

## **El acuerdo resolutorio del recurso de reposición.-El problema del acto administrativo recurrible en vía contenciosa.**

Los temas enunciados en el precedente epígrafe ya han preocupado en más de una ocasión, no sólo por el evidente interés doctrinal que ofrecen, sino también por la trascendencia que en la práctica forense suelen presentar. Por ello siempre hay materia propicia para insistir sobre cuestiones de tan acusado relieve para quienes, por especial vocación a lo verdadero y justo o por exigencias de tipo profesional, sienten la noble preocupación de encaminar su pensamiento y sus actos con razonable acierto.

Hoy esta labor ha cobrado actualidad, porque no en balde la nueva Ley de Régimen local ha establecido, y se ha reglamentado más tarde, un régimen jurídico mediante el cual se arbitran cauces y fórmulas procesales que sirvan de garantía al acertado proceder de los órganos administrativos locales y a los derechos que puedan ostentar los administrados en esta particular situación en que se hallan ante la Administración municipal o provincial, en cuanto, además de los vínculos o relaciones que respecto a la Administración del Estado mantienen, son sujetos de una comunicación tal vez más intensa y constante con la Entidad que rige el círculo más localizado, y por ello más íntimo, en donde la vida del sujeto jurídico se desenvuelve habitualmente.

En tal sentido, no cabe duda de que hubo de pensarse en un sistema perfectamente articulado y suficientemente flexible que permitiera el eficaz y preciso funcionamiento del mecanismo ideado,

sin detrimento del propio régimen jurídico que se trataba de establecer y garantizar; porque es lo cierto, y justo es proclamarlo, que es quizá en esta materia donde más se destaca y con mayor acierto se ha producido la nueva normación de las Entidades locales; y sería hartamente sensible que por una desviación conceptual o por la versión excesivamente rígida de un precepto se frustrara aquel propósito de la Ley, encaminado a conseguir la máxima garantía para quienes se ven precisados a acudir a la vía jurisdiccional.

Porque, en efecto, si bien es normalmente conocido (y en todo caso bastaría la presunción legal de su conocimiento) el requisito previo del recurso de reposición para poder entablar en la mayoría de los casos acciones contra las Entidades locales, no aparece, en cambio, con la misma claridad el acto o acuerdo contra el cual ha de dirigirse la acción en los supuestos en que procede el recurso contencioso-administrativo. Y el tema tiene importancia vital para el presunto recurrente, porque de impugnar el acuerdo primero o de recurrir contra el que resuelve el recurso de reposición podrá depender, en su caso, o el éxito de la acción o su radical repulsa por no haber apuntado certeramente contra el acuerdo verdaderamente recurrible.

En la práctica se repiten con frecuencia casos sensibles en que el particular, aun asistiéndole en el fondo un evidente derecho para ir al pleito, sin embargo, por no dirigir la impugnación contra el acto administrativo que se estima procesalmente como susceptible de ser recurrido, ve rechazada de plano la demanda sin posibilidad de enveredar su involuntario error ni de remediar el quebranto padecido, puesto que entonces ya el acto o acuerdo ha quedado firme. Y esto es tanto más sensible cuanto que en la jurisdicción contencioso-administrativa no se exige que el particular comparezca asistido de Letrado, que, en todo caso, sería quien, con su pericia, podría evitar aquel quebranto, eligiendo con acierto el blanco de la acción entablada, siquiera haya que reconocer que es tan discutible el tema y tan sutil su apreciación que incluso aquella intervención del profesional no logra a veces evitar el desconsolador resultado de un fallo adverso, por haberse entendido honradamente, y

con apoyo en razones del valor doctrinal muy estimables, que el acuerdo recurrible era el resolutorio del recurso de reposición.

Resulta, por tanto, conveniente volver sobre el tema y tratar, en lo posible, de buscar una fórmula que venga a dar satisfacción cumplida a lo que ha sido notorio propósito del legislador al articular el régimen jurídico de la Administración local.

