

REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO
CIVIL Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

DEPÓSITO LEGAL: M. 968.—1958.

Año XXXVI

Julio-Agosto 1960

Núms. 386-387

El recurso de reposición en el procedimiento económico-administrativo *

SUMARIO: I.—Introducción. II.—El recurso de reposición previo al económico-administrativo. A) Antecedentes. B) Régimen vigente. III.—El recurso de reposición previo al contencioso-administrativo.

I.—INTRODUCCIÓN.

1. En sentencia reciente del Tribunal Supremo (de que fué ponente **MARROQUÍN DE TOVALINA**), se ha resumido la función y finalidad del recurso de reposición, de acuerdo con la Exposición de motivos de la LPA: El recurso—dice la sentencia de 3 de febrero de 1960—responde al designio de que el órgano administrativo que dictó el acto pueda acceder a las pretensiones y evitar el proceso en una nueva determinación. En otra sentencia de 30 de enero de 1958, se había firmado: «El recurso de reposición es aquel que se interpone

(*) En el presente trabajo se han utilizado las abreviaturas siguientes:

- LJ** = Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.
- LPA** = Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.
- LRJ** = Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado (texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957).
- RDFH** = Revista de Derecho financiero y Hacienda pública.
- RFD** = Revista de la Facultad de Derecho.
- RFDMex** = Revista de la Facultad de Derecho de México.
- Rpe** = Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas (aprobado por Decreto de 26 de noviembre de 1959).

ante la propia autoridad que ha dictado un acto o pronunciado una decisión administrativa, a fin de someter determinadas consideraciones a la indicada autoridad para que ésta, por acto de contrario imperio, revoque el acto o decisión recurridos.»

2. Precisamente por este carácter del recurso de reposición, la doctrina ha dudado mucho de tal eficacia (1). PÉREZ SERRANO, refiriéndose a la reposición procesal, dice: «Nuestros procesalistas, con el ardor de neófitos que corresponde a quien estrena técnica, han discutido briosamente si la reposición constituye propiamente un remedio o un recurso. Probablemente, no es ni lo uno ni lo otro; es una manera de perder el tiempo; porque, dada su eficacia práctica...» (2). Y a análoga conclusión llega al referirse a la reposición administrativa (3).

3. No obstante, existe un Cuerpo de funcionarios, el de Abogados del Estado, que ha mostrado siempre una especial predilección por el mismo. Quizá sea ésta la razón decisiva de que el recurso de reposición se haya conservado en la vigente Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, obra de uno de los más ilustres representantes de aquel prestigioso Cuerpo, Antonio Iturmendi, al que España debe una serie de disposiciones fundamentales, en la línea de garantías del administrado, que han colocado a nuestro Ordenamiento jurídico a la altura de los más avanzados. Su nombre quedará para siempre unido a la historia del Derecho administrativo.

4. La especial predilección de los Abogados del Estado hacia el recurso de reposición, explica, también, que en el Reglamento de Impuestos de Derechos reales, de 15 de enero de 1959, en su artículo 216, se conservara el recurso de reposición previo al económico-administrativo, a pesar de que, con anterioridad, la Ley de Procedimiento Administrativo no admitía otro recurso de reposición que el previo al contencioso-administrativo.

5. La entrada en vigor del Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 26 de noviembre de

(1) GASCÓN HERNÁNDEZ: *El recurso de reposición*, RFD, 1942, pág. 217; MARTÍN RETORTILLO: *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*. Madrid, 1951, págs. 91-93.

(2) *Humoras, dolores y greguerías jurídicas*. Madrid, 1960, pág. 218.

(3) Cfr. loc. cit. en nota anterior, pág. 216.

1959, en el que para nada se habla de recurso de reposición, ha planteado el problema de su subsistencia en esta vía, tesis que se viene manteniendo en alguna Abogacía del Estado. Al mismo tiempo, se ha planteado el problema de hasta qué punto es admisible el recurso de reposición como previo al contencioso-administrativo, cuando se trata de impugnar actos que ponen fin a la vía económico-administrativa.

Al estudio de estas cuestiones se dedica el presente trabajo.

II.—EL RECURSO DE REPOSICIÓN PREVIO AL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO.

