

Notas sobre el recurso administrativo de revisión

SUMARIO: I. UNA TECNICA IMPUGNATORIA CASI INEDITA Y, ADEMAS, DISCUTIDA. II. LAS RAZONES HISTORICAS DE LA SITUACION. 1. La formación del sistema de recursos extraordinarios contra sentencias judiciales. A) El modelo jurisdiccional de la Constitución de 1812: el recurso de nulidad. B) Las transformaciones del modelo: la extensión del recurso de nulidad y su coexistencia con el sistema de recursos del período absolutista. C) La marcha hacia el sistema de la casación. D) El desdoblamiento de la casación civil: el recurso de revisión. 2. La evolución del problema en el ámbito de lo contencioso-administrativo. 3. Los recursos extraordinarios en el procedimiento administrativo. A) La confusión introducida por la Ley Azcárate de Bases del Procedimiento Administrativo de 1889. B) El caótico desarrollo de la Ley de 1889. C) La solución de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. III. LA NECESIDAD DE UN REPLANTEAMIENTO DEL SISTEMA DE REMEDIOS EXTRAORDINARIOS CONTRA ACTOS FIRMES. 1. Las premisas. 2. El ámbito de los procedimientos extraordinarios. 3. La instrumentación formal del procedimiento.

I. UNA TECNICA IMPUGNATORIA CASI INEDITA Y, ADEMAS, DISCUTIDA

Hace ya bastantes años que la llamada doctrina científica viene propugnando una reforma en profundidad del sistema de recursos que instauró, pronto hará un tercio de siglo, la Ley de Procedimiento Administrativo. No es función de este trabajo abundar en las líneas generales que podría adoptar dicha reforma, a las que este número de la revista dedicará, sin duda, colaboraciones específicas: he optado por ocuparme de un tema aparentemente marginal, sin embargo, por la convicción de que en el referido sistema de recursos no existe ninguna pieza que, en pureza, pueda ser calificada de secundaria; todos los elementos de dicho sistema se hallan, en mi opinión, estrechamente re-

lacionados entre sí y con otras piezas de la propia Ley en cuyo texto se insertan, de tal modo que, como en un mosaico, es imposible alterar la posición de una sola de ellas sin que pueda dejar de ponerse simultáneamente en cuestión todo el conjunto. Tal es lo que ocurre con el denominado recurso de revisión, largo tiempo olvidado, pero al que es necesario prestar atención.

Con todo, es forzoso reconocer que sobre los recursos de revisión que obran en nuestro ordenamiento administrativo (tanto el administrativo como el puramente jurisdiccional) parece pesar una suerte de maldición histórica. Respecto del primero de ellos, además de las críticas vertidas acerca de su configuración técnica, en la que se entreveran motivos de casación con otros de revisión en sentido estricto, un autor como J. GONZÁLEZ PÉREZ podía preguntarse con razón hace años, con su irrepetible sentido del humor, «si existía realmente» (1). Del segundo se ha hablado bastante menos, y tampoco en términos laudatorios, por cierto: son bien conocidos los reproches que se hacen a la regulación contenida en los artículos 127 y 128 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a los que se imputan no sólo lagunas evidentes, como las relativas a su tramitación y plazo de desestimación por silencio, sino sobre todo su «escasa utilidad» (2).

La constatación de la dudosa utilidad de este recurso se fundamenta, por los autores citados, en «la duplicación que entraña su existencia con la acción de nulidad» (o revisión de oficio a instancia del interesado en los supuestos de nulidad de pleno derecho) prevista en el artículo 109 de la ya citada Ley de Procedimiento. No se alude, sin embargo, a otro hecho más ostensible, cual es la misma excepcionalidad de su utilización, hecho éste que permitiría hablar, sin exageración, de una vía impugnatoria insólita: conozco a muy pocos profesionales del Derecho que hayan elaborado, a lo largo de toda su vida, uno solo de estos recursos; yo, particularmente, no he tenido ocasión de hacerlo jamás. Y basta con ojear rápidamente los índices de los sucesivos tomos de la *Doctrina Legal del Consejo de Estado* (órgano que, como es bien sabido, ha de informar las propuestas de resolución de estos recursos, conforme dispone el artículo 22.9 de su Ley Orgánica) para comprobar «la absoluta rareza factual de este recurso».

«Ciertamente, la crítica del solapamiento entre ambas instituciones (recurso de revisión y acción de nulidad) es certera:» al menos en parte, como después intentaremos razonar. Pero estimo que la crítica no puede detenerse en este punto, esto es, como una imputación, meramente científica, de incoherencia legislativa. Hay que ir más allá, e in-

(1) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El recurso de revisión todavía existe*, RAP, 54, 1967, pp. 295 y ss.

(2) Así, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid, 1981, pp. 466 y ss.

terrogarse por una amplia serie de cuestiones: si la inutilidad del instituto se debe a este mero hecho de solapamiento técnico; si se debe, en cambio, a su configuración intrínseca, o a la configuración respectiva y conjunta del recurso de revisión y de la acción de la nulidad; si, a fin de cuentas, es o no objetivamente necesaria una técnica impugnatoria de esta naturaleza; y si, por fin, se estima necesaria esta vía, cuál haya de ser su vestidura formal. Contestar a estas interrogantes exige conocer en profundidad los motivos que han llevado a la legislación española a esta polémica situación.

II. LAS RAZONES HISTORICAS DE LA SITUACION

Es bien sabido que la configuración dual de los remedios extraordinarios para el control de la legalidad de las resoluciones firmes surge por vez primera en nuestra historia legislativa con la Ley de Procedimiento Administrativo (3). Con la implantación de un atípico sistema de revisión de oficio (pero también a instancia de parte interesada) de actos nulos, de una parte, y de un recurso extraordinario de revisión, de otra, el legislador persiguió, posiblemente, un doble objetivo: en primer lugar, unificar la caótica pluralidad de recursos de nulidad que coexistían en los Reglamentos ministeriales de procedimiento surgidos al amparo de la Ley Azcárate, de Bases del Procedimiento Administrativo de 1889; y, en segundo término, tecnificar su regulación, con clara inspiración en el paradigma procesal constituido entonces por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956. Son dos, pues, las fuentes en las que bebió el legislador de 1958: de una parte, la regulación del recurso de nulidad en los citados Reglamentos de procedimiento; de otra, la de los recursos jurisdiccionales de casación y de revisión contra sentencias firmes, tanto en el ámbito civil como en el contencioso-administrativo. La legislación del siglo XIX se caracteriza por un constante entrelazamiento entre todas estas instituciones, cada una de ellas, por lo demás, de muy confusa evolución; instituciones, por tanto, cuyas vicisitudes conviene recordar con un cierto detalle.

(3) A ello me referí, hace ya bastante tiempo, en un pasaje quizá no demasiado conocido de mi tesis doctoral, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público*, Madrid, 1972, pp. 283 y ss. La circunstancia de que este libro se halle felizmente agotado desde hace años justifica el que se reproduzca aquí, ampliando la información y documentación entonces empleada, cuanto en aquellas páginas decía; páginas que, al releerlas, he podido comprobar —con sorpresa— que me siguen pareciendo válidas en lo fundamental (lo que, desde luego, no podría decir de la mayor parte de la obra).

1. LA FORMACIÓN DEL SISTEMA DE RECURSOS EXTRAORDINARIOS CONTRA SENTENCIAS JUDICIALES

A) *El modelo jurisdiccional de la Constitución de 1812: el recurso de nulidad*

El sistema dual hoy vigente de recursos extraordinarios contra sentencias judiciales, establecido por la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, tiene su origen, como es opinión pacífica, en el artículo 261 de la Constitución de Cádiz, que enumeraba las competencias del «Supremo Tribunal de Justicia» y cuyo apartado 9.º se refería a la función de «conocer de los *recursos de nulidad*, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254» (responsabilidad de los jueces por infracción de las leyes procesales).

Para comprender el significado de este singular recurso es necesario referirse brevemente a alguna de las ideas fundamentales que inspiraron el modelo judicial de la Constitución gaditana, así como a sus antecedentes. En el plano estructural, frente al sistema (o, mejor dicho, al caos) jurisdiccional del Antiguo Régimen español, basado en una pluralidad inabarcable de tribunales y órganos administrativos, la Constitución de 1812 intentó implantar un régimen judicial extraordinariamente simple, basado en una línea jerárquica de jueces y tribunales ordinarios integrada por el Supremo Tribunal de Justicia, en la cúspide, las Audiencias, los Juzgados de partido y los Alcaldes, finalmente, en el ámbito municipal.