El precepto que en términos generales hace referencia al recurso de reposición se contiene en el artículo 377 de la Ley de Régimen local vigente, el cual, salvo los casos de acciones civiles a que alude el artículo anterior, determina que para interponer recursos o reclamaciones contra actos o acuerdos de las Autoridades o Corporaciones locales «será requisito indispensable el previo recurso de reposición ante la Autoridad o Corporación que los hubiere adoptado». Y más adelante, cuando se pasa a tratar ya del recurso contencioso-administrativo, se dice que tales actos y acuerdos, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, «causarán estado en la vía gubernativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial» (art. 386). Luego, tras de aludir a las dos clases o modalidades que dicho recurso puede adoptar, la Ley dispone que ambos recursos «se iniciarán presentando el escrito a que se refiere la Ley orgánica de lo contencioso-administrativo, dentro del término de un mes siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición» (art. 388, 1.º).

Hasta aquí los supuestos fundamentales para que la acción se produzca. Ahora bien, ¿contra cuál acto o acuerdo deberá dirigirse concretamente el recurso: contra el inicialmente adoptado o contra el que resuelve el recurso de reposición? (1).

---

(1) La Ley municipal de 1935 ofrecía análogo panorama. Aludía al recurso de reposición como requisito previo y común a toda clase de recursos (art. 218); determinaba que, salvo ciertas excepciones, los acuerdos de las Corporaciones municipales y de los Alcaldes podían ser objeto del recurso contencioso-administrativo en sus dos formas de plena jurisdicción y de anulación (art. 223), y disponía que habría de formularse dentro del término de quince días siguientes a la notificación de la resolución del recurso de reposición o al vencimiento del plazo para dictar-

Porque no se ha puntualizado este extremo se ha llegado en cierto modo a la perplejidad y a la diversidad de pareceres al principio aludida (2).

Se examina el sentido y alcance del recurso de reposición, se considera si realmente cumple una misión eficaz, se llega a censurar su misma obligatoriedad, y por este camino se viene incluso a establecer la transcendencia del acuerdo que lo estima o que lo rechaza a los efectos de la utilización de la vía jurisdiccional contenciosa.

Lo cierto es que su resolución abre el paso al recurso contencioso-administrativo, y de aquí que el actor recurrente se sienta muchas veces atraído por esa última actuación de la Administración local y encamine directamente contra ella su acción, estimando que es el acto que agota la vía gubernativa y que, en su virtud, debe

---

lo (arts. 224 y 225). En sentido similar pueden verse los artículos 253, 255 y 256 del Estatuto Municipal.

La Ley de 18 de marzo de 1944 y la Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de junio siguiente parecen precisar más la determinación del acto recurrible en la jurisdicción de agravios al referirse a la *resolución reclamada* o a la *resolución recurrida* como a la que primeramente se dictó. Pero tampoco se perfila el dato con la apetecible nitidez.

El artículo 65 de la Ley de lo Contencioso (texto refundido por Decreto de 8 de febrero de 1952) no puntualiza el acuerdo recurrible, limitándose a señalar que, tanto el recurso contencioso de plena jurisdicción como el de anulación, se iniciarán presentando el escrito a que se refiere el artículo 32 dentro del término de un mes siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición.

(2) Aparte de la doctrina del Tribunal Supremo, a que se aludirá más adelante, merece citarse la opinión del Sr. Royo Villanova, el cual se pronuncia en el sentido de que la resolución que debe impugnarse en vía contenciosa es la decisoria del recurso de reposición. (*Problemas del Régimen Jurídico Municipal*. Premio «Calvo Sotelo», 1943. Editado por el Instituto de Estudios de Administración local. Madrid, 1944, pág. 104.)

A dicha solución se inclinan también los Sres. López Rodó y Leira. (*Cuadernos de Jurisprudencia Contencioso-administrativa*, págs. 21-22.)

