

**EL
RECURSO DE REPOSICION
EN LA LEY
DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

35.072.23:35.077.3(46)

Por FRANCISCO BUENO ARÚS

Estudia este tema el concepto, naturaleza jurídica, requisitos, procedimiento y efectos del recurso de reposición según la regulación de la nueva Ley de Procedimiento.

I. ANTECEDENTES Y LEGISLACION ACTUAL

El recurso de reposición aparece establecido, si bien con carácter potestativo, en el Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación, de 31 de enero de 1947, y en el del Ministerio de Industria, de 7 de septiembre de 1954. También se refiere al mismo el Reglamento del Consorcio de Compensación de Seguros, de 13 de abril de 1956.

La Ley de Régimen Local exigió de modo preceptivo el recurso de reposición previo contra los acuerdos de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, que hubieren de ser impugnados en vía contenciosa. Esta exigencia se amplía en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956 (arts. 52-55), que deroga las normas anteriores y lo impone con carácter general contra todos los actos de la Administración que hayan de impugnarse en la vía contenciosa, a excepción de los que después señalaremos.

Con posterioridad a esta Ley, el recurso de reposición aparece en el Decreto de 10 de mayo de 1957, que dicta normas reguladoras de las oposiciones y concursos, y en la Orden de 16 de mayo de 1957 sobre los recursos admisibles en el Ministerio de Obras Públicas.

Finalmente, y con el carácter de máxima generalidad, se regula en la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, especialmente en su artículo 126, que se remite a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como normativa primordial del recurso. La exposición de motivos de la Ley de Procedimiento administrativo afirma que «el recurso de reposición se admite únicamente como previo al contencioso-administrativo» (VI-2).

En conjunto, la regulación actual se caracteriza por establecer un régimen unificado del recurso de reposición, y por huir del rígido formalismo existente durante el régimen anterior.

II. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA

A) CONCEPTO

Con carácter genérico, GUASP define los recursos como aquellos procedimientos que tienen por objeto revisar o criticar una resolución dictada en un procedimiento anterior para proceder a su confirmación, reforma o anulación.

El sistema de recursos responde —según ROYO VILLANOVA— a una doble finalidad: a) Proteger los derechos e intereses de los particulares; b) Impedir que los actos administrativos no queden expuestos indefinidamente a la eventualidad de su impugnación. Por ello, la Ley fija plazos dentro de los cuales han de interponerse inexorablemente los recursos y rodea éstos de determinadas formalidades.

Dentro de este ámbito, el recurso de reposición se cualifica como el recurso administrativo interpuesto contra una resolución administrativa ante el mismo órgano que dictó ésta, a fin de que, considerando de nuevo los motivos de dicha resolución, proceda a la modificación, anulación o confirmación de la misma.

El fundamento de este recurso se indica claramente en la exposición de motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «con carácter de requisito previo se instituye un recurso de reposición, a fin de que el órgano administrativo que dictó el acto pueda, si lo reconoce justo, acceder a las pretensiones del demandante y evitar el proceso» (V-1). Como puntualiza VILLAR ROMERO: «es principio legal que la interposición de la acción ante la jurisdicción contenciosa vaya siempre precedida de una ocasión por parte de la Administración de reconsiderar nuevamente el acto, a la vista de los alegatos y razonamientos que aduzca el interesado».

B) NATURALEZA JURÍDICA

La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa configura el recurso de reposición como una «diligencia preliminar» al contencioso-administrativo; pero, como afirma el mismo VILLAR ROME-

ro, ello «no responde a una buena técnica procesal, pues la característica de las diligencias prelliminares es que se realicen ante el propio Tribunal u órgano jurisdiccional que ha de conocer del proceso, no pudiendo nunca atribuirse tal denominación a los que son verdaderos actos preparatorios, extraprocesales y anteriores al planteamiento de la acción».

Por ello dice GUASP que la reposición debe considerarse como verdadero «recurso» —y como tal, se trata de un procedimiento especial por razones jurídico-procesales— que tiene por objeto la impugnación de una resolución dictada en un procedimiento anterior.

Es un recurso «administrativo», en cuanto debe ser resuelto por un órgano administrativo. Le son, por tanto, aplicables, además de sus normas especiales, las normas generales sobre recursos administrativos que se contienen en los artículos 113 a 121 de la Ley de Procedimiento administrativo (GONZÁLEZ PÉREZ, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA número 23, página 17).