Por otra parte, y en el plano funcional, la relación entre todos estos órganos se apoyaba en la idea de que las sucesivas instancias procesales finalizaban, en todo caso, en las Audiencias (4): en contraposición al modelo francés, la Constitución no atribuía al citado Supremo Tribunal la función unificadora de la interpretación de las leyes por medio del sistema casacional (antes bien, sus preceptos se inspiraban todavía en el principio revolucionario del *référé législatif*) (5), sino más bien la tarea de «inspección suprema» para garantizar el cumplimiento por los jueces y tribunales inferiores de las normas de ca-

(4) Artículo 262: «Todas las causas civiles y criminales se fenecerán dentro del territorio de cada Audiencia».

(5) Así se deduce, sin lugar a dudas, del apartado 10.º del mismo artículo 261, según el cual era función de este mismo Supremo Tribunal el «oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueve la conveniente declaración en las Cortes»; norma ésta que completaba la establecida por el artículo 131.1.º de la propia Constitución, que atribuía a las Cortes la facultad de «proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario».

rácter procesal. Al servicio de esta función se establecía, justamente, el recurso de nulidad, a través del cual se aseguraría no sólo el estricto cumplimiento de las disposiciones procesales, sino también la corrección disciplinaria de los jueces y tribunales inferiores que incurriesen en vulneración de las mismas (6). Con este modelo, los constituyentes pretendían terminar, también, con la desordenada variedad de recursos de suplicación, segunda suplicación e injusticia notoria que, en el régimen procesal de la monarquía absoluta, habían llevado a la eternización de los procesos: todos estos recursos venían a quedar refundidos en el de apelación ante las Audiencias contra las sentencias de los Juzgados de partido, de un lado, y en el de nulidad ante el Tribunal Supremo contra las sentencias de las Audiencias por infracciones de carácter procesal (7).

B) *Las transformaciones del modelo: la extensión del recurso de nulidad y su coexistencia con el sistema de recursos del período absolutista*

La simplicidad de las líneas generales del modelo establecido por la Constitución gaditana comenzó a enturbiarse bien pronto. Pocos me-

(6) El Discurso Preliminar de la Constitución expresaba nítidamente estas ideas en su epígrafe XLVI: «El principio que ha guiado a la Comisión a establecer este sistema, exige que el Tribunal Supremo de Justicia conozca de los juicios y causas instauradas en las provincias en el solo caso de nulidad cometida en la tercera instancia. *Su conocimiento ha de limitarse a si se han observado o no las leyes que arreglan el proceso, debiendo de abstenerse de intervenir en lo sustancial de la causa, que habrá de remitirse al Tribunal competente para que ejecute lo que haya lugar.* El recurso de nulidad y el juicio de responsabilidad que, en su consecuencia, puede originarse en el Tribunal Supremo de Justicia, asegurarán el celo y justificación de los Tribunales superiores de provincia, que no podrán menos de mirar con respeto una autoridad suprema, ante la cual habrán de responder de las faltas o delitos que cometieren».

(7) El Discurso Preliminar justifica de manera inequívoca y abundante la supresión de estos tres recursos tradicionales en su epígrafe L: «Instaurándose, pues, la primera instancia de todas las causas civiles y criminales, sin distinción alguna en los Juzgados ordinarios, es consiguiendo que se fenezcan todas en la Audiencia de la provincia, adoptando el principio tan recomendado por nuestras leyes de que todos los juicios se den por terminados con tres sentencias. Esta disposición altera el orden establecido por la célebre Ley de Segovia en el recurso conocido como de segunda suplicación (N. del A.: la ley aludida es la dada por el Rey Juan I en el año 1390: *Novísima Recopilación*, Libro XI, Título XXII, Ley I). (...) Hay otro recurso extraordinario que debe quedar suprimido, tanto por el abuso que se ha hecho de él en muchas ocasiones, como porque se halla en realidad refundido en el de nulidad, que habrá de interponerse ante el Tribunal Supremo de Justicia. La Comisión, Señor, habla del recurso de injusticia notoria, de incierto origen (N. del A.: *vid.* título XXIII del Libro XI de la *Novísima Recopilación*) y verdaderamente perjudicial en todos tiempos, por haberse llegado a admitir, en muchas ocasiones, en todos los casos en que se intentaba, como se ve por la consulta del Consejo Real de 8 de febrero de 1700 (...); y, a la verdad, la variedad de opiniones sobre los casos en que debe admitirse, la ineficacia del depósito que se exige de los litigantes para contener su temeridad en interponerle, demuestran hasta la evidencia que es perjudicial, y que el recurso de nulidad ideado por la Comisión comprende todas las ventajas que pueden apetecerse, sin que esté expuesto a los inconvenientes del recurso de justicia notoria».

ses después de la aprobación del texto constitucional, el denominado «*Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera instancia*», aprobado por las Cortes por Decreto CCI, de 9 de octubre de 1812, dio una primera regulación del recurso de nulidad: básicamente adaptada al texto constitucional (arts. XLVI a LIV), el Reglamento amplió su ámbito a las sentencias dictadas por los Jueces de primera instancia respecto de las que no cupiera apelación, pero confiando su fallo a las Audiencias, no al Tribunal Supremo (art. XIII, regla octava). Nada se decía en esta primera norma, sin embargo, acerca de las causas concretas o específicas infracciones procesales en que procedía la interposición del recurso.

Con las dos sucesivas restauraciones del régimen absoluto, el sistema de recursos experimenta una curiosa evolución: en principio, se restaura el complejo de impugnaciones previsto en la Novísima Recopilación (primera y segunda suplicación, e injusticia notoria); sin embargo, las normas procesales de este período asumen la figura constitucional del recurso de nulidad.

Así se manifiesta, en primer lugar, en la *Ley de «enjuiciamiento sobre los negocios y causas de comercio»*, de 1830, obra, como el Código Mercantil de 1829, de don Pedro Sainz de Andino. En la regulación que hace del juicio ordinario, se prevé un doble sistema de recursos: de una parte, un recurso mixto de apelación ante las Audiencias contra las sentencias de los Tribunales de comercio y Jueces ordinarios, al cual podía acumularse un recurso de nulidad «si se infringieron las formas y solemnidades prescritas en la Ley bajo nulidad» (arts. 419 y 426), y, de otra, contra las Sentencias dictadas por las Audiencias en pleitos de cuantía superior a 50.000 reales, se concedía un recurso de injusticia notoria ante el Consejo de Castilla, fundado en haberse violado de forma «manifiesta las formas sustanciales del juicio en la última instancia, o por ser el fallo de ésta contrario a Ley expresa».

Esta misma solución mixta reaparece cuando, ya bajo la vigencia del Estatuto Real, el Gobierno aprueba, por Real Decreto de 26 de septiembre de 1835, el denominado «*Reglamento provisional para la administración de justicia en lo respectivo a la Real jurisdicción ordinaria*». Aun sin haberse restaurado la vigencia de la Constitución gaditana, el nuevo Reglamento se inspira simultáneamente en el de Audiencias y Juzgados de 1812, pero también en la Ley procesal mercantil de 1830: de una parte, se establece el recurso de nulidad, acumulativo al de apelación, ante las Audiencias, contra las sentencias de los jueces de primera instancia (art. 41); de otra, se prevé la implantación del recurso de nulidad («según lo que establezcan las leyes»), contra las sentencias ejecutorias dictadas por las Audiencias, aunque también se les atribuye transitoriamente («hasta que otra cosa se determine por la ley») el conocimiento y fallo de los recursos de injusticia notoria y de las segundas suplicaciones (art. 90, reglas quinta y sexta).

Sin embargo, el dato de mayor interés se encuentra en la caracterización que el artículo 41 del Reglamento hace del recurso de nulidad: inspirándose claramente en el recurso de injusticia notoria regulado en la Ley de Enjuiciamiento Mercantil de 1830, se indica que procederá «cuando el juez hubiere dado su fallo contra alguna ley clara y terminante, o violando en algún trámite esencial las leyes que arreglan el procedimiento».

C) *La marcha hacia el sistema de la casación*

Si dejamos a un lado el mantenimiento transitorio del viejo cuadro de recursos del Antiguo Régimen, así como la permanencia del recurso de nulidad como una suerte de apelación atípica contra sentencias de primera instancia, parece notorio que la regulación del recurso de nulidad en el Reglamento de 1835 entraña una clara aproximación al modelo francés de la casación: la funcionalidad de dicho recurso ya no se limita a la garantía del cumplimiento de las normas procesales de carácter esencial, sino que se extiende a la violación de ley sustantiva, aunque se exija que la vulneración sea de ley clara y terminante.