De manera análoga, el Sr. Ortiz Díaz parece sustentar el mismo criterio al calificar de acertadísima la opinión del Sr. Royo Villanova. (*El recurso contencioso-administrativo en la nueva Ley de Régimen local*. Tesis doctoral. Sevilla, 1951.)

En cambio, el Sr. Barros Martínez entiende que la resolución desestimatoria del recurso de reposición carece de autenticidad para ser impugnada por sí sola. (*Derecho local de España*. Madrid, 1951, pág. 417.)

ser el que se impugne, con tanta mayor razón cuanto que en no pocas ocasiones es la propia Entidad local la que, al notificar tal acuerdo, señala expresamente que contra él cabe el recurso contencioso.

Sin embargo, la orientación que hoy prevalece es cabalmente la contraria. La doctrina jurisprudencial, volviendo incluso sobre el criterio anteriormente mantenido, declara que el recurso de reposición tiene sólo el simple carácter de *mero trámite o requisito previo* para poder recurrir después con eficacia en vía contenciosa contra el acuerdo que haya producido la supuesta vulneración del derecho administrativo; acuerdo que, según dicha doctrina, es el que constituye la verdadera resolución sustantiva posible objeto del recurso contencioso (3).

No puede desconocerse el valor de esta doctrina en punto al carácter sustantivo del acuerdo originario. En los casos de desestimarse el recurso de reposición por silencio administrativo, en las denegaciones tácitas (art. 388, núms. 2 y 3 de la Ley citada) y en los supuestos de impugnación por parte de las Autoridades y Corporaciones locales de sus propios acuerdos (art. 391), se destaca con singular relieve la sustantividad de aquel acuerdo a efectos de su impugnación. Otro tanto cabe decir respecto a los actos económico-administrativos y demás referentes a Haciendas locales en que el recurso de reposición ni siquiera es necesario, sino simplemente potestativo (art. 380).

Ahora bien, lo que resulta un tanto forzado es que, al aplicarse la aludida doctrina, se estime que al recurrirse sólo el acuerdo desestimatorio de la reposición se ha dejado consentido el acuerdo primero contra el que la reposición se interpuso. Y esto es lo que realmente preocupa y hace vacilar el ánimo del jurista, porque, en verdad, resulta difícil concebir que se ha consentido aquello mismo que se ha impugnado, ya que ambos acuerdos, el primero y el segundo, versan sobre la misma materia y tienen idéntico conte-

---

(3) Pueden verse, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1940, 16 de abril de 1943, 7 de junio y 15 de noviembre de 1948, 10 de febrero de 1949, 3 de mayo y 26 de junio de 1950 y 10 de febrero de 1951.

nido, cual es el de negar o desconocer el derecho administrativo que el recurrente invoca (4).

Y no digamos si el acuerdo segundo repone en todo o en parte el acuerdo anterior, porque en tal caso es evidente que el acuerdo resolutorio del recurso de reposición cobra también plena sustantividad, y entonces no cabe negarle su valor a efectos de su posible impugnación en la vía contenciosa.

Esto es lo que lleva al señor Royo-Villanova a combatir aquella doctrina, entendiendo que es ciertamente el nuevo acuerdo el que causa estado sin que quepa considerar la reposición como un mero trámite cuando el fallo de la misma tiene fuerza bastante para revocar el acuerdo impugnado. Y alguna sentencia, como la de 10 de febrero de 1944, hubo de reconocer la específica consistencia de la reposición al considerar cómo el órgano administrativo puede modificar o revisar su propio criterio a través de dicho trámite (5):

---

(4) La misma doctrina jurisprudencial antes aludida muestra una notoria vacilación en la manera de abordar y de resolver el problema, pues mientras en unas ocasiones, frente al recurrente que impugna el acuerdo resolutorio del recurso de reposición, adopta la fórmula de absolver de la demanda, en otras declara la incompetencia de jurisdicción y se abstiene de entrar en el fondo de la demanda misma. (Véanse, por vía de ejemplo, en cuanto a la incompetencia citada, las sentencias de 7 de junio y 15 de noviembre de 1948.)

