

El recurso de reposición en la Administración local

por

LUIS ARCE MONZON

Secretario de 1.ª Categoría de Administración Local

SUMARIO: I. *Concepto del recurso de reposición.*—1. Definición y características.—2. Distinción de recurso de reposición, petición y reclamación.—II. *Naturaleza jurídica.*—III. *Fundamento.*—1. En general.—2. En la Administración local.—IV. *Antecedentes y evolución histórica.*—1. Ley municipal de 2-X-1877.—2. Estatuto municipal, 1924.—3. Estatuto provincial, 1925.—4. Ley municipal de 31-X-1935.—V. *Derecho positivo vigente.*—1. Recurso de reposición previo al contencioso.—2. Recurso de reposición en otros casos.—3. Crítica.—VI. *Regulación vigente del recurso de reposición.*—1. Sujetos: A) Recurrente. B) Organó administrativo.—2. Actos impugnables: A) Reposición obligatoria. B) Reposición potestativa. C) Reposición de reposición. D) Reposición ante Jurado provincial de Expropiación forzosa.—3. Lugar.—4. Forma.—5. Tiempo: A) Plazo de interposición. a) No interposición b) Interposición fuera de plazo. B) Plazo de resolución.

I. CONCEPTO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

La conquista que implica el Estado de Derecho ha habilitado diversos instrumentos que actúen como garantía de una actividad jurídica de la Administración. Entre ellos los recursos administrativos juegan destacado papel al motivar una revisión de los actos de la Administración con el fin de que se sujeten al Derecho.

En este trabajo vamos a ocuparnos exclusivamente del recurso de reposición referido a la Administración local, es decir, a las Entidades municipales y provinciales.

1. *Definición y características*

«El recurso de reposición es el recurso administrativo, cuya decisión corresponde al mismo órgano de que proviene el acto objeto de impugnación» (González Pérez: «Los recursos administrativos», 1960, pág. 150). Por tanto, son características peculiares del recurso de reposición en la Administración local:

a) Trátarse de un recurso administrativo, es decir, la impugnación de un acto ya existente de la Administración local.

b) Se interpone ante uno de los órganos que gobiernan o rigen las Entidades municipales o provinciales y, precisamente, ante el mismo que dictó el acto que se impugna.

2. *Distinción de recurso de reposición, petición y reclamación*

En la doctrina se señala la diferencia entre el recurso de reposición. Royo Villanova, dice que «se distingue de la simple instancia o súplica en que ... es un verdadero recurso, es decir, está sujeto a requisitos de tiempo y forma y crea en el recurrente el derecho a obtener una decisión administrativa y constituye para la autoridad recurrida la obligación de resolver acerca de la reclamación («Problemas de régimen jurídico municipal», 1944, pág. 59).

Estrictamente no bastan estas notas para distinguir el recurso de reposición de la instancia de petición o súplica. Piénsese, por ejemplo, en una proposición o plica para subasta, sometida a tiempo y forma, o en una solicitud de licencia de taxis que en la reglamentación u ordenanza de un Municipio, puede tener establecidos, también, tiempo y forma determinada. Tanto en un caso como en otro, surge el derecho del particular a obtener una resolución y la obligación de la Administración municipal a resolver. Efectivamente, con carácter general, el artículo 373 de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, establece que «las autoridades y Corporaciones locales están obligadas a resolver sobre las peticiones que

se les dirijan». En el mismo sentido se manifiesta el artículo 285 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico.

También ha de diferenciarse el recurso de reposición de la reclamación. Esta, al igual que la petición, estará sujeta a tiempo y forma e implicará, por la razón y precepto antes invocado, el deber de resolverla. Ejemplo: las reclamaciones sobre reglamentos y ordenanzas (art. 109 de la Ley de Régimen local); las relativas a pliegos de condiciones (artículo 312 de la Ley de Régimen local), etc. Sin embargo, estas reclamaciones, evidentemente no son recursos de reposición.

La diferencia sustancial, por tanto, entre el recurso de reposición y las peticiones y reclamaciones, estriba:

a) En la existencia de un acto anterior.

b) En el carácter definitivo de este acto anterior que es el que se impugna.