Que se trataba, sin embargo, de una mera aproximación es algo que resulta de la permanencia de cuatro factores divergentes respecto del citado modelo: de una parte, el hecho de que la sustancia «cuasi-casacional» se hallaba prevista respecto de los recursos de nulidad de que debían conocer las Audiencias, no de los encomendados al Tribunal Supremo; de otra, la amplitud de la formulación de las causas que daban lugar a este recurso, impropio de un recurso de carácter extraordinario; también, el que el fallo definitivo de la causa siguiera encomendado al Tribunal *a quo* (como preveía el Discurso preliminar de la Constitución de Cádiz), dificultando la labor de unificación interpretativa inherente al mecanismo de la casación, y, por último, la imprevisión de que el recurso pudiera fundarse en la infracción de la propia doctrina sentada por el Tribunal Supremo al fallar este tipo de recursos. Pues bien, estos cuatro extremos fueron corregidos en un período de veinte años, merced a tres capitales disposiciones.

a) La primera de ellas estuvo constituida por el *Real Decreto de 4 de noviembre de 1838*, equívocamente rotulado como «sobre recursos de segunda suplicación e injusticia notoria»: de hecho, sólo dos de sus 24 artículos se dedicaban a estos añejos recursos, centrándose el resto a la regulación del recurso de nulidad, de la cual han de destacarse dos datos. Primero, que el Real Decreto regulaba solamente el recurso de nulidad de que habría de conocer el Tribunal Supremo contra las sentencias de las Audiencias, omitiendo toda alusión al que, con

arreglo al Reglamento de 1835, procedía contra las sentencias de los jueces de primera instancia; aun sin derogar este último, la tendencia a excluirlo parece notoria. Y segundo, que esta norma precisa por vez primera las infracciones procesales de carácter esencial que, con exclusión de cualquier otra, permiten interponer el recurso (8).

Sin embargo, los artículos 18 y 19 del Real Decreto mantenían la tradición gaditana, al establecer que, cuando el Tribunal Supremo dictara sentencia en el sentido de dar lugar al recurso, se devolverían los autos al Tribunal *a quo*, para que éste decidiese en última instancia sobre el fondo del asunto, corrigiendo las infracciones sustantivas o procesales en que hubiera incurrido; si bien se ordenaba que la nueva sentencia se dictara por magistrados (el Real Decreto habla de «ministros») distintos de los que hubieran concurrido a elaborar el primer fallo anulado. Con ello, en definitiva, venía a mantenerse un elemento que veremos después aparecer en el recurso de revisión, la distinción entre el *judicium rescindens* y el *judicium rescissorium*, característico de los fallos anulatorios por motivos formales.

b) En una línea muy semejante se mueve la célebre —y polémica, por haberse dictado sin intervención de las Cortes— «Instrucción para arreglar el procedimiento en los negocios civiles con respecto a la Real jurisdicción ordinaria», aprobada por Real Decreto de 30 de septiembre de 1853 y conocida con el título nobiliario del Ministro proponente, don José de Castro y Orozco, Marqués de Gerona. En continuidad con la norma reglamentaria de 1838, la Instrucción se refiere exclusivamente, a propósito de los recursos de nulidad (arts. 69 a 74), a los que cabía interponer ante el Tribunal Supremo contra sentencias de las Audiencias; la innovación más relevante, aparte de otras de menor dimensión (9), radica en la exclusión del sistema de devolución de los autos al Tribunal *a quo*, por cuanto se ordena que, fallado en sentido estimatorio el recurso, «pasará el negocio a otra Sala del Tribunal Supremo, compuesta de nueve Ministros distintos de los que hubiesen votado la nulidad» (art. 74, párrafo primero).

(8) Tales infracciones, mencionadas en el artículo 4.º del Real Decreto, eran las siguientes: «1.º Por defecto del emplazamiento en tiempo y en forma de los que deban ser citados al juicio. 2.º Por falta de personalidad o poder suficiente de los litigantes para comparecer en juicio. 3.º Por defecto de citación para prueba o definitiva y para toda diligencia probatoria. 4.º Por no haberse recibido el pleito a prueba, debiéndose recibir, o no haberse permitido a las partes hacer la prueba que les convenía, siendo conducente y admisible. 5.º Por no haberse notificado el auto de prueba o la sentencia definitiva en tiempo y forma. 6.º Cuando se denegare la súplica sin embargo de ser conforme a derecho. 7.º Por incompetencia de jurisdicción.»

(9) Además de la imposición de algunos requisitos, de cuantía y materia, para la admisión del recurso se fundare en violación de la ley clara y terminante, el artículo 70 eliminaba uno de los motivos del recurso por infracción de reglas procesales previstos en el Real Decreto de 1838 (el señalado con el ordinal 6.º, denegación de la súplica) y añadía otro en su lugar (el haber sido dictada la sentencia por un número de magistrados inferior al legalmente requerido).

c) Y la evolución culmina, como en perfectamente conocido, con la *Ley de Enjuiciamiento Civil de 5 de octubre de 1855*, cuyo título XXI (arts. 1010 a 1102) establece de modo definitivo el recurso de casación en materia civil, ajustado al modelo francés de manera completa: circunscrito ya, de una parte, al Tribunal Supremo y a las sentencias definitivas de las Audiencias (en la Ley, Tribunales Superiores), y basado, de otra, en sus dos aperturas de infracción de ley y de infracción de preceptos procesales.

En este segundo punto, la Ley de 1855 aporta, sin embargo, algunas novedades: no en lo que afecta a la enumeración de infracciones formales (10), sino en la caracterización del recurso por motivos sustanciales, que se definen como que «la sentencia sea contra Ley o contra doctrina admitida por la jurisprudencia de los Tribunales». Desaparece, como puede verse, el inútil requisito de que la Ley infringida fuera «clara y terminante», y se incorpora una alusión —bastante imprecisa— a lo que años después se denominará doctrina legal, bien que no circunscribiéndola a la sentada exclusivamente por el Tribunal Supremo.

D) *El desdoblamiento de la casación civil: el recurso de revisión*

Las vicisitudes del viejo recurso de nulidad, convertido ya en recurso de casación, no terminarían sino con la aprobación de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, norma que vino a introducir en el sistema de recursos extraordinarios contra las sentencias dos tipos de novedades realmente relevantes.

a) En primer lugar, la redefinición de la primera apertura del recurso de casación (11), que ahora pasa a denominarse (art. 1.687) «por infracción de ley o de doctrina legal», y cuyos motivos concretos se tasan de manera rígida: por cierto, incluyendo bajo esta rúbrica, junto a motivos claramente sustanciales (en concreto, el error de hecho o de derecho en la apreciación de la prueba), otros que, desde una pers-

(10) Su artículo 1.013, en efecto, reproduce casi literalmente la relación de quebrantamientos de reglas procesales establecida en el Real Decreto de 1838, con las modificaciones de la Instrucción del Marqués de Girona; añadiendo sólo la de «haber concurrido a dictar sentencia uno o más Jueces cuya recusación intentada en tiempo y forma, se hubiere denegado, siendo procedente» (apartado 8.º). Por otra parte, puntualiza algunas de las causas, exigiendo, por ejemplo, que la falta de citación para alguna diligencia probatoria, o la denegación de alguna prueba admisible, haya producido indefensión al recurrente.

(11) En lo que se refiere a la segunda apertura, que pasa a denominarse «por quebrantamiento de las forma esenciales del juicio», el artículo 1.693 reproduce casi a la letra, salvo una refundición sistemática de dos apartados, la relación de motivos que se contenía en el artículo 1.013 de la Ley de 1855.

pectiva teórica, deberían considerarse notoriamente como de carácter procesal o formal, como la incongruencia o contradicción en el fallo, la infracción de la cosa juzgada y el abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción (art. 1.692, aptdos. 2.º a 6.º).

b) Sin embargo, la novedad más relevante que en este campo aporta la Ley de 1881 radica, sin duda, en la introducción del recurso de revisión. Aun cuando la Ley de 1855 había finalizado el proceso de eliminación del ordenamiento de los viejos recursos extraordinarios del sistema absolutista, limitando la impugnación de las sentencias firmes a la vía de la casación, restaba aún un vestigio de las antiguas leyes, consistente en la posibilidad de rescindir las sentencias firmes que hubieran sido ganadas injustamente, posibilidad que reconocían para casos determinados, las Leyes de Partida (Partida tercera, Título XXII, leyes 13, 19 y 24, y Título XXVI, leyes 1 y 2).

Esta posibilidad, ya introducida con anterioridad en los restantes órdenes jurisdiccionales entonces existentes (12), había sido reconocida por la propia jurisprudencia civil (13), estableciéndose por los artículos 1.796 y siguientes de la Ley de 1881 en la manera clásica, reducido el recurso a los motivos de recuperación posterior a la sentencia de documentos decisivos, detenidos por fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiera dictado aquélla; de haberse dictado la sentencia en virtud de documentos declarados falsos o de prueba testifical cuyos autores fueran condenados por falso testimonio, y de haberse ganado injustamente la sentencia en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta.

2. LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA EN EL ÁMBITO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A la vista de la confusa evolución que la temática de los recursos extraordinarios en materia civil siguieron durante el siglo XIX, no es de extrañar que la regulación que de la misma hiciera la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa ofrezca caracteres semejantes: una legislación que ofrece en ocasiones un claro paralelismo con la normativa del proceso civil, pero también divergencias notorias. A efectos de su examen, quizá la forma más simple y clara sea seguir el orden cronológico de aparición de las normas respectivas.

(12) En material penal, por la Ley de 18 de junio de 1870, y mucho antes, en 1846, en lo contencioso-administrativo, como de inmediato veremos.

(13) Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1866, cit., por MANRESA, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil reformada*, Madrid, VI, 4.ª ed. por F. de Rives y Martí, 1921, p. 273.

a) Aun cuando no se trate en puridad de un texto legal, es obligada la referencia a la *proposición de ley «de organización y atribuciones de los Consejos de Provincia»*, que don Francisco Agustín Silvela presentó al Congreso de los Diputados el 12 de noviembre de 1838 (14). En su texto, de inspiración notoriamente francesa, Silvela estructuraba el sistema contencioso sobre la base de una doble instancia, representada por los Consejos de Provincia y por el Consejo de Estado, cuya imbricación se encomendaba a un doble mecanismo de recursos, denominados de apelación y de nulidad.

Esta dualidad no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que se corresponde exactamente, en el plano terminológico, con la establecida en materia civil por el Reglamento Provisional de 1835, ya antes analizado. En cuanto a su motivación, sin embargo, existen algunas diferencias, que permiten afirmar que la proposición de Silvela se ajustaba de manera más estricta al esquema de recursos previstos por la Constitución de 1812: frente a la ambigüedad del Reglamento Provisional de 1835, que escindía de modo harto problemático la violación de ley sustantiva en infracción de «ley clara y terminante» (habilitante, junto con la vulneración de reglas procesales, del recurso de nulidad) y violación de ley simple (en la que —implícitamente, pues nada se decía en el Reglamento— debía basarse el recurso de apelación), la proposición abría el recurso de nulidad a los casos en que «la sentencia se falta a las fórmulas o trámites de sustanciación», y el de apelación a los de sentencias que irrogasen «perjuicios por infracción de ley, reglamento, o disposición obligatoria vigente» (art. 32) (15).

b) Este esquema dual de recursos fue el que asumió la primera regulación de la jurisdicción contenciosa, establecido por la *Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales* y, sobre todo, por su *Reglamento aprobado por Real Decreto de 1 de octubre del mismo año*, «sobre el modo de proceder los Consejos Provinciales en los negocios contenciosos de la Administración».

La regulación concreta del recurso de nulidad no se efectuaba en la Ley, cuyo artículo 19, párrafo primero, se limitaba a mencionarlo (16). El Reglamento, en cambio, sentó una disciplina del mismo

(14) Su texto se encuentra publicado, como es bien conocido, en su libro *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o Estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839, pp. 223 y ss.

(15) No hay en la proposición, sin embargo, una enumeración analítica de vulneraciones procedimentales como la contenida en el Real Decreto de 4 de noviembre de 1838: es imposible saber, sin embargo, si la omisión está determinada por el hecho de la práctica simultaneidad en el tiempo de la publicación del Real Decreto y de la presentación de la proposición de ley (a los que sólo separan ocho días), o bien a la generalidad con que en esta última se concibe a los vicios formales habilitantes del recurso de nulidad, no restringidos, como en el Reglamento de 1835, a las infracciones de trámites esenciales.

(16) «De las sentencias de los consejos provinciales se apelará ante el Consejo Supremo de Administración del Estado (Consejo Real, que sólo se crearía tres meses después), y ante el mismo se interpondrán los recursos de nulidad que procedan.»

prácticamente coincidente con la del proceso civil: la enumeración de los motivos que habilitaban para su interposición (art. 73) estaba claramente inspirada en el artículo 4.º del Real Decreto de 4 de noviembre de 1838, aunque añadiendo alguna causa no prevista en el mismo (17). Por lo demás, esta regulación venía a convertir al recurso de nulidad en una vía impugnatoria prácticamente universal, que dejaba un estrechísimo margen a la apelación; y ello al igual que sucedía por entonces en el proceso civil, por cuanto se concebía no sólo como una técnica al servicio de la regularidad del procedimiento contencioso, sino como una forma de control de la legalidad sustantiva de las sentencias de los Consejos Provinciales, al ser uno de sus motivos el de que «la sentencia fuere contraria en su tenor al texto expreso de las leyes, reales decretos y órdenes vigentes»; la exigencia de que la vulneración de la ley se refiriese a su texto expreso no parece que supusiera una restricción efectiva, si se tiene en cuenta la dificultad de diferenciar en cualquier norma lo que constituye su texto literal y su interpretación.

c) Las diferencias más sustanciales se establecieron, sin embargo, en la regulación que del Consejo Real y su procedimiento hicieron la *Ley de 6 de julio de 1845*, de organización y atribuciones de este órgano, y su *Reglamento provisional o interino, aprobado por Real Decreto de 30 de diciembre de 1846*.

De modo semejante a la regulación de los Consejos Provinciales, la *Ley de 6 de julio de 1845*, de contenido sensiblemente sucinto, no hacía referencia a ningún tipo de recurso: el Reglamento, en cambio, introdujo la capital novedad de establecer, por vez primera en nuestro ordenamiento procesal del siglo XIX, y treinta y cinco años antes que en el proceso civil, un recurso de revisión contra las sentencias definitivas dictadas por el propio Consejo Real. A esta novedad son quizá imputables los notorios defectos en su configuración técnica, el más importante de los cuales es, sin duda, la incoherente acumulación de motivos de revisión: del total de 12 motivos que exponen asistemáticamente los artículos 228 a 233 del Reglamento, sólo los cuatro mencionados en el artículo 231 se corresponden exactamente con los clásicos traídos de las *Leyes de Partida*, siendo su redacción idéntica —salvo mínimas variantes terminológicas— con la que años más tarde efectuaría el artículo 1.796 de la *Ley de Enjuiciamiento Civil*. Junto a ellos, sin embargo, se sumaba un variopinto conjunto de causas sin conexión alguna con este instituto: alguna de ellas coincidía con alguno de los

(17) Como el haberse dictado la sentencia por un número de miembros inferior al legalmente exigido (apartado 2.º); motivo que, como antes vimos, se incorporó al proceso civil por la Instrucción de 1853.

motivos habilitantes del recurso de nulidad (18), lo que quizá hubiera permitido aventurar la hipótesis de la identidad sustancial entre ambos recursos; otras, en cambio, se referían a infracciones de carácter formal, como las de contradicción o incongruencia en el fallo y emisión de sentencias contrarias entre sí (19), cuya omisión a propósito del recurso de nulidad no parece explicable; otras eran parcialmente coincidentes con motivos estrictos de revisión incluidos en el propio articulado del Reglamento (20); otras, finalmente, son absolutamente atípicas (21). En definitiva, un recurso extraordinario sin identidad dogmática de ningún tipo, y sin conexión, tampoco, con la figura del recurso de nulidad establecido un año antes.

d) Esta dualidad de vías extraordinarias de impugnación habría de permanecer intacta (22), superando incluso las sucesivas supresiones y restauraciones de la jurisdicción administrativa, hasta la aprobación de la *Ley de 13 de septiembre de 1888, «sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa»* (más conocida con el nombre del principal de sus promotores, don Vicente Santamaría de Paredes) y de su *Reglamento de ejecución, aprobado por Real Decreto de 29 de diciembre de 1890*.

El planteamiento que esta nueva normativa había de hacer del sistema de recursos es el que, en lo sustancial, continúa vigente entre nosotros, y que puede describirse en sus aspectos fundamentales por dos rasgos.

De una parte, la dualidad de recursos contra sentencias de los órganos periféricos de la Jurisdicción (apelación y nulidad) se elimina:

(18) Así, la de haberse dictado la sentencia por un número de Consejeros inferior al exigido por el Reglamento (art. 228.4.º), también recogido como motivo del recurso de nulidad en el artículo 73.2 del Reglamento de los Consejos Provinciales.

(19) Artículo 228, apartados 1.º a 3.º, y artículo 229. Estas causas, como puede recordarse, se incorporaron al proceso civil, en 1881, como motivos de casación por infracción de ley o doctrina legal.