(5) Dice así su Considerando 3.º: «La finalidad del recurso de reposición estriba en autorizar un ulterior examen de la cuestión a que se refiera el acuerdo correspondiente y, por tanto, *no puede hablarse de verdadera firmeza* de la decisión municipal en tanto ella sea discutible en la forma consentida por aquel precepto legal (art. 255 del Estatuto Municipal), ni los derechos administrativamente adquiridos logran perfección en vía gubernativa mientras subsista la posibilidad de impugnarlos ante el Ayuntamiento, con lo cual queda dicho que el acudir a esa manera de combatirlos no es cumplir un mero trámite ni, por tanto, cabe tener por cerrada antes de ello la controversia iniciada entre los diversos pretendientes».

En este mismo sentido, y a propósito del valor sustantivo del acuerdo resolutorio del recurso de reposición, interesa también tener en cuenta cómo el artículo 369 de la Ley de Régimen local establece que las autoridades y Corporaciones locales no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieran servido de base a una resolución judicial, *sino al resolver recursos de reposición*. Y el artículo 357 del Reglamento de Régimen jurídico de 17 de mayo de 1952 determina que los recursos de reposición se formularán por escrito, en forma clara, con expresión de las razones que estime el reclamante, preceptos

También merece la pena considerar el criterio que rige en la jurisdicción ordinaria cuando se trata de impugnar las resoluciones que desestiman un recurso de reposición o súplica. En tales casos ocurre cabalmente lo contrario de lo que sucede en materia contencioso-administrativa, puesto que en ellos lo que hay que combatir no es la resolución primera, sino precisamente la que recae en el recurso de reposición, hasta el punto de que si así no se hace, la nueva impugnación estará condenada al fracaso (6).

En todo caso, como puede verse, el problema existe, y desde luego no es fácil enjuiciarlo ni resolverlo a través de una fórmula como la de la absolución de la demanda o la incompetencia de jurisdicción, por estimar consentido el acuerdo originario. Parece natural que, conociéndose el criterio jurisprudencial en esta materia, no se corra el riesgo de interponer el recurso contra el acuerdo resolutorio de la reposición; pero no hay que olvidar la posibilidad de que el nuevo acuerdo modifique o altere el anterior, ni tampoco la circunstancia de que el recurrente actúe personalmente sin la asistencia de Letrado. Una consideración de tipo práctico induce muchas veces a recurrir contra los dos acuerdos; la fórmula es, además, jurídicamente correcta. Sin embargo, en tanto se mantenga la posibilidad legal de que los particulares puedan acudir a la vía contenciosa sin la dirección profesional de un abogado, resulta inflexible en extremo la doctrina aludida, que entraña, según se ha visto, matices de apreciación tan sutiles que incluso son objeto de controversia entre los más expertos.

De esta manera, y a no ser que en el texto legal o en las normas reglamentarias se puntualizara dato tan interesante y de trans-

---

en que las apoye y alcance de sus pretensiones, a fin de que la Corporación pueda examinar la resolución impugnada y *confirmarla, revocarla o reformarla*.

(6) La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1953 declara categóricamente en dicho sentido que el recurso de casación, y por analogía y como extraordinario el de revisión, ha de interponerse no contra el auto en el que una Audiencia tiene por desistido a un litigante de su recurso de apelación, que interpuso contra sentencia del inferior, sino contra el auto que decida el recurso de súplica formalizado contra el mencionado primer auto.

cendencia evidente, resultaría tal vez más cerca de lo justo no considerar en muchos casos consentido un acto administrativo cuando en forma notoria un recurrente muestra su voluntad de impugnarlo, siquiera lo haga a través del acuerdo que le deniega la reposición y no a través del anterior, en cuya notificación suele a veces también indicarse el camino que luego el órgano jurisdiccional estima inadecuado.

ANTONIO GUGLIERI NAVARRO

Abogado, Secretario de 1.<sup>a</sup> categoría  
de Administración local