A) *Antecedentes.*

1. La Ley de 3 de diciembre de 1932, Base 6.ª, apartado F), dispuso: «Se establecerá un recurso previo, de reposición, mediante el cual, por simple reclamación verbal, formulada dentro de cierto plazo, ante la Oficina que haya dictado el acuerdo, podrá quedar solventada en el acto la cuestión debatida. Será obligada la admisión de este recurso cuando se trate de errores materiales de hecho, aun cuando hayan producido ya ingreso en el Tesoro.» De conformidad con esta base, el Decreto de 2 de agosto de 1932, estableció un recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, que se reguló en el artículo 5.º del Reglamento de procedimiento económico-administrativo.

2. La LPA, de 17 de julio de 1958, no regula el recurso de reposición como previo a cualquier otro administrativo. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 52, LJ, no admite otro recurso de reposición que el previo al contencioso-administrativo. Por tanto, una vez entró en rigor dicha Ley, al modificar la regulación de los recursos administrativos, es inadmisibile cualquier tipo de recurso de reposición que no sea el previo al contencioso-administrativo.

3. Sin embargo, el Reglamento del Impuesto de Derechos reales, en su artículo 216, párrafo 2.º, dispone: «Los actos administrativos realizados por las Oficinas liquidadoras o por las Abogacías del Estado, como las liquidaciones, ya lo sean por razón de cuotas del impuesto, ya por multas o intereses de demora o los acuerdos rela-

tivos a las comprobaciones de valores y determinación de la base liquidable, podrán ser objeto del recurso previo de reposición, conforme al mencionado Reglamento y reclamables ante el Tribunal Económico-Administrativo Provincial en el improrrogable plazo de quince días hábiles, computado en la forma que dicho Reglamento establece, pasado el cual dichos actos se entenderán firmes y consentidos sin recurso alguno para el contribuyente.»

B) Régimen vigente.

1. El Rpe nada dice sobre el recurso de reposición previo al económico-administrativo. ¿Cómo ha de interpretarse el silencio de la nueva ordenación de las reclamaciones económico-administrativas? Ciertamente sector doctrinal viene a reconocer implícitamente la posibilidad del recurso de reposición previo, al menos en materia del Impuesto de Derechos reales. En este sentido, AZPÉTTIA, aduce las razones siguientes (4):

a) Que el Rpe no ha podido pronunciarse sobre este extremo, dados los límites legales de sus normas. Pero tiene trascendencia para la iniciación del procedimiento de reclamación propiamente dicho.

b) Que, al redactarse la Exposición de motivos de la LPA y el párrafo 3.º del artículo 1.º de la misma Ley, sus autores no consideraron ni, por tanto, decidieron, sobre la especialidad del recurso de reposición previo en lo económico-administrativo. «De haberlo hecho—dice AZPÉTTIA—, es muy probable que se hubieran pronunciado desde entonces por la subsistencia de dicho recurso, por la especialidad de la materia y porque el balance de resultados desde 1934 es favorable, en lo fundamental, a un medio ágil, de plazos muy breves, de conseguir la rectificación de notorias infracciones legales sin necesidad de entablar y seguir un proceso formal de reclamación.»

c) Que la cuestión «parece estar aclarada por la promulgación del Reglamento del Impuesto de Derechos reales de 15 de enero

(4) *El nuevo Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 26 de noviembre de 1959*, RDPH, núm. 37, págs. 116-117.

de 1959, en el que el Gobierno, después de la vigencia de la Ley de 17 de julio de 1958 y del Decreto de 10 de octubre del mismo año, en materia tan calificadamente jurídica por su índole y por el Centro de gestión a que está encomendada, con el dictamen favorable del Consejo de Estado, se ha decidido por el mantenimiento del recurso previo de reposición, según consigna el artículo 216 del citado Reglamento, y es de esperar que los motivos que así lo han aconsejado sean válidos para mantenerlo para las restantes actividades de gestión de la Hacienda Pública».