(20) Tal sucede con el motivo previsto en el artículo 230, el que la sentencia se hubiere dictado «en virtud de confesiones y allanamientos hechos sin poder o autorización suficientes por los defensores de las partes en estrados o por escrito, si las expresadas confesiones y allanamientos fueren contradichos por los interesados y demostrada su falsedad»; motivo de estrechísimo parentesco con el de falso testimonio previsto en el artículo 231.3.

(21) Concretamente, las previstas en los artículos 232 y 233, referidas, respectivamente, a las sentencias dictadas en perjuicio de menores de edad o entredichos de administrar sus bienes, cuando sus tutores o curadores se hubieren descuidado de presentar a su favor documentos decisivos, y a las dictadas en contra de deudores «en fuerza de colisión o atentado contra sus derechos».

(22) Aunque, en algunas ocasiones, con modificaciones inexplicables desde cualquier punto de vista: así ocurre con el Real Decreto de 4 de julio de 1861, aprobatorio del reglamento de procedimientos para los negocios contencioso de la Administración de las provincias de Ultramar, cuyo artículo 63 lleva a cabo una enumeración de los motivos del recurso de nulidad prácticamente idéntica a la establecida en el artículo 73 del Reglamento de Consejos Provinciales de 1845, pero suprimiendo de la misma, sin razón aparente que se nos alcance, el de incompetencia de jurisdicción.

el recurso de nulidad desaparece como tal, reduciéndose a un simple incidente de nulidad de actuaciones «por defectos esenciales en el procedimiento» (arts. 65 de la Ley y 456 a 461 del Reglamento); un incidente que se plantea y resuelve por el mismo órgano jurisdiccional que presuntamente ha cometido la infracción y que, en caso de ser desestimado, puede plantearse después conjuntamente con el recurso de apelación. Por lo demás, y de acuerdo con su nueva configuración, el incidente de nulidad de actuaciones sólo puede basarse en motivos estrictamente formales: falta de emplazamiento o de citación, denegación improcedente de pruebas y participación en la sentencia de miembros del Tribunal cuya recusación hubiera sido estimada o denegada. De esta forma, el recurso de apelación recupera su naturaleza de vía de impugnación ordinaria, eliminándose del ámbito del recurso/incidente de nulidad los motivos de legalidad de fondo.

De otra parte, la estructuración de la jurisdicción contenciosa en dos instancias hacía innecesario el mecanismo de la casación. En su lugar, la Ley y el Reglamento mantienen el recurso de revisión establecido en 1846: un recurso sólo en parte depurado de los motivos ajenos a la estructura clásica de este recurso que, como antes veíamos, abundaban en el Reglamento del Consejo Real de 1846. El artículo 79 de la Ley, que enumera tales motivos, enuncia junto a los cuatro tradicionales del juicio rescisorio (recuperación de documentos decisivos, documentos y testimonios falsos, y prevaricación, cohecho, violencia y otras maquinaciones fraudulentas), otros dos de orden formal (contradicción en el fallo, incongruencia y sentencias contradictorias entre sí) que la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 había incorporado ya al recurso de casación por infracción de ley. Un recurso de revisión, pues, de caracteres anómalos que, no obstante, se han perpetuado en nuestra legislación, como lo demuestra la redacción actual del artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956.

3. LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A) *La confusión introducida por la Ley de Azcárate de Bases del Procedimiento Administrativo de 1889*

A la vista de la atormentada evolución que hemos descrito, es fácil explicarse la sensación de perplejidad que la Administración española debió experimentar cuando el 19 de octubre de 1889, una Ley, «disponiendo que por cada Ministerio se haga y publique un Reglamento de procedimiento administrativo para las dependencias centrales, provinciales y locales del mismo», estableció en la base décimotercera de

su artículo 2.º que dichos reglamentos deberían determinar «igualmente los recursos extraordinarios que procedan por razón de incompetencia o de nulidad de lo actuado». Sin razón aparente alguna, el legislador venía a reimplantar en el ámbito del procedimiento administrativo un particular recurso jurisdiccional que en materia civil había eliminado la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 y al que también había sentenciado sólo un año antes, en materia contencioso-administrativa, la Ley Santamaría de Paredes.

Es seguramente imposible llegar a conocer con certeza el sentido y la intención última que animaron al legislador a dictar esta desconcertante disposición. Si atendemos a la tradición, a lo que el recurso (jurisdiccional) de nulidad había significado durante buena parte del siglo XIX, parece claro que lo que quiso hacer referencia fue al establecimiento de un recurso basado en infracciones de carácter formal: eso era lo que significaba el recurso en la Constitución gaditana; lo que había seguido significando en la legislación procesal civil hasta su subsunción en el recurso de casación por quebrantamiento de forma, sin perjuicio de las adiciones de motivos de naturaleza sustantiva (en 1835 y 1853) provocadas por el intento de aproximación del sistema español al régimen francés de la casación, y, por supuesto, el mismo contenido era el que había tenido en la legislación de lo contencioso-administrativo desde el Reglamento de Procedimiento de los Consejos Provinciales de 1845.

Sin embargo, la calificación que la Ley Azcárate hacía de este recurso como «extraordinario» chocaba con el carácter estrictamente ordinario o común que el recurso de nulidad había tenido hasta su supresión, tanto en el proceso civil como en el contencioso; si a ello añadimos la equiparación intuitiva entre recurso de nulidad e infracciones formales, unida a la mala técnica legislativa seguida por el Reglamento del Consejo Real de 1846 y por la Ley Santamaría de Paredes, que incorporaron al recurso de revisión motivos de naturaleza estrictamente formal, como hemos visto, no resultaba disparatada la tesis de quienes pensaron que a lo que quería aludir el legislador en 1889 era, en realidad, a un recurso idéntico al de revisión previsto en los dos textos normativos a que acabamos de referirnos. En apoyo de esta tesis cabría recordar una importante legislación, antecedente de la general de procedimiento administrativo: se trata de la normativa reguladora del procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, cuya disposición inicial, la Ley de 31 de diciembre de 1881, de bases para el procedimiento en las citadas reclamaciones, estableció en su base decimoquinta que «fuera de los recursos fijados en las bases precedentes, no procederá otro que el de *nulidad* contra las providencias que

se hubiesen dictado *fundándolas en pruebas o documentos falsos*» (23); aunque de manera muy fragmentaria, la alusión, bajo el nombre de nulidad, a una suerte de recurso de revisión, resultaba nítida.

B) *El caótico desarrollo de la Ley de 1889*

En cualquier caso, la semilla de la confusión se hallaba adecuadamente sembrada. Y es ésta la razón que explica —y aún justifica sobradamente— las más que acusadas disparidades que los diversos Reglamentos departamentales de procedimiento dieron a la expresión «recurso de nulidad». Como ya he señalado en otra ocasión (24), tales Reglamentos se movieron en una triple línea interpretativa del mandato legal:

a) En primer lugar, la de los Reglamentos que regularon el recurso de nulidad como un recurso extraordinario de revisión de configuración clásica, al modo del previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Tal fue la línea seguida por el ya citado Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas de 15 de abril de 1890 (arts. 146 y ss.); por el Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, cuyos artículos 177 a 185 regulaban un denominado «procedimiento de revisión» (25), y por la Orden del Ministerio de Educación Nacional de 24 de octubre de 1944, que aprobó el reglamento

(23) Esta norma fue desarrollada por los artículos 285 y siguientes de su Reglamento, aprobado por Real Decreto de la misma fecha, que recortó el ámbito del recurso, al ceñirlo a la impugnación de «las providencias firmes que se hubieran dictado fundándolas en documentos falsos» (omitiendo, pues, la referencia a las restantes pruebas falsas). La Ley de 24 de junio de 1885, de reforma del procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas, volvió a reproducir, en su artículo 11, la fórmula literal de la Ley de 1881; con una curiosa pertinacia, sin embargo, su Reglamento de 15 de abril de 1890 (dictado también en cumplimiento de la Ley Azcárate) volvió a repetir la formulación restrictiva del Reglamento de 1881.

(24) En mi obra, ya citada, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, pp. 286 y ss., cuyos términos prefiero reproducir aquí por razones de claridad expositiva, en lugar de remitirse a dicho texto.