Así dice Garrido Falla, que «este (el recurso de reposición), exige que la resolución reclamada tenga carácter definitivo ..., mientras que las reclamaciones ... se dirigen contra una resolución provisional, previa, por consiguiente, a la definitiva resolución del expediente» («Régimen de impugnación de los actos administrativos», 1956, pág. 288). Este criterio lo confirma el artículo 121 de la Ley de Procedimiento administrativo.

En nuestros anteriores ejemplos sería recurso de reposición, el que se interpusiere contra los acuerdos definitivos de concesión o denegación de la licencia al taxista, o el de resolución de las reclamaciones al pliego de condiciones de una subasta, mas no éstas ni la petición de licencia.

II. NATURALEZA JURÍDICA

El problema fundamental se plantea respecto a si el recurso de reposición ha de considerarse como propio de la vía gubernativa, es decir, como un trámite de la vía administrativa o, por el contrario, como un presupuesto procesal para la vía contencioso-administrativa.

González Pérez, con base en el artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, en relación con el artículo 52 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, aplicable esta última a la Administración local, en virtud de su artículo 1.º, destaca la naturaleza de presupuesto del proceso administrativo que corresponde al recurso de reposición («Los recursos administrativos», págs. 150 y 151), citando al efecto frondosa jurisprudencia.

La afirmación la consideramos absolutamente válida para los casos del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo. Mas, en el ámbito de la Administración local, no hemos de olvidar que ya el artículo 380 de la Ley de Régimen local enumera casos en que el recurso de reposición es potestativo y, posteriormente, el artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo, de supletoria aplicación a las Corporaciones locales, en virtud de su artículo 1.º, amplía aquel carácter de potestativo al recurso de reposición referido a los distintos casos de excepción contemplados en el artículo 53 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En estos supuestos, se acusa más la naturaleza de un trámite de vía administrativa, si bien por vía de voluntad del interesado. Por ello nos parece adecuada al caso la conciliadora opinión de Garrido Falla: «Visto desde la vía gubernativa, el recurso de reposición viene a prolongarla y, viceversa, desde el ángulo de la jurisdicción revisora, el recurso es un trámite previo» («Régimen de impugnación de los actos administrativos», pág. 338).

III. FUNDAMENTO

1. *En general*

Del propio concepto anteriormente establecido del recurso de reposición, se extraen sus fundamentos que la doctrina apoya, principalmente, en las siguientes razones:

a) *El fin de la Administración.*—La actividad administrativa se encamina al interés público o general por vía de la legalidad.

Por tanto, interesa a la propia Administración reincorporarse a la juridicidad, desde sí misma, cuando se ha desviado de su cauce.

b) *Garantías del particular*.—Mas al propio tiempo, en el recurso de reposición encuentra el particular o administrado un pronto y ágil procedimiento para requerir de la Administración la juridicidad o legalidad traspasada y que puede afectar a sus intereses o derechos.

c) *Revisión de oficio*.—Partiendo del privilegio administrativo de la ejecutividad de los actos de Administración, se acude a la potestad de revisión de oficio de tales actos. Pero esta doctrina no es exacta, pues las facultades de la Administración al resolver los recursos, son más amplias que las que constituyen su potestad revisora, ya que en ésta no pueden volver los órganos administrativos sobre sus propios actos, mas sí al resolver los recursos de reposición. Por ello el fundamento de estos recursos lo encuentra González Pérez en el fin de «evitar una posible actuación jurisdiccional o, excepcionalmente, como sustitución de una fiscalización jurisdiccional» («Los recursos administrativos», pág. 26).

2. *En la Administración local*

Los fundamentos anteriormente referidos son, naturalmente, de aplicación a la esfera de la Administración local. Mas consideramos oportuno añadir estas otras razones:

a) *Autonomía municipal*.—En virtud del principio de autonomía municipal moderada que inspira nuestro régimen local, del que es exponente el principio de ejecutividad contenido en el artículo 361 de la Ley, texto refundido de 24 de junio de 1955, no se presentan otras oportunidades de fiscalización administrativa, como ocurre con el recurso de alzada e incluso el de revisión en la Administración del Estado. Por ello adquiere relieve y mayor importancia el recurso de reposición en la Administración local y ha de estimarse de suma conveniencia y utilidad, tanto para las Corporaciones locales, cuanto para los particulares, interesadas en la legalidad de sus decisiones aquéllas y en la defensa de sus intereses legítimos éstos.

