

Presentación: Reflexiones sobre la utilidad de la vía administrativa de recurso

El tema de los recursos administrativos no está de moda, oscurecido desde hace ya muchos años por otros más llamativos que el tránsito al sistema constitucional ha contribuido a situar en el primer plano. Y, sin embargo, es un tema importante, que suscita muchas y difíciles preguntas, alguna de las cuales no ha sido nunca respondida todavía.

¿Son eficaces los recursos administrativos? ¿A quién sirven éstos realmente? Para la primera pregunta no tenemos respuesta. Obtener ésta exigiría un estudio estadístico que nunca se ha hecho, un estudio por sectores o ramos de la Administración, que nos dijera cuántos recursos administrativos se interponen cada año y, si fuese posible, en qué relación, siquiera aproximada, está ese número con el de las decisiones que se toman dentro de ese mismo sector (una primera aproximación a un estudio de esta clase se incluye en este mismo número monográfico: vid. el Informe de la Inspección Operativa de Servicios sobre «Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos», que se reproduce en la sección de «Documentación»).

La diferenciación por sectores es absolutamente esencial para formar un juicio correcto acerca de la utilidad y eficacia reales de la institución, que difícilmente puede ser valorada con acierto desde una perspectiva general. Intuitivamente parece claro que los recursos administrativos cumplen un papel difícilmente sustituible en el plano de las garantías de los ciudadanos en aquellos sectores en los que se producen actos administrativos en masa, todos ellos de tan pequeña cuantía que es inimaginable —amén de indeseable en el estado de cosas actuales— pensar siquiera

en su posible revisión jurisdiccional. Es el caso, por ejemplo, de las sanciones en materia de tráfico, por ejemplo (y ello a pesar de la reciente elevación de la cuantía de las multas, nada banales ya). Lo mismo puede decirse de la materia de personal. Y así en otras.

En todos estos casos los recursos administrativos tienden a ser, son realmente, la única garantía para los ciudadanos y ello cualquiera que sea el porcentaje de las estimaciones que se produzcan, que es otro dato esencial que tendríamos que saber —y no sabemos— para formar un juicio de cierta solidez.

La cuestión es, me parece, muy distinta en aquellos casos en que los datos se invierten, esto es, cuando se trata de actos y decisiones de cierta importancia. Aquí, la experiencia dice que los recursos administrativos sirven para muy poco o, si se me apura, para nada. Para nada bueno, se entiende, porque ni abren realmente una segunda oportunidad de reflexión para la Administración acerca de la bondad de sus decisiones, ni dan al particular la más mínima esperanza de evitar la carga, nada baladí, del proceso. En estos casos, lo dicho dicho está. La decisión suele venir de «arriba» y, dígame lo que se diga en el recurso, es impensable que cambie. El recurso administrativo pierde entonces toda utilidad como garantía y se convierte en una carga más para el afectado por la decisión, que ve obligatoriamente demorado su acceso a los Tribunales por un tiempo importante entre los plazos para interponer los recursos y los plazos de silencio administrativo. Un tiempo, además, que en ocasiones es precioso, no sólo para los derechos del recurrente, sino también para la propia justicia.

Esto es importante y merece destacarse. Es frecuente, demasiado frecuente por desgracia, que la Administración especule con los plazos de recurso y los de silencio para imponer los hechos consumados, para «llegar antes», en definitiva, que el particular, antes, me refiero, de que éste pueda siquiera solicitar de los Tribunales la suspensión de la ejecución del acto.

Un decreto de la Alcaldía ordenando la demolición en el plazo improrrogable de quince días, bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria, del cerramiento de una finca. Aunque el dueño de ésta recurra en reposición ese decreto el mismo día de su notificación, tendrá que esperar un mes para que se entienda producido el silencio y quede expedita la vía jurisdiccional. Para entonces, el cerramiento habrá sido demolido y ya no cabrá siquiera solicitar del Tribunal la suspensión del acto, supuesto que éste ya ha sido completamente ejecutado.