(25) El primer Reglamento de este Ministerio, aprobado por Real Decreto de 22 de abril de 1890, no regulaba de ninguna manera este recurso. Por su parte, el de 1947 establecía en su artículo 177: «El procedimiento de revisión sólo podrá tener lugar contra el fondo de resoluciones administrativas que hayan quedado firmes y en las que se dé alguna de las circunstancias siguientes: 1.º Que sea patente el haberse incurrido al dictarla en manifiesto error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. 2.º Que se recuperen documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse éstas, u ocultados por personas cuyo interés en el asunto fuere contrapuesto al del reclamante. 3.º Que en la resolución haya influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia firme de Juez competente, anterior o posterior a aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado reclamante desconociera la declaración de falsedad. 4.º Que la resolución esté dictada como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia firme de Tribunal competente.»

para la tramitación de los recursos de dicho Departamento (26).

b) En segundo lugar, los Reglamentos que, siguiendo la línea marcada por la Ley Santamaría de Paredes, dividieron idealmente el recurso de nulidad entre un incidente o reclamación de nulidad de actuaciones sin carácter de recurso, de un lado, y un recurso de revisión, por otro. En esta línea se pronunciaron la mayor parte de los citados Reglamentos: el de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia, aprobado por Real Decreto de 9 de julio de 1917, que estableció (arts. 272 a 281) un recurso ordinario de nulidad por infracciones de carácter procedimental, instrumentado como un incidente contra resoluciones no firmes (27), y otro recurso extraordinario de nulidad contra resoluciones firmes, configurado como un auténtico recurso de revisión (28); el del Ministerio de Agricultura, aprobado por Decreto de 14 de junio de 1935, cuyo artículo 28 establecía un recurso de nulidad basado en infracciones procedimentales (29), en tanto que su artículo 29 regulaba un recurso extraordinario de revisión contra resolucio-

(26) El Reglamento de régimen interior y procedimiento del Ministerio de Instrucción Pública, aprobado por Real Decreto de 30 de diciembre de 1918, tampoco regulaba ni aludía al recurso de nulidad. La Orden citada en el texto vino a llenar dicha laguna en los párrafos 4.º y 5.º de su artículo 2.º: «El recurso de nulidad podrá interponerse en los siguientes casos: a) Cuando se hubiese dictado la resolución con evidente y manifiesto error de hecho, que afecte decisivamente a la decisión de fondo. b) Cuando después de dictada se recobren y presenten documentos con valor y eficacia para determinar una resolución contraria a la primera. c) Cuando ésta se hubiese fundado en documentos declarados falsos judicialmente. d) Cuando, de haber intervenido testigos cuyas declaraciones hubiesen sido decisivas para la resolución tomada, aquéllos fueren condenados por falso testimonio por Tribunales españoles. e) Cuando la resolución recurrida se hubiese dictado injustamente en virtud de cohecho, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta. El recurso de nulidad sólo podrá interponerse contra resoluciones que tengan carácter firme.»

(27) Artículo 272: «El recurso de nulidad procede siempre que en un decreto marginal o acuerdo se haya cometido cualquier infracción de los preceptos de este Reglamento, o de los procedimientos contenidos en disposiciones especiales, aplicables al caso de que se trata. Dicho recurso se tramitará en la forma marcada para las incidencias en el capítulo 9.º»

(28) Artículo 272: «El recurso extraordinario de nulidad sólo procederá contra resoluciones que tienen el carácter de firmes y únicamente en los casos siguientes: 1.º Cuando, después de dictada, se descubriese algún documento que pueda influir directa y decisivamente en la resolución, o se recobrase alguno detenido por fuerza mayor no imputable al interesado a quien pertenezca, o por obra del interesado a quien perjudique. 2.º Cuando se hubiese dictado en virtud de algún documento declarado falso por los Tribunales de Justicia, siempre que al dictarlo se desconociera esta circunstancia. 3.º Cuando se hubiese dictado en virtud de algún documento declarado falso por los Tribunales de Justicia con posterioridad a la fecha en que se dictó. 4.º Cuando, dictada en virtud de prueba pericial o testifical, alguno de los peritos o testigos fuera condenado por los Tribunales por falso testimonio cometido en el dictamen o declaración que sirvió de fundamento a la resolución. 5.º Cuando por los Tribunales de Justicia se declarase que ésta se había dictado en virtud de prevaricación, cohecho, violencia u otra cualquiera maquinación fraudulenta. 6.º Cuando se hubiese dictado con manifiesto abuso de poder.» El primer Reglamento de procedimiento de este Ministerio, aprobado por Real Decreto de 17 de abril de 1890, regulaba en su artículo 104 el recurso de nulidad exclusivamente como un recurso de revisión, con un elenco de causas algo más corto que el que acabamos de transcribir.

(29) Artículo 28: «Podrá utilizarse el recurso de nulidad de actuaciones cuando por cualquier Centro del Ministerio se hubieren omitido trámites o informes declarados preceptivos por las disposiciones legales y reglamentarias que regulen los diferentes servicios.»

nes firmes, con el único motivo del error material o de hecho (30); el del Ministerio de Trabajo, aprobado por Decreto de 2 de abril de 1954, que regula también un recurso extraordinario de revisión (capítulo VII, sección 3.^a), basado, no obstante, en causas sumamente heterogéneas, sin apenas contacto con las clásicas de este recurso (31), junto a un recurso extraordinario de nulidad contra resoluciones firmes, cuyos motivos responden —ahora sí— a los propios del actual recurso de revisión (32); y el del Ministerio de Industria, aprobado por Decreto de 7 de septiembre de 1954, que, en los pasos de los Reglamentos de Gracia y Justicia y de Agricultura, estableció en sus artículos 94 a 101 un recurso de nulidad de actuaciones contra infracciones de procedimiento (33), al tiempo que un recurso extraordinario de revisión al estilo tradicional (34).

(30) Artículo 29: «Podrá interponerse recurso extraordinario de revisión cuando las resoluciones del Ministro, Subsecretario y Directores Generales cuando las de estos dos últimos no sean susceptibles de recurso de alzada, y siempre que se funde en error material o de hecho.»

(31) El recurso extraordinario de revisión estaba regulado en los artículos 44 a 46; el 44 disponía: «El recurso extraordinario de revisión podrá interponerse ante el titular del Departamento contra resoluciones dictadas por las Direcciones Generales del mismo en segunda instancia, cualquiera que sea la naturaleza de la cuestión debatida, siempre y cuando concorra alguno de los requisitos siguientes: *a*) Que su cuantía exceda de diez mil pesetas. *b*) Que alegando error de hecho, se acredite éste por documento público o por medio de documento privado reconocido de contrario, cualquiera que sea en estos supuestos la cuantía de reclamación. *c*) Que se alegue infracción de normas procesales de importancia esencial en la tramitación del asunto. *d*) Que el problema suscitado revista o pueda revestir interés general, y *e*) Que el asunto planteado o discutido entrañe excepcional importancia por afectar a cuestiones de transcendencia en la política social.»

(32) Regulado en los artículos 49 a 51. El artículo 49 disponía: «Se dará este recurso extraordinario contra el fondo de las resoluciones que hayan causado estado, siempre que concorra alguna de las siguientes circunstancias: *a*) Que aparezcan documentos fundamentales que hubieran podido cambiar la resolución, siempre que fueran ignorados por el recurrente al dictarse la misma o que hubieran sido ocultados por personas que tuvieran interés contrario al del recurrente en el asunto. *b*) Que en la resolución hubieren influido decisivamente documentos o testimonios que posteriormente fueran declarados falsos por el Juez o el Tribunal competente, o que lo hubieran sido con anterioridad a la dicha circunstancia. *c*) Que la resolución hubiera sido pronunciada por consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, declarada así por sentencia firme.»

(33) Artículo 94: «El recurso de nulidad de actuaciones podrá interponerse contra resoluciones que no sean susceptibles de apelación o de alzada, cuando por cualquier Centro u Organismo del Ministerio se hubiesen omitido trámites o informes declarados preceptivos por las disposiciones legales o reglamentarias.»

(34) «El recurso extraordinario de revisión sólo podrá interponerse contra las resoluciones que sean firmes y que se encuentren en alguno de los siguientes casos: 1.º Que se haya incurrido al dictarla en evidente error de hecho. 2.º Si hubiera recaído en virtud de documentos que al tiempo de dictarse ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos, o cuya falsedad se reconociera o declarase después por sentencia firme. 3.º Si después de pronunciada se recobrasen documentos decisivos, detenidos por fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiera dictado. 4.º Cuando la resolución hubiera sido acordada en virtud de prueba pericial o testifical y alguno de los peritos o testigos fuera condenado por los Tribunales por falso testimonio cometido en el dictamen o declaración que sirvió de fundamento a la resolución, y 5.º Cuando la resolución se hubiera dictado mediante prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y así se declarase en virtud de sentencia firme por los Tribunales de Justicia.»

c) Y, por último, los Reglamentos que adoptaron parcialmente los criterios de la citada Ley Santamaría de Paredes, estableciendo un único procedimiento de impugnación con el contenido mixto (de motivos rescisorios y puramente formales) que el recurso de revisión poseía en la citada Ley, pero dándole la denominación de recurso de nulidad: fue el caso del Reglamento de procedimiento administrativo para las dependencias del Ministerio de la Guerra, aprobado por Real Decreto de 25 de abril de 1890, cuyos artículos 40 a 42 regularon un recurso de nulidad de motivación fundamentalmente procesal (35); así como el del Reglamento provisional de procedimiento administrativo para el Ministerio de Marina, aprobado por Real Decreto de 25 de abril de 1890, en sus artículos 72 a 76 (36).