b) *Revocación de los actos administrativos*.—Sólo a través del recurso de reposición pueden, en vía administrativa, las Corporaciones y autoridades locales, revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos (art. 369 Ley de Régimen local), pues, en otro caso, se verá obligada a acudir a los Tribunales Contencioso-administrativos, previa declaración de lesividad (art. 391 de la Ley de Régimen local y art. 56 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Resulta indudable que este recurso, pues, interesa a la Administración local en orden a rectificar o corregir su ilegalidad y conviene a los particulares, en evitación una y otros de planteamientos costosos y dilatados ante los Tribunales Contencioso-administrativos.

Por ello no compartimos el desprecio que es frecuente en la doctrina, hacia el recurso de reposición del que llega a afirmar Pérez Serrano que no es ni un remedio ni un recurso, sino «una manera de perder el tiempo» («Humoras, doloras y greguerías jurídicas», 1960, págs. 216 y 218, según cita de González Pérez).

Nos parecen extremadas estas opiniones y nos resistimos a creer en ese pretendido «amor propio» de la Administración local para volver de sus actos cuando existen razones manifiestamente legales. De hecho, son frecuentes los recursos de reposición que estiman las Corporaciones locales.

IV. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1.º *Ley municipal de 2 de octubre de 1877*.—En esta Ley, de tendencia centralizadora, no se regula el recurso de reposición, sino que establecía el recurso de alzada ante el Gobernador civil.

2.º *Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924*.—El Estatuto municipal, respondiendo al criterio de la autonomía municipal de que le inspiró Calvo Sotelo, en el artículo 255 introduce ya el recurso de reposición con las notas o características siguientes:

a) Era trámite previo al recurso contencioso-administrati-

vo o al recurso de alzada en materia de multas y sanciones penales, a que se referían los artículos 253 y 254.

b) Se interponía en el plazo de ocho días y había de resolverse en el de quince, ante y por la Corporación, Comisión permanente o Alcalde.

c) No procedía la reposición de aquellos acuerdos que hubiesen creado derechos a favor de tercera persona.

Esta última nota restaba eficacia, indudablemente, al recurso de reposición, ya que su justificación radica precisamente en la posibilidad de revocar los acuerdos cuando no se ajusten a Derecho. Por ello, la Jurisprudencia hubo de puntualizar, y en Sentencia de 28 de noviembre de 1930 interpretó que la limitación de no revocar acuerdos declaratorios de derechos a favor de terceros, se refería a los que fueran firmes y definitivos, lo que no ocurre cuando son susceptibles de reposición, considerando, por otra parte, que la condición de terceros, debía de reservarse para los que sin haber intervenido en el expediente fundasen su derecho en el acuerdo municipal. Mas carecían del carácter de tercero aquellas personas que fuesen parte en el expediente, a las que no afectaba la limitación del artículo 255 del Estatuto.

3.º *Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925.*—El artículo 169 del Estatuto provincial preveía el recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de las Diputaciones provinciales que no fueran objeto de otros administrativos y el artículo 170 remitía a los artículos 253 a 256 del Estatuto municipal, siendo, por tanto, de aplicación, lo dicho, anteriormente, respecto al recurso de reposición, trasladándolo a la esfera provincial.

4.º *Ley de 31 de octubre de 1935.*—Esta Ley municipal regulaba el recurso de reposición a través del artículo 218 y de él se deducen estas características fundamentales:

a) Era un *requisito previo y común a toda clase de recursos* y al ejercicio de acciones civiles, por tanto no sólo había de considerarse como trámite procesal de los recursos contencioso-administrativos, sino de los de alzada u otros administrativos que, para casos especiales, reconocía la Ley.

b) Se interponía ante la Corporación o autoridad municipi-

pal en el plazo de quince días y en igual plazo había de resolverse, siendo de aplicación la doctrina del silencio administrativo negativo.