En el ámbito de la Ley de Costas —una Ley tan bienintencionada, como bárbara, sobre todo tal y como viene siendo entendida y aplicada por algunas autoridades del ramo— estos excesos se producen a diario. Un particular, más que tercero séptimo o décimo adquirente de tercero inscrito de un terreno integrante de lo que fue a principios de siglo una

marisma, pretende edificar con arreglo al Plan de ordenación urbana y a la licencia de construcción obtenida al efecto en dicho terreno. La autoridad de costas, en un intento de reescribir la historia que la propia Ley no autoriza (la disposición transitoria 2.^a-2 dice que «los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de esta Ley, serán mantenidos en tal situación jurídica»), abre expediente sancionador por presunta e inexistente ocupación sin título del dominio público marítimo terrestre con la sola finalidad de paralizar las obras, aprovechándose de que el artículo 103 de la Ley liga este efecto al simple acuerdo de incoación del expediente.

El afectado tiene que recurrir en alzada ante el Director General de Costas, lo que le obliga —contra toda razón, ya que su terreno dejó de ser dominio público hace ochenta años al desecarse la marisma para incorporarla a tierra firme en virtud de la concesión otorgada al efecto por esa misma Administración que ahora se desdice— a soportar la paralización de las obras durante tres meses, plazo del silencio desestimatorio del recurso de alzada. Sólo entonces puede acudir a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (el acuerdo de incoación del expediente sancionador es un acto de mero trámite, pero el efecto suspensivo de las obras a él ligado lo hace recurrible por separado) y solicitar la suspensión de la paralización de las obras, suspensión que los Tribunales vienen otorgando, lógicamente.

La Administración de Costas, en su «fundamentalismo», no se ha arredrado por esto, ni tampoco porque los Tribunales, mediante Sentencia, hayan terminado por descalificar su modo de proceder. Lejos de ello ha buscado en la Ley nuevas vías de imposición, especulando siempre con los plazos de interposición y de silencio de los recursos administrativos. La respuesta a las Sentencias de los Tribunales viene siendo ordenar el deslinde, cuya incoación faculta a los Servicios Periféricos de Costas, según el artículo 23.3 del Reglamento de la Ley, para solicitar del Registrador de la Propiedad la anotación preventiva acreditativa de la existencia de aquél en las fincas que pudieran ser afectadas por el mismo.

Llegados a este punto, el vuelco de la situación es ya total, pues coloca al afectado en medio de una maraña procesal inextricable en diversas jurisdicciones, civil y contencioso-administrativa, de la que no es ya nada fácil salir.

Son ejemplos, extraídos de la experiencia inmediata, que ponen seriamente en cuestión la legitimidad constitucional misma del sistema de recursos administrativos heredado, un sistema que tiene también —y ésta es otra— un coste nada despreciable para la Administración, que con vendría evaluar.

Las preguntas que uno podría formularse son múltiples. ¿Cuántos recursos administrativos se resuelven expresamente y cuántos se liquidan

por la vía de silencio administrativo? ¿Cuánto tarda en resolverse, como media, un recurso administrativo?

Hoy por hoy no lo sabemos. Sí sabemos, en cambio, que no tiene el más mínimo sentido la dualidad de recursos administrativos ordinarios heredada del pasado, puesto que el recurso de alzada se resuelve por el superior a la vista del informe del órgano administrativo que dictó la resolución recurrida, lo cual suele ser decisivo, especialmente cuando la relación superior-inferior se desenvuelve en el seno de la Administración Central. Es inimaginable que el Ministro desautorice al Director General, que es su alter ego, en un concreto sector del Departamento ministerial.

Sabemos también —y esto sin el menor género de dudas— que carece de toda justificación la dualidad de regímenes jurídicos de estos dos recursos, en cuanto a plazos de interposición y en cuanto a plazos de silencio.

Sabemos, igualmente, que el recurso extraordinario de revisión duplica sin ventaja la acción de nulidad del artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Ambas técnicas son herencia del pasado, en el que quedaban englobadas en el confuso magma de «los recursos de revisión y nulidad» regulados por algunos de los viejos Reglamentos ministeriales de la Ley Azcárate. El tema lleva, pues, un siglo entero esperando la necesaria depuración conceptual, que ya es esperar, y, entre tanto esperamos, la situación obliga a derrochar ingenio y sutileza para resolver los múltiples problemas que la actual configuración de tal recurso extraordinario plantea de continuo.

Sabemos, en fin, que los llamados recursos especiales no tienen de tales otra cosa que la singularidad que resulta del mero arbitrio de quienes los diseñan, arbitrio que rara vez responde a una finalidad garantizada, sino, más bien, a todo lo contrario.

Sabemos, por último, que todos estos problemas se elevan a la enésima potencia en el ámbito de las llamadas Corporaciones de Derecho Público, en cuyo seno las vías internas de recurso se multiplican y eternizan arbitrariamente, convirtiendo en un auténtico vía crucis la oposición a las decisiones de las Juntas directivas o de gobierno de tales entidades, esto es, a las concretas personas privadas que en virtud de procesos electorales muchas veces dudosos dominan durante largas temporadas las Corporaciones, revistiendo su mera y personal voluntad de los atributos y la apariencia respetable del servicio público y del interés general.

De lo que sabemos y de lo que no sabemos es muestra este número monográfico que Documentación Administrativa ofrece ahora a sus lectores. En él hemos dedicado, lógicamente, más atención a lo segundo que a lo primero. Esto explica la ausencia de trabajos relativos a los recursos ordinarios, de alzada y de reposición, que es tema bien conocido del que basta destacar, como aquí acabo de hacer, la absoluta falta de razones

que justifiquen la subsistencia del binomio y, desde luego, la artificiosa y perturbadora diferenciación de sus regímenes jurídicos respectivos. Un solo recurso administrativo ordinario, al que le bastaría sencillamente esta denominación, voluntario u obligatorio —aunque yo me inclino sin vacilación por lo primero—, a interponer en el plazo de quince días y a resolver expresamente en el de un mes, bastaría y sobraría con carácter general para ofrecer a los ciudadanos la garantía que se dice querer otorgarles y a éstos y a la Administración, simultáneamente, la oportunidad de evitar un pleito inútil. La idea no es de hoy precisamente (vid., por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS R. FERNÁNDEZ, Curso de Derecho Administrativo, vol. II, Ed. Civitas, 1.ª ed., 1977, págs. 420 y sigs., y los trabajos que se incluyen en la bibliografía que se incluye al final de este volumen) y cuenta, me parece, con el asentimiento general de la doctrina, lo que excusa de nuevos análisis.

La evolución del Derecho comparado, que aquí reflejan los trabajos de los Profesores BULLINGER, SUBRA DE BIEUSSES y CASSARINO apunta en la misma dirección. En Alemania, como en Francia y en Italia, la imagen inicial un tanto caótica de la vía administrativa de recurso ha ido dejando paso progresivamente a un cuadro simplificado en el que se ha impuesto o está en trance de imponerse un recurso ordinario único, utilizable voluntariamente por el particular con carácter previo al acceso a los Tribunales.

Esta referencia, por muchas razones obligada, a los sistemas en vigor en los ordenamientos jurídicos que por razón de la cercanía, geográfica y cultural, nos son más próximos se completa con una serie de trabajos dedicados a analizar los puntos más oscuros, menos atendidos o más problemáticos de nuestro propio sistema.

Explicando así el contenido de este número monográfico, sólo me resta decir que quienes hemos colaborado en él de un modo u otro hemos pretendido sólo despertar el interés por este tema, durante largo tiempo dormido. Si ello contribuye a que la propia Administración —que es la única que puede hacerlo— afronte decidida, reflexionando sobre sí misma —que es la clave de cualquier proceso de reforma administrativa y el presupuesto de ese afán modernizador del que tanto se habla y tan necesario resulta en este momento histórico, crucial como pocos—, el estudio que nos permita saber, a ella y a nosotros los ciudadanos, para qué sirve realmente la vía administrativa de recurso en la actualidad, nuestro esfuerzo habrá sido útil. Esa es ahora nuestra esperanza.

Madrid, 15 de marzo de 1991.

Tomás-Ramón Fernández
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense de Madrid

Estudios

