de silencio administrativo, se aplicarán las reglas generales que sobre silencio se contienen en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo.

2. *Terminación anormal.*—El procedimiento del recurso de revisión puede terminar por alguno de los modos de terminación anormal que, con carácter general, se regulan en los artículos 96 a 99 de la Ley de Procedimiento administrativo.

IV. EFECTOS

A. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES

1. *Resolución desestimatoria del recurso.*—Si la resolución del recurso es desestimatoria, no se produce efecto alguno en el ámbito de las relaciones jurídico-materiales, en cuanto que el acto impugnado, que ostentaba el carácter de firme, mantendrá plenamente su eficacia.

2. *Resolución estimatoria del recurso.*—Si la resolución estima el recurso, se producirán importantes efectos en las relaciones jurídico-materiales:

a) *Anulación del acto.*—Por lo pronto se produce un efecto importante e indiscutible: la anulación del acto objeto de recurso.

b) *Resolución de la cuestión de fondo.*—Surge el problema de si tiene competencia el órgano que decida el recurso de revisión para, una vez anulado el acto impugnado, dictar el que proceda con arreglo a los elementos que no se tuvieron en cuenta al dictar aquél, o si ha de limitarse a declarar la anulación para que después siga su curso

el procedimiento correspondiente, que deberá resolverse siguiendo su tramitación normal, a la vista de los elementos que no se tuvieron en cuenta.

Como la Ley de Procedimiento administrativo nada dice, hay que entender que, al resolverse el recurso de revisión, habrá de pronunciarse el órgano competente sobre la cuestión de fondo y dictar la decisión que corresponda sobre el fondo.

B. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES

Resuelto el recurso de revisión se plantea el problema de su impugnabilidad ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. A este respecto hay que establecer una distinción fundamental:

1. *Impugnación del acto impugnado en vía de revisión.*— Como respecto de este acto habrán transcurrido los plazos para acudir a la vía «contencioso-administrativa», no será admisible el «recurso contencioso-administrativo» contra el mismo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 82, apartado f), de la Ley jurídica. Pues hay que entender que la interposición del recurso administrativo de revisión no produce el efecto de abrir los plazos para replantear todos los problemas que derivan del expediente primitivo.

2. *Impugnación del acto resolutorio del recurso de revisión.*— No ofrece duda que, cualquiera que sea su sentido—estimatorio o desestimatorio—, es admisible el «recurso contencioso-administrativo», a fin de que por el Tribunal competente se decida si la Administración obró con arreglo a Derecho al resolver el recurso de revisión ante ella interpuesto.