La nota, pues, principal, era la generalidad y uniformidad del recurso de reposición, habiendo desaparecido ya, por otra parte, la limitación que establecía el Estatuto respecto a la imposibilidad de revocar los acuerdos, al resolver la reposición, declaratorios de derechos a terceros.

V. DERECHO POSITIVO VIGENTE

Vamos a referir aquí someramente las disposiciones vigentes en materia de recurso de reposición en la Administración local, dejando, para más adelante, el análisis de los requisitos procesales de este recurso.

En tal sentido, hemos de distinguir fundamentalmente dos supuestos:

1. *Recurso de reposición previo al contencioso-administrativo*

En tal caso es de aplicación la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (artículos 52 a 55), en virtud de su artículo primero, que extiende la materia de la Ley a «las Entidades que integran la Administración local». Esta Ley, por tanto, vino a sustituir y derogar lo dispuesto, al respecto, por la Ley de Régimen local.

Mas debe tenerse en cuenta, también, el artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 supletoriamente aplicable a la Administración local (art. 1.º), en virtud del cual puede interponerse el recurso de reposición, con carácter potestativo, para los casos exceptuados por el artículo 53 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

2. *Recurso de reposición en otros casos*

Cuando se trate del recurso de reposición, que no sea trámite previo al contencioso-administrativo, serán de aplicación los artículos 377 a 380 de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, 355 a 360 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 y artículos 230 a 237 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952.

En relación con estos preceptos, hemos de observar lo siguiente:

A) El artículo 377 de la Ley, establece que «para interponer recursos o reclamaciones en los demás casos (distintos a las acciones civiles que contempla el artículo 376) contra actos o acuerdos de las autoridades o Corporaciones locales, será requisito indispensable el previo recurso de reposición». Esta redacción del precepto resulta poco afortunada. En efecto:

a) Ya hemos indicado que la reclamación es una impugnación a un acto provisional, un trámite previo al acto definitivo. Si el recurso de reposición se interpone contra el acto definitivo, no procede que se deduzca como presupuesto de una reclamación.

b) Parece indicar que para la interposición de otros recursos administrativos, en todos los casos previstos por la Ley, también es necesario que se deduzca el de reposición previamente. No es así, sin embargo, como se deduce, por ejemplo, en los casos de recursos referidos en los artículos 375, 383 y 384, ya que se establecen plazos referidos a los acuerdos y no a la resolución del recurso de reposición y, por añadidura, tales plazos son inferiores al de la reposición. En este sentido, pues, no puede aceptarse plenamente el criterio de Garrido Falla para quien la redacción del artículo 377 de la Ley no deja lugar a dudas, ya que se configura el recurso de reposición como requisito previo indispensable para interponer recursos o reclamaciones en los demás casos y con esta expresión hay que considerar aludidas no sólo los recursos contenciosos, sino tam-

bién los de alzada en vía jerárquica («Régimen de impugnación de los actos administrativos», pág. 343). Esta afirmación, como hemos visto, no es válida con carácter general.

Hay, no obstante, una materia en que sí es preceptivo el recurso de reposición previo al de alzada y es en ciertas cuestiones relativas a Urbanismo y Régimen del suelo reguladas en la Ley de 12 de mayo de 1956. Efectivamente, en el artículo 217 se establece el principio general de deducir previamente el recurso de reposición antes de cualquier recurso administrativo admisible. Cabe opinar que la Ley de Procedimiento administrativo (artículos 122 y 126) deroga el precepto indicado del artículo 217 de la Ley del Suelo en los supuestos de los artículos 218 y 219, si bien la amplitud de los asuntos referidos en el artículo primero, número 26, del Decreto de 10 de octubre de 1958, parece declarar subsistente el procedimiento de impugnación en las materias referidas en dicho Decreto.

Sin embargo, por lo que respecta a los acuerdos municipales mencionados en el artículo 220 de la Ley del Suelo, entendemos que subsiste la obligatoriedad del recurso de reposición previo al de alzada, en razón del artículo 377 de la Ley de Régimen local y artículo 217 de la Ley del Suelo, ya que la Ley de Procedimiento administrativo (art. 1.º), se aplica sólo supletoriamente en las normas de procedimiento administrativo de las Corporaciones locales.