C) *La solución de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958*

Habida cuenta de todas las circunstancias que llevamos descritas, la solución adoptada por los redactores de la Ley de Procedimiento Administrativo resulta comprensible. Tres de las directrices fundamentales que inspiraron la reforma (la simplificación radical del sistema de recursos y su creciente procesalización, de una parte; la introducción de una dogmática general de la invalidez de los actos administrativos, de otra; y, por fin, la relativización de los vicios de forma, en aras de una flexibilidad y eficacia de la actuación pública) resultaban manifiestamente incompatibles con la vieja institución del recurso de nulidad.

En otro lugar he dicho (37) que la Ley de 1958 llevó a cabo una escisión de este recurso, consagrando un recurso de revisión, y llevando la nulidad al campo de las categorías abstractas de la teoría general de los actos administrativos (arts. 47 y ss.), de tal manera que el recurso fue por un lado, y la nulidad por otro. Ahora me veo en el deber de puntualizar aquella opinión: lo que, según todas las apariencias, qui-

(35) Artículo 40: «Habrà lugar al recurso de nulidad contra las providencias y resoluciones administrativas, excepción hecha de las Reales Ordenes, en los casos siguientes: 1.º Si la providencia o resolución dictada no decide en términos concretos sobre la pretensión o solicitud que dio origen al expediente. 2.º Si la resolución o providencia se ha dictado sin conocer el resultado de las informaciones mandadas practicar en esclarecimiento de algún hecho o derecho que se consideró indispensable dilucidar previamente. 3.º Si la resolución o providencia se dictare sin haber dado audiencia a los interesados o sin dar cumplimiento al artículo 20 de este Reglamento. 4.º Si la resolución o providencia se dictare antes de resolver sobre la recusación promovida y ésta se declara fundada.»

(36) Artículo 72: «Estimado el recurso de queja, podrá acordarse la nulidad de lo actuado en los casos de reconocida incompetencia o infracción sustancial de los procedimientos.» Artículo 73: «Los recursos de nulidad procederán también en los casos en el que se acredite la retención de documentos decisivos y esenciales por fuerza mayor, falsedad, cohecho u otra de la parte en cuyo favor se hubiera dictado la resolución.»

(37) *La nulidad de pleno derecho...*, cit., pp. 291 y 292.

so hacer la Ley de Procedimiento Administrativo fue, en puridad, eliminar el viejo recurso de nulidad *strictu sensu*. En su mimetismo procesalista, respetó el recurso de revisión admitido por la Ley Santamaría de Paredes y algunos Reglamentos de procedimiento, bien que depurándolo de motivaciones de orden formal. Pero, al tiempo, redujo al mínimo la relevancia *externa* de los requisitos de orden formal y procedimental, al establecer que los defectos de esta naturaleza sólo determinarían la anulabilidad del acto cuando éste careciese de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o causara indefensión (art. 48.2), y restringiendo la producción de nulidad absoluta, por este motivo, a los casos, más hipotéticos que otra cosa, de ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1.c): en lo sucesivo, la observancia de las formas tendría una relevancia predominante interna, poniéndose al servicio de la misma un procedimiento de revisión de oficio concebido como un verdadero autorecurso de nulidad (arts. 109 y 110).

Ocurrió, sin embargo, que es muy difícil casar correctamente todas las piezas de un sistema legal tan complejo sin incurrir en contradicciones: la elaboración separada de las causas dogmáticas de nulidad de pleno derecho y de los motivos del recurso de revisión condujo, como no podía ser menos, a solapamientos entre ambas instituciones (la más notoria la que tiene lugar entre la categoría de actos constitutivos de delito y las causas de revisión previstas en los ordinales tercero y cuarto del art. 127). Y, de otra parte, la concepción de la revisión de oficio de los actos nulos en cuanto autorecurso de nulidad se vio contradicha por la necesidad de incorporar el viejo principio del derecho intermedio, según el cual cualquier persona puede exigir la declaración de nulidad de pleno derecho: de esta forma, el artículo 109 hubo de aceptar, *contra titulum*, una revisión «de oficio» a instancia de particular interesado, que, además, consumaba el solapamiento parcial con el recurso de revisión; ante un acto de contenido delictivo, un particular podía optar por interponer contra el mismo recurso de revisión; pero, si hubieran transcurrido los plazos que para el ejercicio de éste señala el artículo 128, aún le restaba la posibilidad de instar su declaración y nulidad por la vía del artículo 109 (o bien actuar a la inversa sin que la negativa a acoger la primera vía impugnatoria pudiera impedir el planteamiento de la segunda, por no darse la necesaria identidad en la *causa petendi*).

Hora es ya de concluir esta larga exposición histórica, cuyos resultados parecen ser siempre, inevitablemente, los mismos: una confusión mental sistemática en el diseño de los conceptos básicos, que da lugar a desajustes legislativos. La cuestión a plantearse en este momento, sin embargo, no es la de por qué han ocurrido así las cosas, sino la de qué puede o debe hacerse para corregir estos desajustes.

III. LA NECESIDAD DE REPLANTEAMIENTO DEL SISTEMA DE REMEDIOS EXTRAORDINARIOS CONTRA ACTOS FIRMES

1. LAS PREMISAS

Como acaba de avanzarse en el rótulo mismo de este último epígrafe, un análisis jurídico constructivo del actual estado de cosas no puede limitarse a constatar la existencia de contradicciones o solapamientos legales. El intérprete debe salvarlas o buscar soluciones de conciliación, que no parece que puedan ir por un camino distinto del de reconocer la acumulabilidad de la acción de nulidad y del recurso de revisión en aquellos supuestos en que un acto es encajable en ambas técnicas impugnatorias. El jurista, en cambio, debe mirar hacia delante y aventurar propuestas de arreglo no meramente interpretativas.

En resumen, de lo que se trata es de la necesidad de alumbrar un nuevo sistema de impugnación o revisión, *lato sensu*, de actos administrativos firmes, en la hipótesis de que el régimen general de recursos administrativos sea objeto de una remodelación completa; que buena falta le hace. En efecto, la impugnación de actos administrativos en vía de recurso ordinario está limitada temporalmente a una serie de plazos, tanto para la vía administrativa como para la contenciosa; plazos que, en cualquier caso, deberían ampliarse de modo sustancial, pero que parece difícil —y aun desaconsejable— que desaparezcan por completo. Ahora bien, es notorio que, de todas las infracciones que pueden afectar a los actos y disposiciones administrativas, existirá siempre un cierto número de ellas que, por su gravedad y singular relevancia para los intereses de los particulares o para el interés público, o por tratarse de actos cuya irregularidad es sobrevenida, por depender de hechos conocidos o acaecidos en fecha posterior a su emisión formal, no deben hallarse sometidos a tales plazos ordinarios, siempre fugaces, cuyo mero transcurso llevaría a la consolidación definitiva (por la pura y simple inviabilidad de impugnación) de actuaciones frente a las que el derecho debe poseer una capacidad de reacción prolongada en el tiempo.

Este y no otro es, a nuestro entender, la base del problema, sobre la que deben construirse las soluciones adecuadas; soluciones que no han de partir, necesariamente, de la aceptación apriorística de las instituciones existentes, ya sean éstas el recurso de revisión, el recurso de nulidad, la revisión de oficio o cualquier otro. De lo que se trata, en definitiva, es de determinar cuáles deben ser tales actos susceptibles de someterse a procedimientos de revisión o impugnación temporalmente extraordinarios, y sólo después, aunque no sea una cuestión se-

cundaria, determinar la vestidura o instrumentación formal que debe darse a la técnica o técnicas respectivas de impugnación.

2. EL ÁMBITO DE LOS PROCEDIMIENTOS EXTRAORDINARIOS

Respecto de las primeras cuestiones antes mencionadas, poco puede decirse aquí desde el punto de vista de la técnica jurídica: determinar cuáles deban ser los actos que, por su gravedad intrínseca, deban hallarse sometidos a la posibilidad de revocación en plazos sensiblemente superiores —medidos en años, incluso— a los restantes, es un problema básico de decisión política, respecto del cual el jurista tiene bien poco que hacer, salvo opinar subjetivamente.