2. La tesis de la subsistencia del recurso de reposición previo al económico-administrativo, creemos que no puede mantenerse. En efecto:

a) Es cierto que las reclamaciones económico-administrativas constituyen una vía de impugnación especial, dentro de los recursos administrativos. Precisamente por ello la disposición final 3.^a de la LPA autorizó para dictar un nuevo Reglamento «ajustado a las prescripciones de la presente Ley, *sin perjuicio de las especialidades que exija la peculiaridad de esta materia*». Por tanto, una vez promulgado el nuevo Rpe, en el que se recogen las especialidades exigidas por la materia, la normativa del procedimiento económico-administrativo, está integrada por los preceptos de dicho Reglamento y, en lo en él no previsto, por las normas generales de la LPA.

b) Ni el Rpe ni la LPA admiten el recurso de reposición como previo al económico-administrativo. De aquí que no exista posibilidad de interponer dicho recurso, ni siquiera con carácter potestativo.

c) El hecho de que el artículo 216 del Reglamento del Impuesto de Derechos reales de 15 de enero de 1959 siga admitiendo el recurso de reposición previo al económico-administrativo, no es argumento válido para defender su subsistencia. Y ello por las siguientes razones:

a') Porque en el momento de promulgarse dicho Reglamento, todavía regía, siquiera fuera temporalmente, el viejo Reglamento de procedimiento económico-administrativo. Así lo decía expresamente el último inciso de la disposición final 3.^a, LPA.

b') El artículo 216 del Reglamento del Impuesto de Derechos reales no tenía ni podía tener otro sentido que el de recoger un

precepto del Reglamento de procedimiento económico-administrativo que entonces estaba vigente. Y así lo demuestra su tenor literal al hablar de que «... podrán ser objeto del recurso previo de reposición, conforme al mencionado Reglamento...». Se refiere al Reglamento del procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas.

c') Si lo que hubiere pretendido el Reglamento del Impuesto de Derechos reales hubiere sido la subsistencia del recurso de reposición, a pesar del tenor categórico de la LPA, el artículo 216, párrafo 2.º, sería un precepto nulo de pleno Derecho, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 26 y 28, LRJ.

d') El hecho de que el Reglamento del impuesto se aprobara con el dictamen favorable del Consejo de Estado, no quiere decir nada. Porque, sin duda, el Alto Cuerpo consultivo lo que tuvo presente fué el razonamiento antes expuesto de que el citado artículo 216 se limitaba a reproducir lo que todavía regía en el procedimiento económico-administrativo; pero que la cuestión quedaba diferida al momento de promulgarse el nuevo Rpe, que habría de derogar—como efectivamente derogó—al antiguo, y, por tanto, a cuantas normas habían recogido o desarrollado sus preceptos.

Y, aun en el supuesto de que el Consejo de Estado hubiere estimado otra cosa, tampoco supone nada. Pues el Consejo de Estado no es infalible. Otra cosa supondría negar la aplicación de los artículos 26 y 28, LRJ, pues como todas las disposiciones reglamentarias requieren el dictamen previo del Consejo de Estado, nunca se produciría la nulidad de Reglamentos por infracción de normas de superior jerarquía, a no ser en los casos en que la Administración no siguiera el dictamen de aquel Cuerpo consultivo. Y, por desgracia, no ocurre así.

3. Es, pues, evidente, que desde la entrada en vigor del Rpe, no es admisible el recurso de reposición previo al económico-administrativo. Y la verdad es que no hemos de lamentar la supresión. En efecto, se ha hablado de que el balance de los resultados del recurso de reposición ha sido favorable. Cierto. Pero si examinamos las resoluciones de los recursos de reposición que justifican aquel balance favorable observaremos que, al menos en la inmensa mayoría de los casos, se enfrentan con supuestos de «errores materiales de

hecho», que son aquellos en los que resultaba obligado la admisión del recurso, según lo disponía ya la Base 6.ª, apartado F), de la Ley de 3 de diciembre de 1932, en su último inciso.

Pues bien: en estos casos, sin la existencia de recurso de reposición, las Oficinas liquidadoras pueden llegar a resultados idénticos, en aplicación del artículo 111, LPA y 59, Rpe. Porque si la Administración puede, en cualquier momento, rectificar errores materiales, es indudable que cualquier Oficina liquidadora puede rectificar los errores materiales de que adolezcan sus actos, ante una simple petición del interesado. Cuando se produzca un supuesto de error material, el interesado no tiene que interponer un recurso de reposición; le bastará una simple instancia en la que, demostrando la existencia del error, solicite de la Oficina competente su rectificación.

La supresión del recurso de reposición no es, pues, una imprecisión de la nueva reglamentación, sino que responde a la convicción de la inutilidad o, al menos, escasa utilidad del mismo.

III.—EL RECURSO DE REPOSICIÓN PREVIO AL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. Se ha planteado el problema de si el artículo 126, párrafo 2.º, LPA, se aplica a los actos que implicaren la resolución de una reclamación económico-administrativa. AZPEITIA (5) se ha pronunciado categóricamente por la negativa, afirmando que «el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, cuando se trate de resoluciones de reclamaciones económico-administrativas, no será procedente como preceptivo ni como potestativo». Y para fundar su tesis, señala:

a) Que el Rpe no contiene precepto alguno de acomodación al artículo 126, LPA, por estimarse que, dada la peculiaridad de la materia, se podía diferir de la Ley en este extremo.

b) Que la experiencia deducida, dentro del procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, del recurso previo de reposición que estableció el artículo 4.º de la Ley de 18 de marzo de 1944, para recurrir en agravios, ha sido concluyente en el sen-

(5) Ob. cit., págs. 131-132.

tido de haber sido en la materia dicha un trámite dilatorio, sin eficacia práctica alguna.

2. Ha de reconocerse que el recurso de reposición carece de sentido en estos casos, como en todos aquellos en que el acto que constituye el objeto de la pretensión procesal administrativa implica la resolución de un recurso administrativo, a los que se refiere el artículo 53, apartado a), LJ (6). Pues una vez que la Administración ha reconsiderado la procedencia de la pretensión del demandante al resolver un recurso administrativo, resulta poco menos que imposible que cambie de parecer al decidir un nuevo recurso, esta vez de reposición. Sin embargo, ante las disposiciones vigentes no puede mantenerse la imposibilidad de interponer recurso de reposición previo con carácter potestativo en los supuestos enumerados en el artículo 53, LJ, incluso cuando el acto impugnado ha sido dictado por los órganos económico-administrativos. En efecto:

a) El Rpe no contiene precepto alguno de acomodación del artículo 126, LPA. Pero no porque sus redactores creyeran que, dada la peculiaridad de la materia, deberían apartarse de la Ley, sino por la sencilla razón de que no tenían que hacerlo. Pues la regulación del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo excede del ámbito propio de un Reglamento que tiene por finalidad regular las reclamaciones económico-administrativas. En cuanto al recurso de reposición constituye un presupuesto del proceso administrativo, nada tiene que ver con el procedimiento económico-administrativo, propiamente dicho.

b) Si el Rpe hubiere querido, realmente, suprimir la posibilidad de interponer recurso de reposición contra las resoluciones del Tribunal económico-administrativo, tendría que haberlo dicho expresamente. Pues, en otro caso, ante el silencio del texto reglamentario, se aplican los preceptos generales de la LPA con carácter supletorio. Y el artículo 126 de la misma admite con carácter potestativo aquel recurso «en los casos enumerados en el artículo 53, LJ», entre los que están los del apartado a), y uno de ellos es, precisamente, el de «los actos que implicaren resolución de... recurso... económico-

(6) Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Los recursos administrativos*, Madrid, 1960, págs. 156 y 157, y *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1958, tomo III.

administrativo». Luego es evidente que el artículo 126 se refiere también, a este supuesto concreto.

c) La finalidad del artículo 126, LPA, fué superar la doctrina jurisprudencial, realmente poco generosa, para el particular, según la cual, cuando se interponía recurso de reposición sin ser preceptivo, no interrumpía los plazos para iniciar el proceso administrativo (verbigracia, sentencias de 25 de abril y 18 de junio de 1959) (7). Como, en algunos supuestos, sobre todo ante notificaciones defectuosas, se ofrece la duda de si ha de interponerse o no recurso de reposición previo, no resultaba justo privar al particular del acceso a la vía jurisdiccional, cuando había interpuesto previamente recurso de reposición y, esperando la decisión de éste, había dejado transcurrir el plazo para interponer «recurso contencioso-administrativo».

El precepto de la LPA, pues, no partía de la conveniencia o utilidad de la reposición. Lo que trataba era, sencillamente, de evitar los efectos desagradables de un recurso de reposición interpuesto cuando no era preceptivo. En último término, se limitaba a aplicar los principios antiformalistas de la LJ a un supuesto concreto, que venía a ser el reverso del artículo 129, párrafo 3.º, LJ. Si éste se refería al supuesto del recurso de reposición preceptivo no interpuesto, el artículo 126, LP, se planteaba el caso contrario de recurso de reposición indebidamente interpuesto. Y los resultados de uno y otro precepto son los mismos: evitar que por defecto (supuesto del artículo 129, LJ), o por exceso (supuesto del artículo 126, LPA), se produjera para el demandante un supuesto de inadmisibilidad del «recurso contencioso-administrativo».

Si esto es así, la misma razón hay para aplicar el artículo 126, párrafo 2.º, LPA, cuando se trata de resoluciones que impliquen la resolución de un recurso económico-administrativo, que cuando sean resoluciones de cualquier otro recurso administrativo.

Si un particular, erróneamente, interpone un recurso de reposición contra un acto que pone fin a la vía económico-administrativa, y esperado a que se le resuelva dicho recurso, deja pasar el plazo para iniciar la vía procesal, ¿qué hacer?; ¿declarar inadmisibile el «recurso contencioso-administrativo» en aplicación del artículo 82, apartado f), LJ?

(7) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, cit., págs. 176-177.

Para evitarlo, se dictó la norma contenida en el artículo 126, párrafo 2.º, LPA. Y no existe razón alguna para que tan equitativa norma no se aplique cuando se trata de resoluciones económico-administrativas, quebrando en este supuesto concreto el principio más progresivo—el antiformalista—de una Ley—la de la jurisdicción contencioso-administrativa—, de la que se ha dicho que constituye hasta ahora el avance mayor en el camino para llevar a su plenitud el régimen jurídico de la Administración» (8), y que «como la nueva Ley establece—en su conjunto y detalle—un eficaz sistema de garantías para los derechos de los administrados, a la par que asegura el cometimiento de las entidades públicas en sus relaciones con aquéllos al ordenamiento jurídico; de aquí el favorable juicio que, sin reservas, merece el texto recién promulgado la trascendencia e importancia de su contenido y el carácter de revolucionaria con que *a priori* la hemos calificado» (9). También se ha dicho que su técnica constructiva, sobria y diáfana, representa un progreso indudable y que sería «erróneo en absoluto tildar de totalitario al texto» (10).

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.

Catedrático de Derecho administrativo.

(8) ROYO VILLANOVA, S.: *Principales innovaciones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956*, en «Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano». Madrid, 1959, pág. 299.

(9) VILLAR Y ROMERO: *La nueva Ley de 27 de diciembre de 1956 y el procedimiento administrativo*, en «Revista de Derecho procesal», 1957, núm. 2, página 383.

(10) ALCALÁ-ZAMORA: *Nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en España*, RFDMex, XI (1958), núm. 31, págs. 83-106, en especial 105-106.

También la doctrina extranjera ha elogiado la nueva Ley. ALVAREZ TABIO, en «Revista Bibliográfica», Librería Martí, La Habana, julio-agosto 1957, dice: «La nueva Ley sitúa la justicia administrativa española al frente de las mejor organizadas del mundo»; LANCIS, en «Revista Cubana de Derecho», abril-junio, 1958, número II, págs. 93-94, dice que «España vuelve, con esta Ley, a su buena tradición jurídica de reunir en un texto único todas las regulaciones del interesante procedimiento», y que puede servir de base a la reforma de la legislación de aquel país; DANA MONTANO: *La Ley española reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «La Ley» (Buenos Aires, 30 de julio 1958), dice: «Por la claridad, certeza y amplitud con que consagra la garantía jurisdiccional de los derechos particulares lesionados por la acción o inacción administrativas, esta Ley española puede servir de modelo a cualquier país del mundo que quiera ajustar la marcha de su Administración pública al principio salvador de la legalidad. Mucho y bueno pueden hallar en ella los futuros legisladores argentinos de esta materia.»