B) El recurso de reposición es potestativo en las multas, reclamaciones económico-administrativas y demás materia de Hacienda locales (art. 380 de la Ley de Régimen local).

3. *Crítica*

Estos diversos supuestos mueven a la confusión y rompen la unidad de procedimiento en forma innecesaria.

Convencidos de la eficacia del recurso de reposición, tanto para la Administración local como para el administrado, creemos que sería más conveniente que, en todo caso, el recurso de reposición, fuese previo y preceptivo, tanto en recursos contencio-

so-administrativos, como en los de carácter administrativo e incluso en las acciones ante los Tribunales ordinarios, de modo uniforme, ya que constituiría una ocasión más de garantía de juridicidad para la Administración local y para los derechos de los particulares.

¿Qué razón fundamental existe para exceptuar del recurso de reposición una ordenanza municipal (art. 39 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) o para que no sea preceptivo antes de acudir en alzada al Gobernador civil de una multa impuesta por un Alcalde? (art. 380 de la Ley de Régimen local). Ningún inconveniente y, sin embargo, se derivarían buenas ventajas.

VI. REGULACIÓN VIGENTE DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. *Sujetos*

A) *Recurrente*.—Será el titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo en un asunto afectado por un acuerdo o resolución de la Administración local, con la extensión fijada en los artículos 22, 23 y 113 de la Ley de Procedimiento administrativo en relación con su artículo primero.

B) *Organo administrativo recurrido*.—Puesto que el recurso se interpone ante el mismo órgano que dictó el acuerdo o resolución (art. 377 de la Ley de Régimen local), serán éstos los que deciden y resuelven definitivamente (art. 113 de la Ley de Procedimiento administrativo), es decir:

a) El Alcalde, Comisión municipal permanente o Ayuntamiento pleno en los Municipios (arts. 58, 116, 122 y 121 de la Ley de Régimen local).

b) El Gobernador civil (en cuanto Presidente nato de la Diputación), el Presidente de la Diputación, la Diputación y la Comisión provincial de Servicios técnicos en las Provincias (artículos 211, 266, 268, 270, 272 a 277 de la Ley de Régimen local).

c) El Alcalde pedáneo y la Junta vecinal, en las Entidades locales menores (artículos 58, 124 y 125 de la Ley de Régimen local).

d) Los órganos que determinen los respectivos Estatutos en las Mancomunidades voluntarias y las Agrupaciones forzosas (artículos 58 y 10 de la Ley de Régimen local).

En relación con este aspecto, la Jurisprudencia ha sentado la doctrina de la competencia del Ayuntamiento pleno para resolver un recurso de reposición contra acuerdo de la Comisión municipal permanente (Sentencia de 26 de octubre de 1959). Mas entendemos que este criterio no será de aplicación respecto a las atribuciones del Alcalde, órgano individual, de funciones ejecutivas sustancialmente distintas a las del Ayuntamiento y Comisión municipal permanente, ambos deliberantes.

2. *Actos impugnables*

Ha de tratarse de acuerdos definitivos o de trámite, que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión (art. 113 de la Ley de Procedimiento administrativo). Por lo que a la Administración local se refiere, por tanto, procederá el recurso de reposición contra acuerdos o resoluciones de los organismos o autoridades citados en el apartado B) del número anterior.

Es preciso distinguir:

A) *Reposición obligatoria*.—Es preceptivo respecto de los acuerdos o resoluciones de la Administración local, que pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo (arts. 52 y 37 a 40 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

B) *Reposición potestativa*.—Puede interponerse potestativamente el recurso de reposición contra los acuerdos o resoluciones de los órganos y autoridades de la Administración local en los casos siguientes:

a) Los exceptuados en el artículo 53 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en virtud del artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo.

b) Los exceptuados en el artículo 380 de la Ley de Régimen local, es decir, en materia económico-administrativa, de Haciendas locales y multas.

Vamos a considerar dos casos interesantes en relación con los actos impugnables:

C) *Reposición de reposición*.—El artículo 126, párrafo tercero, de la Ley de Procedimiento administrativo terminantemente dispone que «contra la resolución de un recurso de reposición no puede interponerse de nuevo dicho recurso».