Es un recurso «ordinario», porque se da para supuestos genéricos (contra cualquier acto administrativo que quiera impugnarse en recurso contencioso-administrativo) y no en supuestos especiales, como los del recurso de revisión.

Su última nota diferenciadora viene dada por el hecho de que debe ser resuelto «por el mismo órgano» que dictó la resolución recurrida. El fundamento de esta norma ya hemos indicado cuál es.

III. REQUISITOS

A) REQUISITOS SUBJETIVOS

a) *Órgano administrativo*.—Ha de reunir los requisitos normales de jurisdicción, competencia y compatibilidad:

Jurisdicción.—Considerando la jurisdicción, en un sentido amplio del término, como tipo de órganos a los que se atribuye por la Ley el conocimiento de una determinada clase de asuntos, este requisito no ofrece ningún problema en nuestro caso, en cuanto que el recurso de reposición es de incumbencia de los órganos de la Administración.

Competencia.—El órgano competente para conocer del recurso de reposición es el mismo órgano que dictó el acto recurrido (art. 126, 1.º

de la Ley de Procedimiento administrativo), por lo cual carece de aplicación en este caso la regla del artículo 113, 2.º, y la del artículo 118.

La competencia es irrenunciable (art. 4.º). En los conflictos de competencia se aplicarán las normas generales del artículo 8.º de la Ley de Procedimiento administrativo.

Compatibilidad.—La persona concreta en que encarna el órgano administrativo ha de ser compatible con el procedimiento que se tramite, so pena de ser recusada. Pero, en nuestro caso, la compatibilidad se dará normalmente, pues debe haberse dado previamente en el procedimiento en que se dictó la resolución recurrida.

b) *Recurrente.*—Ha de reunir los requisitos normales de capacidad, legitimación y, en su caso, postulación:

Capacidad.—Se aplican las normas generales del artículo 22 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Legitimación.—Están legitimados para interponer cualquier tipo de recursos contra los actos administrativos los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo en el asunto (art. 113 de la Ley de Procedimiento administrativo). El interés personal y legítimo, según VILLAR Y ROMERO, se traduce en un beneficio jurídico para el titular, de tal modo que el acto administrativo impugnado represente para él un perjuicio. El derecho ha de ser preexistente al acto impugnado, no siendo preciso que sea de carácter administrativo. sino, en general, que se derive del ordenamiento jurídico.

Postulación.—No tiene trascendencia en los procedimientos administrativos, en cuanto que los interesados pueden intervenir directamente en el procedimiento, y en cuanto que la ley concede las máximas facilidades para acreditar la representación, la cual incluso puede conferirse *apud acta* ante el órgano administrativo que instruya el procedimiento (exposición de motivos de la Ley de Procedimiento administrativo. III-4).

B) REQUISITOS OBJETIVOS

Los actos que sean objeto del recurso de reposición han de reunir los requisitos normales de posibilidad, licitud y causa:

a) *Posibilidad.*—Viene determinada sencillamente por la existencia física del acto impugnado.

b) *Licitud*.—Consiste en que el acto impugnado reúna los caracteres legalmente previstos para ser susceptible de recurso, y son los que se examinan a continuación:

a) Son recurribles las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión (art. 113 de la Ley de Procedimiento administrativo), es decir, los que revisten el carácter de definitivos, o sea, que ponen fin al procedimiento en que se dictaron, pero no fin a la vía gubernativa, pues ello lo hace precisamente el recurso de reposición, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «el recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible o suspendan su continuación».

Por ello, «no tendrán la consideración de recurso las reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularla. Solamente después de elevada a definitiva la resolución correspondiente podrán interponerse contra ella los recursos que procedan» (art. 121 de la Ley de Procedimiento administrativo).

b) El artículo 53 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa exceptuaba del recurso de reposición:

1. Los actos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo, incluso el económico-administrativo.
2. Los dictados en ejercicio de la potestad de fiscalización sobre actos provenientes de otro organismo, corporación o institución, si fueren aprobatorios del acto fiscalizado.
3. Los actos presuntos, en virtud del silencio administrativo.
4. Los actos no manifestados por escrito.
5. Las disposiciones de carácter general que dictare la Administración del Estado, así como las entidades locales y las corporaciones e instituciones públicas.