Cabe, no obstante, señalar algunos criterios orientativos, meramente aclaratorios de lo que acaba de exponerse. En primer lugar, que en dicho elenco deberían en cualquier caso incluirse los supuestos actualmente habilitantes del recurso de revisión, así como cualesquiera otros en los que, de igual forma, la irregularidad del acto fuera de carácter sobrevenido, por razones que parece innecesario explicar. Y, en segundo lugar, que la inclusión de unos u otros tipos de actos en esta categoría de actos revisables con carácter extraordinario no debe efectuarse en base a criterios dogmáticos, sino en base a una apreciación política de la gravedad singular del vicio de que se trate.

Esta última tesis debe ser precisada con cuidado. En la actualidad, la posibilidad de utilización del mecanismo de revisión se hace depender de factores que nada tienen que ver, por lo común, con la gravedad intrínseca de la infracción, sino, en el caso del artículo 109, de una caracterización dogmática negativa de los elementos esenciales del acto administrativo (causas de nulidad de pleno derecho, art. 47) y, en el artículo 110, de un dato tan escasamente apegado a la gravedad o trascendencia social o individual como es la ostensibilidad de la infracción legal apreciada. Hace cerca de veinte años intenté llevar a cabo una reinterpretación de todas estas categorías para reconducirlas o conectarlas con el dato de la gravedad, único elemento que puede justificar el empleo de una técnica tan enérgica y peligrosa como la revisión de oficio. Como era de suponer —jamás imaginé otra cosa—, la jurisprudencia sigue mayoritariamente apegada a los criterios literales utilizados por la Ley de Procedimiento Administrativo (principalmente, al ya citado de la ostensibilidad), por lo que no parece que la solución pueda llegar por una vía distinta de la reforma legislativa. A lo que queremos llegar, en definitiva, es a que la vía extraordinaria de impugnación no puede ponerse en relación con las categorías de actos nulos y anulables, a menos que la configuración sustantiva de éstos se altere radicalmente, en el sentido antes expuesto: esto es, en el de que la ley

califique como actos nulos justamente a aquellos que, por su gravedad, pueden someterse al procedimiento extraordinario de revisión, que no sería aplicable a los meramente anulables (esto es, a los restantes). Se trata, a fin de cuentas, de dar un contenido procesal o procedimental a la categoría de la nulidad, único que puede conferirle algún sentido operativo, del que carece hoy manifiestamente.

Resumimos, pues: la determinación de los actos a los que sería aplicable el procedimiento extraordinario de revisión entraña una decisión política; una decisión que, seguramente, ha de hacerse caso por caso, en la legislación sectorial correspondiente, más que de manera abstracta en una Ley general reguladora del procedimiento administrativo, que poco más puede hacer que limitarse a mencionar una corta relación de supuestos. La inclusión de estos supuestos en el ámbito de este procedimiento debe hacerse no en base a criterios dogmáticos o formales, como los que hoy campean en los artículos 47 y 110 de la Ley de 1958, sino en base a una valoración comparativa de su gravedad desde el punto de vista del interés público, general o sectorial, y de la garantía de los intereses de los particulares. Para tal caracterización puede prescindirse por completo de la dualidad nulidad de pleno derecho-anulabilidad, aunque quizá fuera prudente conservarla equiparando sus ámbitos respectivos con los de los medios ordinarios y extraordinarios de impugnación: esto es, en el sentido de que sólo serán considerados actos nulos aquellos que podrían revisarse por el procedimiento extraordinario (además de por los recursos ordinarios), y, a la inversa, que la calificación por ley de una determinada categoría de actos como nulos supondría la posibilidad de aplicación a los mismos del citado procedimiento extraordinario.

3. LA INSTRUMENTACIÓN FORMAL DEL PROCEDIMIENTO

Supuesta la definición de un ámbito de actos sujetos al referido procedimiento extraordinario de revisión, cabe preguntarse acerca de cuál haya de ser la vestidura formal de éste. La Ley vigente de Procedimiento Administrativo nos ofrece, como ya hemos visto reiteradamente, dos vías alternativas para elegir: la del recurso (hoy denominado de revisión) y la de la revisión de oficio. Sin embargo, la opción entre una y otra no es fácil, porque ambas fórmulas ofrecen inconvenientes de consideración.

La vía de revisión de oficio, en primer lugar, debe, a mi juicio, descartarse por completo, por razones que afectan a sus dos modalidades de promoción. Pocas dudas caben de que la revisión de oficio *strictu sensu* ofrece, pese a la garantía que entraña el dictamen obstativo del Consejo de Estado, serios peligros para la seguridad jurídica de quie-

nes se relacionan con las Administraciones, sean particulares u otros entes públicos; por más que en el pasado se haya hecho un uso prudente de esta vía, es difícil discutir que tal actitud puede alterarse en cualquier momento, y que la irrevocabilidad de los actos cuyo plazo de recurso haya transcurrido debe ser algo tan sagrado para los particulares como para la Administración. Y si atendemos a la revisión de oficio a instancia del particular, baste recordar que tras más de treinta años, la jurisprudencia no ha logrado aún una base sólida de acuerdo acerca del significado del verbo «podrá», así como si la solicitud del particular obliga o no a la Administración a tramitar el expediente y a resolver sobre el fondo, y si tal decisión es o no fiscalizable por la jurisdicción contenciosa. Hoy por hoy, esta segunda modalidad de revisión no ofrece ninguna garantía al particular solicitante de que, en último término, un Tribunal contencioso terminará resolviendo sobre el fondo de su pretensión y declarando válido o nulo el acto cuestionado. Eliminar, pues, el recurso de revisión, incluyendo sus supuestos habilitantes entre los de revisión de oficio o acción de nulidad, parece una medida contraria a toda prudencia, habida cuenta de la peligrosa inercia que mantiene esta institución, que se extiende también a otros elementos esenciales de la misma, como el del plazo para su ejercicio (38).

Desde este punto de vista, la vía de recurso ofrece mucha más seguridad al particular impugnante: conoce con certeza el plazo en que podrá hacer uso de él, y tiene la convicción de que su pretensión será definitivamente resuelta por un Tribunal; aunque la Ley no especifique el plazo de silencio, uno u otro será de aplicación. Sin embargo, el procedimiento extraordinario sobre el que estamos intentando reflexionar exige que sea practicable también para la Administración autora del acto, lo que no es fácil en el marco de un recurso de estructura convencional: cierto es que tanto nuestro derecho histórico como el vigente conocen casos en que determinados actos administrativos pueden ser impugnados, en vía administrativa, por órganos de la propia Administración autora del acto (39); pero tampoco puede negarse que dicha posibilidad, aparte de su carácter excepcional, exigiría nada

(38) Así, recordemos que la aparente imprescriptibilidad de esta acción de nulidad («en cualquier momento») se ve contradicha de manera patente por lo establecido en el artículo 112 de la Ley, que prohíbe el ejercicio de las potestades de revisión en casos abundantemente indeterminados, uno de los cuales es, justamente, el de la prescripción de acciones: no se dice a qué acciones se refiere, ni cuál sea el plazo de la misma; lo único que queda claro es que la acción de nulidad posee algún término temporal para su ejercicio, aunque no se sepa a ciencia cierta cuál.

(39) Así sucede, en vía económico-administrativa, con las impugnaciones que de los actos de gestión pueden hacer la Intervención General de la Administración del Estado y los Directores Generales del Ministerio de Economía y Hacienda [art. 32.1, letras *c*) y *d*) del vigente Reglamento de estas reclamaciones]; una posibilidad que, por cierto, ya existía en el recurso de nulidad que, como antes señalábamos, se regulaba en el Reglamento de estas reclamaciones de 1890.

menos que instaurar toda una separación orgánica, hoy inexistente, entre las competencias de gestión y las de resolución de recursos, independizando los órganos de tramitación de éstos. Quizá sería una idea a retener; pero no es fácil que una Administración habituada secularmente a hacer uso de la teoría del Ministro-Juez en toda su extensión aceptase pacíficamente esta innovación organizativa.

Ninguno de estos inconvenientes, son desde luego, insuperables para una redacción legislativa mínimamente cuidada. Pero, desde luego, existen otras vías alternativas sobre las que reflexionar. Por ejemplo, la de configurar una doble técnica impugnatoria: en forma de recurso, cuando el peticionario de la revisión fuese cualquier sujeto distinto de la Administración autora del acto, y generalizando el proceso de lesividad a todos los supuestos en que la revisión se intentara por dicha Administración. No se trata, por supuesto, de la única alternativa posible, sino de una más entre otras muchas que cabría diseñar razonablemente para sustituir de manera reflexiva al sistema actual, pura acumulación de residuos históricos y de prejuicios dogmáticos que hoy carecen por completo de justificación objetiva.