El precepto parece claro y terminante y no ofrece duda respecto a un mismo interesado. El problema se presenta cuando, como consecuencia de la resolución del recurso de reposición, surge un nuevo interesado, una tercera persona que resulte afectada por este acuerdo. El artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo no distingue y por consiguiente parece ser que no es necesario ni preceptivo el recurso de reposición en tal supuesto, pues cabe pensar que la Administración local ya tuvo ocasión de revisar su acuerdo, y que lo modificó por razones legales. Sin embargo, Garrido Falla entiende que este criterio sólo es aplicable al caso de que se hayan tenido en cuenta los razonamientos y puntos de vista del nuevo interesado al resolver el recurso. Por el contrario «sólo es precisa la reposición del tercero perjudicado cuando éste no ha sido oído al resolver el recurso de reposición» («Régimen de impugnación de los actos administrativos», pág. 343).

D) *Reposición por las Corporaciones locales a los acuerdos del Jurado provincial de Expropiación forzosa*.—Sencillamente queremos llamar la atención de la contradicción manifiesta e inexplicable de la Jurisprudencia en un caso tan concreto.

La Sentencia de 4 de abril de 1959 («Aranzadi», núm. 2.742), establece que el recurso de reposición es requisito previo conforme al artículo 52 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, «pues dicho precepto es terminante y general, sin otras excepciones que las cinco taxativamente previstas por el artículo 53 de la propia Ley, en ninguna de las cuales se habla del acto administrativo consistente en la resolución que un Jurado provincial dicte...» según el artículo 35 de la

Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. En el mismo sentido se manifiestan las Sentencias de 27 de junio de 1959 y 21 de abril de 1960.

Por el contrario, la Sentencia de 8 de mayo de 1959 («Aranzadi» 1899), acepta el considerando del Tribunal apelado en el sentido de «que el presente recurso contencioso-administrativo está bien planteado sin necesidad de recurso de reposición previo porque según el número 2 del artículo 35 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, la resolución que dicte el Jurado de Expropiación ... ultimaré la vía gubernativa y contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo».

Evidentemente, es correcta la posición de la primera Sentencia citada y no debe de olvidarse, en definitiva, que la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa es la que, por posterior y especial, ha de aplicarse.

3. *L u g a r*

El artículo 360 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales concede un amplio margen de facilidades y según el cual puede presentarse el recurso:

- a) En la Secretaría de la Corporación.
- b) Ante un Notario de la Provincia.
- c) En la Comandancia del puesto de la Guardia Civil.

Por aplicación supletoria del artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo, puede entregarse, también, en las Oficinas de Correos.

4. *F o r m a*

El artículo 357 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico, exige:

- a) Forma escrita.

b) Fundamentación con expresión de razones y preceptos legales.

No es, sin embargo, formalista el Reglamento, ya que añade que no podrán rechazarse los recursos por deficiencias de fondo o de forma.

El artículo 114 de la Ley de Procedimiento administrativo dispone con detalle los requisitos formales de los recursos, aplicables a este caso, y el artículo 115 establece que «podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder».

Finalmente ha de advertirse que el artículo 234 del Reglamento de Hacienda locales admite la forma verbal.

Si bien la Jurisprudencia se ha mostrado generosa en esta materia, un mínimo de fundamentación y no simples alusiones a injusticias (Sentencia de 2 de junio de 1952), debiera de exigirse, para limitar esa tendencia de «recurrir por recurrir» que se da de un modo especial, en la esfera municipal, atentando muchas veces a la seriedad que debe de presidir la invocación de la Ley y la Justicia.

5. Tiempo

A) Plazo de interposición.

a) *Previo al contencioso.*—El plazo para interponer el recurso de reposición es de un mes a contar de la notificación o publicación del acuerdo o resolución (art. 52 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). El mes se computará entero sin tener en cuenta su número de días (artículo 402 de la Ley de Régimen local).

B) *En los demás casos.*—En estos supuestos el plazo es de quince días (art. 377 Ley de Régimen local, artículo 355 Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico y artículo 232 Reglamento de Hacienda locales).