El fundamento de la exención estribaba, según VILLAR ROMERO, en los tres primeros supuestos, en que estos casos la Administración ha tenido ya ocasión de reconsiderar su primer acto o decisión, en virtud del oportuno recurso, fiscalización o denuncia de mora por el intere-

sado. En los dos últimos casos, la exención parece fundarse en las especiales características de los actos orales o de las disposiciones de carácter general.

c) Pero el artículo 126, 2.º, de la Ley de Procedimiento administrativo, superando las dudas que se habían planteado, dispone que en los casos enumerados en el artículo 53 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cabrá interponer el recurso de reposición, si bien con carácter potestativo.

c) *Causa*.—A tenor del artículo 115 de la Ley de Procedimiento administrativo, «los recursos de alzada y de reposición previo al contencioso podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder». El criterio de la Ley en este punto, evitando una enumeración de causas de anulación y aceptando que cualquier infracción del ordenamiento jurídico pueda dar lugar a la anulación, haciendo referencia expresa y terminante a la desviación de poder, es elogiado por GONZÁLEZ PÉREZ.

Hay que tener en cuenta que los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos, precepto que implica una situación desfavorable para los que hubiesen obrado de mala fe, a imitación de lo establecido en el artículo 1.302 del Código Civil.

C) REQUISITOS DE ACTIVIDAD

a) *Lugar*.—No ofrece especialidad alguna, puesto que será normalmente el lugar en que radique la sede del órgano competente.

b) *Tiempo*.—El artículo 52, 2.º, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa señala que el recurso se presentará ante el organismo que hubiere de resolverlo en el plazo de un mes, a contar de la notificación o publicación del acto, realizadas con los requisitos que para éstas señala el artículo 59 de la misma Ley.

Para el cómputo del plazo se tendrán en cuenta las reglas generales de los artículos 59 y 60 de la Ley de Procedimiento administrativo. El día inicial será el siguiente al de la referida notificación o publicación. El plazo se computará de fecha a fecha, por tratarse de un mes. El día final se contará por entero y será necesariamente hábil, debiendo prorrogarse, cuando no lo sea, al primer día hábil siguiente.

c) *Forma*.—La forma del recurso se traduce en el correspondiente procedimiento, cuyos trámites se exponen sucintamente a continuación.

IV. PROCEDIMIENTO

A) INICIACIÓN

a) El procedimiento se inicia con el correspondiente escrito, el cual habrá de ser motivado (art. 52 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Dicho escrito deberá expresar (art. 114 de la Ley de Procedimiento administrativo):

1. El nombre y domicilio del recurrente a efectos de notificaciones.
2. El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
3. Lugar, fecha y firma.
4. Centro o dependencia al que se dirige.
5. Las demás particularidades exigidas en su caso por las disposiciones especiales.

b) La falta de formalismo, propia del procedimiento administrativo por oposición al judicial, se manifiesta en el párrafo 2.º del mismo artículo 114: «el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter».

B) DESARROLLO

El desarrollo del procedimiento viene constituido por los pertinentes actos de ordenación o tramitación y de instrucción (informes, pruebas, audiencias del interesado). No existiendo normas especiales en la Ley de Procedimiento administrativo sobre el desarrollo del procedimiento en los recursos (salvo el art. 117), se aplicarán las normas generales del procedimiento.

El citado artículo 117 dispone que tendrá lugar el trámite de audiencia del interesado (art. 91) cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente original. A estos efectos, no tienen el carácter de documentos nuevos el escrito del recurso, los informes y las propuestas, ni tampoco los que el interesado pudo aportar al expediente antes de recaer la resolución impugnada.

De este precepto se deduce: a) Que en el recurso pueden aportarse nuevos elementos de prueba no aportados en el procedimiento original, siempre que no hubieran podido ser aportados a éste por el recurrente; b) Que, caso de no hacerse estas nuevas aportaciones, el legislador con-

sidera suficiente el material instructorio del procedimiento original para la resolución del recurso.

GONZÁLEZ PÉREZ afirma que el artículo 117 de la Ley de Procedimiento administrativo puede entenderse en su tenor literal cuando el recurrente sea el único interesado, pero no cuando, al lado del recurrente, existen otros interesados, pues en este caso el escrito del recurso es un documento nuevo para ellos, por lo que procede la correspondiente audiencia y vista, a fin de que puedan alegar cuanto estimen oportuno para defender sus derechos frente a las alegaciones del recurrente. En otro caso, la resolución del recurso podría suponer la indefensión más absoluta respecto a dichos interesados no oídos.

También será necesaria la audiencia previa de los interesados cuando la autoridad resuelva cuestiones no alegadas por éstos (art. 119 de la Ley de Procedimiento administrativo).

C) TERMINACIÓN

1. El modo normal de terminación del procedimiento es la decisión del órgano ante quien se haya interpuesto. En esta resolución se deberán decidir cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados (art. 119 de la Ley de Procedimiento administrativo). Esta facultad es conforme con el principio de oficialidad, propio del procedimiento administrativo.

2. En este punto se puede plantear un problema interesante, y es si con ocasión del fallo del recurso puede reformarse la resolución impugnada en perjuicio del recurrente. ROYO VILLANOVA estima que parece lógico no admitir la *reformatio in peius*, a menos que la ley lo permita expresamente, puesto que el fin del recurso es favorecer la situación del recurrente. Sin embargo, habrá que tener en cuenta que la *reformatio in peius* será procedente cuando no sea uno solo el recurrente, sino varios, y el derecho de alguno deba prevalecer sobre el titular favorecido por la resolución impugnada.

3. Cuando no recaiga resolución expresa, se aplicará la norma sobre silencio administrativo contenida en el artículo 54 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuya virtud se entenderá desestimado el recurso cuando hubiere transcurrido un mes desde la interposición del mismo sin que se notificare su resolución, quedando expedita en este caso la vía contencioso-administrativa.

4. Anormalmente, también puede terminar el procedimiento por desistimiento, renuncia o caducidad (arts. 96-99 de la Ley de Procedimiento administrativo).

V. EFECTOS

A) DE LA INTERPOSICIÓN

1. Ha de seguirse la regla general del artículo 116 de la Ley de Procedimiento administrativo, según el cual la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario. Ello no impide a la autoridad competente para resolver el recurso que pueda suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución del acuerdo recurrido, cuando dicha ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

2. La no interposición del recurso constituye un defecto subsanable, a tenor de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se muestra en este precepto una vez más la ausencia de formalismo, que es una de las características del procedimiento administrativo en vigor.

B) DE LA RESOLUCIÓN

a) *Jurídico-materiales.*—El órgano administrativo puede considerar que su primitiva decisión era pertinente y confirmarla, o puede decidir, en base a los motivos del recurrente, que procede la anulación o bien la modificación de la resolución impugnada, en cuyo caso dictará una nueva que surtirá los efectos que hubieran sido atribuidos a ~~la primera~~.

En este segundo supuesto, habrá de tenerse en cuenta el artículo 120 de la Ley de Procedimiento administrativo: «La estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general implicará la derogación o reforma de dicha disposición sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma. En tal caso, la resolución del recurso deberá publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* o *Boletín Oficial* de la provincia, según proceda.»

b) *Jurídico-procesales:*

1. La resolución del recurso deja expedita la facultad de interponer el recurso contencioso-administrativo, del que aquélla es un requisito previo. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo

es de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición, si es expreso, y si no lo fuere, de un año, a contar de la fecha de interposición del recurso de reposición (art. 58 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, primero y segundo; artículo 126, 2.º, de la Ley de Procedimiento administrativo).

2. Contra la resolución de un recurso de reposición no puede interponerse de nuevo dicho recurso (art. 126, 3.º), a diferencia del recurso de alzada, que permite una segunda interposición (art. 122, 2.º). Después del recurso de reposición sólo cabe el correspondiente contencioso-administrativo, el cual se deducirá indistintamente contra el acto que haya sido objeto del recurso de reposición, el que resolviere éste expresamente o por silencio administrativo, o contra ambos a la vez (artículo 55 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

3. Este mismo artículo 55 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone, no obstante, si el acto que decidiera el recurso de reposición reformase el impugnado, el recurso contencioso-administrativo se deducirá contra aquél, sin necesidad de nueva reposición. Este precepto aparece congruente con lo establecido posteriormente en el artículo 126, 3.º, de la Ley de Procedimiento administrativo.

c) *Económicos*.—No existe ninguna especialidad a este respecto.