En relación con el primer supuesto, es decir, en la reposición previa al contencioso-administrativo dos situaciones fundamentales pueden presentarse y han de ser objeto de estudio:

a) *No interposición del recurso de reposición* (art. 82 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).— Produce la inadmisión del recurso al dictar la sentencia, mas sin embargo, este defecto puede subsanarse y, al amparo del artículo 129-3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa el Tribunal en el momento de la Sentencia requerirá al demandante para que lo formule en el plazo de diez días (Sentencias de 4 de abril de 1959, 7 de julio y 28 de octubre de 1959).

b) *Que se haya interpuesto el recurso fuera de plazo*.— En este supuesto no produce efectos, quedó incumplido el precepto legal, y la omisión de tan esencial requisito produce el efecto de no ser susceptible de ser impugnado. (Pérez González, «Los recursos administrativos», pág. 166).

Esta doctrina se halla recogida en varias sentencias, que declaran la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. No es viable formalizar el recurso de reposición fuera de plazo «ya que el hecho de no haberse interpuesto, si fuese preceptivo el recurso previo de reposición —a tanto equivale el haberlo presentado fuera de plazo—, impone la declaración de inadmisibilidad» (Sentencia de 21 de abril de 1960). Se presentó escrito de reposición, «un día después de transcurrido el plazo improrrogable de un mes», por lo que es indudable que «es preciso declarar la inadmisibilidad de este recurso» (Sentencia de 8 de abril de 1960). «Resulta indudable, que interpuesta la reposición» ... «se hizo ya fuera del plazo preclusivo de un mes fijado al efecto finalizado el día anterior que es el momento en que el acto administrativo alcanza su firmeza por consentimiento, y que por tanto el presente recurso contencioso debe rechazarse declarando su inadmisibilidad» (Sentencia de 9 de abril de 1960). En el mismo sentido Sentencias de 22 de febrero de 1960, 29 de febrero de 1960 y 21 de abril de 1960.

El juicio crítico surge por sí mismo, ya que resulta más benéfica la negligencia, que puede llegar a ser consciente, no interponiendo el recurso de reposición, que el descuido de imponerlo fuera de plazo, aun cuando puede ser con la diferencia de un día. Es más, la Sentencia de 29 de abril de 1959, admite que

una vez denunciada la falta del recurso de reposición por la Administración, cumplió el demandante que, anticipándose al requerimiento del Tribunal y en el plazo de cinco días (art. 72 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) lo interpuso, quedando subsanado este requisito. Creemos, por tanto, que el recurso de reposición interpuesto por el demandante antes de la Sentencia, si no fue requerido primero para ello, debe de seguir igual suerte y, en consecuencia, que se considere como una subsanación de este defecto. Es más, la Sentencia citada de 21 de abril de 1960 equipara la presentación fuera de plazo a la no presentación. Si ésta puede subsanarse, ¿por qué no admitir el recurso ya interpuesto aunque extemporáneo? Estimamos que sería más correcta la tesis de no admitirse el recurso contencioso cuando no se interpuso el de reposición previo o cuando se interpuso fuera de plazo, siempre que, por la notificación correcta del acuerdo o resolución administrativa, no hubiera lugar a duda respecto a su obligatoriedad y plazo de interposición.

C) *Plazo de resolución.*

a) *Previo al contencioso.*—Un mes, entendiéndose desestimado si en este plazo no se notifica la resolución y quedando expedita la vía contencioso-administrativa (art. 54 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Sin embargo, puede la Administración resolver expresamente después del mes (arts. 54-2 y 58-1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

b) *En los demás casos.*—El plazo para resolver es de quince días, aplicándose el silencio administrativo negativo por el transcurso de tal plazo sin que se haya notificado la resolución (artículo 377 de la Ley de Régimen local y art. 232 del Reglamento de Haciendas locales).

Para el caso del recurso de reposición previo al contencioso la fecha de resolución es la que determina la iniciación del plazo para el ejercicio del contencioso-administrativo. Si no recae ex-

presa resolución, la fecha de interposición del recurso de reposición marcará el principio a efectos del cómputo para el contencioso-administrativo.

Si el recurso de reposición es potestativo, al amparo del artículo 358 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico su interposición interrumpe los plazos para impugnar los acuerdos en la Jurisdicción Contencioso-administrativa hasta su resolución expresa o tácita. En el mismo sentido se expresa el artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo.