

Fin de la vía administrativa. Revisión de oficio. Recurso extraordinario de revisión

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PONEN FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA.—2.1. Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.—2.2. En particular, en la Administración General del Estado.—2.3. En los Organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado.—III. REVISIÓN DE OFICIO.—IV. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Las Disposiciones Adicionales Decimoquinta, Decimosexta y Decimoséptima de la LOFAGE se refieren a tres cuestiones fundamentales dentro del Derecho Administrativo: actos que ponen fin a la vía administrativa, revisión de oficio de actos administrativos, y recurso extraordinario de revisión —en estos dos últimos casos, en especial, todo lo relativo a la determinación de los órganos competentes—.

Pues bien, las tres Disposiciones Adicionales están relacionadas con una cuestión común: la posible reforma de los actos administrativos por motivos de legalidad. Muestra de ello es que las tres cuestiones reguladas en estas Disposiciones se tratan de manera conjunta en el Título VII de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, artículos 102 a 119, que se estructura en dos capítulos distintos: revisión de oficio y recursos administrativos, artículos 102 a 106 y 107 a 119 respectivamente. Tal y como se establece en el artículo 2.1.a) del citado cuerpo legal, el ámbito de aplicación de la Ley se extiende a la Administración General del Estado, cuyo régimen jurídico se contiene en la LOFAGE.

Las Disposiciones Adicionales Decimoquinta y Decimoséptima afectan a la posible reforma de los actos administrativos porque se introducen de

* Letrada de las Cortes Generales.

lleno en el ámbito de las vías administrativas impugnatorias (cuya finalidad fundamental es permitir la posible reforma de los actos administrativos impugnados): la Disposición Adicional Decimoséptima de manera frontal, y la Disposición Adicional Decimoquinta de forma algo menos directa pero también clara, dado que una de las consecuencias fundamentales de la finalización de la vía administrativa es precisamente la limitación del tipo de recursos administrativos que contra los actos que la agotan pueden interponerse. Por su parte, la Disposición Adicional Decimosexta, se refiere a lo que se conoce como «revocación» de los actos administrativos por motivos de legalidad, esto es, como se analiza en el comentario a la misma, la posibilidad de revisión y modificación por la Administración Pública —siempre dentro de unos límites—, de sus propios actos.

Antes de proceder a un análisis pormenorizado de cada una de las tres Disposiciones Adicionales, y dado que tanto la Decimoquinta cuanto la Decimoséptima tienen relación con las vías administrativas impugnatorias, es conveniente realizar una sucinta exposición acerca del significado general de las mismas en el Derecho Administrativo. Para ello se analizará qué son los recursos administrativos, cuáles son sus características, origen y evolución, régimen jurídico, justificación y los tipos existentes en nuestro ordenamiento jurídico administrativo.

Por recurso administrativo se puede entender, siguiendo a García de Enterría y Tomás Ramón Fernández¹, el acto del administrado mediante el cual pide a la Administración Pública que lleve a cabo la anulación o reforma, por motivos de legalidad, de actos o disposiciones dictados por ella. Se denomina también recurso administrativo al procedimiento de esta clase que se incoa como consecuencia de tal acto del administrado y en el que se ventila su pretensión.

En cuanto a sus características generales habría que resaltar las siguientes: primero, que se ejercita a instancia de parte (precisamente a diferencia de la revisión de oficio); segundo, que se ejercitan ante la propia Administración Pública (a diferencia de los recursos jurisdiccionales); tercero, que pretenden la impugnación de actos o disposiciones existentes que se estiman contrarias a Derecho (razón por la cual, como explican los autores antes citados, se diferencian de las peticiones —que tiene por objeto la producción de un acto nuevo—, de las quejas —que no persiguen revocación del acto administrativo, sino que se corrija, en el curso del mismo procedimiento en que se producen, los defectos de tramitación a que se refieren—, y de las reclamaciones —que determinadas normas reguladoras del procedimiento administrativo prevén en relación a las resoluciones provisionales cuyos eventuales defectos quiere depurar la Administración Pública antes de resolver definitivamente—); cuarto, que son presupuesto necesario para el planteamiento de un recurso jurisdiccional, tal y como se establece en el artícu-

¹ Vid. E. García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 2002, p. 516.

lo 25.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa². En esta última característica de los recursos administrativos se aprecia con toda rotundidad la idea del Derecho Administrativo como un conjunto de «privilegios en más y en menos» para la Administración Pública, según la expresión de Jean Rivero, y, más en concreto, de la llamada autotutela administrativa. Tan importante concepto engloba el conjunto de técnicas administrativas que comportan una especial fuerza jurídica o eficacia de los actos administrativos, cuya razón última de ser se encuentra en el deber que la Administración Pública tiene de actuar con arreglo al principio de eficacia conforme a lo dispuesto en el artículo 103 CE³ y que suponen un régimen desigual entre aquélla y el que rige para los particulares, especialmente en lo que a sus relaciones con el Poder Judicial respecta. Efectivamente, tal y como explica García de Enterría⁴, la Administración Pública puede definir derechos ejecutoriamente —esto es, se la excluye de la carga procesal de una sentencia declarativa que poder usar como título de ejecución—, e imponer los mismos forzosamente —esto es, se excluye a la Administración de la necesidad de obtener una sentencia ejecutiva que permita el ejercicio de la coacción judicial para el cumplimiento de los derechos—. El autor citado habla, además, de autotutela reduplicativa o en segunda potencia, para referirse a otras dos prerrogativas que refuerzan aún más la posición de la Administración: la potestad sancionadora y el establecimiento de un sistema de recursos previos a la vía judicial.

El origen y la evolución de las vías administrativas impugnatorias, podría sintetizarse diciendo que surgen con una finalidad de control, dado el carácter jerárquico o piramidal de la Administración Pública, de los órganos superiores sobre los inferiores. Una vez que surgen los órganos administrativos especializados de lo contencioso-administrativo, se mantienen como técnicas de impugnación previas al planteamiento del recurso contencioso-administrativo. Con la transformación de los órganos de lo contencioso-administrativo en otros de naturaleza jurisdiccional, la justificación de los recursos vuelve a ser el control jerárquico, unido ahora también a la eliminación de procesos judiciales, de manera equivalente al trámite de conciliación previa en otros órdenes jurisdiccionales.

La regulación de las vías administrativas impugnatorias se ha contenido sucesivamente en los siguientes cuerpos normativos: durante el siglo XIX, en las distintas normas sectoriales y departamentales; posteriormente, en

² Artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, conforme al cual «el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos».

³ Artículo 103.1 de la Constitución, conforme al cual «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

⁴ Vid. E. García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., vol. I, pp. 491 y ss.

la Ley Azcárate de 19 de octubre de 1889, que se limitó a establecer que los Reglamentos de Procedimiento que deberían aprobarse para cada uno de los Ministerios habrían de regular «los casos en que la resolución administrativa cause estado y en los que haya lugar al recurso de alzada» así como «los recursos extraordinarios que procedan por razón de incompetencia o nulidad», en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y, finalmente, en el Título VII, artículos 107 a 119 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, reformada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Por lo que a la justificación de las vías administrativas impugnatorias se refiere, habría que señalar como, para un sector doctrinal, los recursos administrativos constituyen una garantía para el administrado. Otros, como Santamaría Pastor, García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández ponen de manifiesto lo limitado de esta garantía por muchas razones⁵: se produce la desestimación de la mayoría de los recursos administrativos, la Administración Pública es juez y parte, el hecho de que sean requisito previo para la interposición del recurso contencioso administrativo hace que constituyan una carga para el administrado, los plazos para la interposición de recurso son sumamente breves y de caducidad, y, la falta de interposición del mismo una vez transcurridos los plazos, hace al acto administrativo firme. Por su parte, Garrido Falla, los considera un sistema de autocontrol interno de la propia Administración Pública, al modo de una «segunda oportunidad». A esta concepción podría objetarse el hecho de que la mayoría de los recursos administrativos o se desestima o no se resuelve expresamente. Garantía para el administrado y sistema de autocontrol de la propia Administración Pública como las dos justificaciones fundamentales de los recursos administrativos. Ambas susceptibles de crítica, como se ha indicado.

⁵ Vid. E. García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., vol. II, p. 516.

Vid. J. A. Santamaría Pastor, «Los controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas», pp. 180 y ss., en VVAA, *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, 2004. Con crudo realismo afirma el autor lo siguiente: «Contemplados desde una perspectiva realista, es notoriamente inexacto que los recursos constituyan, contra lo que habitualmente se afirma, un mecanismo de control efectivo de la legalidad. Lo acreditan dos hechos: primero, que la percepción utilitaria que de los recursos tienen tanto la Administración como los recurrentes... el recurso, de esta forma, no se examina y resuelve con el objetivo de aplicar o restablecer la legalidad, sino con un talante dialéctico, indagando todos los argumentos admisibles para desestimarlos con fundamento... Y segundo, ... aunque no existen estudios estadísticos de ningún tipo, es notorio que sólo un mínimo porcentaje de actos administrativos son objeto de impugnación... y por lo que a los recursos en vía administrativa se refiere, se encuentra el hecho concluyente, tantas veces repetido, de que un altísimo porcentaje (que las Administraciones jamás se han atrevido a calcular) de los que interponen los particulares son objeto de desestimación, expresa o tácita... Tampoco responde a la realidad la idea, cien veces invocada, de que los recursos administrativos sean un instrumento de control interno, de naturaleza jerárquica, a través del cual los órganos superiores aseguran el cumplimiento de las normas por parte de los inferiores... La resolución material de los recursos se lleva a cabo por funcionarios profesionales, nunca por los titulares de cargos políticos de confianza, que normalmente firman las propuestas de resolución que se les someten sin más que una sucinta noticia de su contenido... En este marco, y como resulta obvio, los recursos desempeñan el papel de válvula de escape racional de esta conflictividad, que debe evitar que la misma se desborde a través de otros medios de presión, lícitos o ilícitos, que tiendan a conseguir que la conducta de la Administración se acomode a los intereses de sus contrapartes.»

Precisamente, dadas las objeciones que se hacen a los recursos administrativos y a las distintas justificaciones a los mismos, la doctrina insiste en la necesidad de un replanteamiento de su regulación, coincidiendo fundamentalmente en la conveniencia de reformar su régimen jurídico en los siguientes aspectos: aumento de la eficacia e independencia de los órganos administrativos encargados de la resolución de los recursos, potestatividad (de manera que los ciudadanos pudieran acudir directamente a los órganos jurisdiccionales, como en Francia o en Italia), unificación del régimen jurídico de los recursos —que se ha conseguido parcialmente con la unificación de los plazos de interposición de los de alzada y de reposición—, ampliación de los plazos de recurso y reducción de los plazos de resolución.

Queda, por último, exponer de modo esquemático los distintos tipos de recursos administrativos existentes en nuestro ordenamiento jurídico administrativo. Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los recursos existentes son los siguientes: por una parte el recurso de alzada, prototípico recurso ante el superior jerárquico, denominado «ordinario» por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; por otra, el de reposición, más parecido a una propuesta de reconsideración al mismo órgano que lo dictó, recurso potestativo que se reintroduce en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a través de la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, tras la eliminación del mismo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y como consecuencia de las críticas que suscitó tal eliminación, dado que, con ella, se dejaba sin garantía alguna a todos los ciudadanos en asuntos de pequeña cuantía en los que resultaba desproporcionado el acceso a los tribunales y en la Administración local, en la que todos los órganos con competencias decisorias ponen fin a la vía administrativa; y, por otra, el recurso extraordinario de revisión, remedio excepcional contra actos que han ganado firmeza y de cuya legalidad se duda como consecuencia de datos o hechos posteriores al momento en el que se dictaron⁶.

⁶ La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge en su apartado V lo siguiente: «Respecto al sistema de recursos previsto en el Capítulo II se producen importantes modificaciones. En particular destaca el establecimiento, en los artículos 107 y 116 a 117, del recurso de reposición con carácter potestativo, atendiendo, sobre todo, a los problemas planteados en el ámbito de la Administración Local. Se recupera, en el mismo artículo 107, el recurso de alzada, que se regula con su configuración tradicional en los artículos 114 y 115. Todo ello junto al recurso de revisión contra actos firmes previsto en el artículo 108, del que se precisa la causa segunda de procedencia del recurso en el artículo 118.1, introduciendo en el artículo 119 un trámite de inadmisión similar al previsto para la revisión de oficio. Dada la trascendencia del sistema de recursos como institución de garantía para los ciudadanos, en la disposición transitoria segunda, se prevé que a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la modificación no les será de aplicación la misma, salvo en lo relativo al sistema de recursos. De conformidad con este esquema, se modifican los casos de actos que agotan la vía administrativa, previstos en el artículo 109, y se suprime, recogiendo una petición bien unánime, la llamada comunicación previa a la Administración que debían formular los interesados antes de interponer el recurso contencioso-administrativo prevista en el artículo 110.3, por ser, no sólo innecesaria, sino probablemente obstaculizadora de un proceso judicial ágil y breve.»

II. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PONEN FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA

La Disposición Adicional Decimoquinta especifica qué actos ponen fin a la vía administrativa. El análisis de la Disposición exige tener en cuenta, en primer lugar, qué significa que un acto ponga fin a la vía administrativa; en segundo lugar, cuál es el régimen jurídico de los citados actos; y, en tercer término, cuáles son los actos que ponen fin a la vía administrativa.

Actos que ponen fin a la vía administrativa son los tradicionalmente denominados «actos que causan estado». El concepto opuesto, es, lógicamente, el de «actos que no ponen fin a la vía administrativa». La característica esencial de este tipo de actos es que contra ellos no procede el recurso administrativo ante el superior jerárquico: el recurso de alzada, al que antes se hacía referencia. Contra los actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa procede, potestativamente, el recurso de reposición —una vez reintroducido éste con carácter general en la reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, a través de la Ley 4/1999, de 13 de enero—, o bien, de manera extraordinaria, el recurso extraordinario de revisión. Caso de no interponerse el primero, sólo cabe impugnar el acto administrativo que ha puesto fin a la vía administrativa, acudiendo ante los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

Su régimen jurídico se contiene, fundamentalmente, en las siguientes normas: el artículo 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la DA 15.^a que es objeto de este comentario. Otras normas relativas a la cuestión son el artículo 82 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que, como se verá más adelante, exceptúa la regla general del apartado 3 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOFAGE, o las normas que regulan el régimen de los recursos internos existentes en los distintos tipos de Administraciones Públicas que exceden del objeto de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: Administración Autónoma (con sus leyes de organización del Gobierno y su Administración), Local y Corporativa.

En relación con cuáles son los actos que ponen fin a la vía administrativa, el artículo 109 de la LRJAP dispone lo siguiente:

«Ponen fin a la vía administrativa:

- a) *Las resoluciones de los recursos de alzada.*
- b) *Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2.*
- c) *Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.*
- d) *Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.*

- e) *Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.»*

Por su parte, la DA 15.^a concreta, *«de acuerdo con lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 109 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común»* (por tanto, en relación con las resoluciones de órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico y las demás resoluciones cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca), que serán actos que pongan fin a la vía administrativa los siguientes:

1. *Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.*
2. *En particular, en la Administración General del Estado:*
 - Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.*
 - Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.*
3. *En los Organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado:*
 - Los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.*

Antes de analizar uno por uno, los tres tipos de actos que ponen fin a la vía administrativa, conforme a lo establecido en la DA 15.^a es necesario indicar que el precepto está sistematizado siguiendo una ordenación lógica: el apartado 1 hace referencia al Gobierno, sus miembros y órganos, el apartado 2 a los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado y el apartado 3 a la Administración Institucional del Estado.

Procede, a continuación, el análisis de cada uno de los supuestos de actos que ponen fin a la vía administrativa:

2.1. Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno

Dos son los extremos que hay que analizar en relación con este apartado de la Disposición: por una parte el concepto de acto administrativo del Gobierno y, por otra, quiénes son los miembros y cuáles los órganos del mencionado órgano constitucional. Además, resulta ilustrativo comprobar cómo en la Administración Autónoma y en la Administración Local se regula la materia.

En cuanto al concepto de acto administrativo del Gobierno, el problema fundamental es el de la diferenciación entre los actos de gobierno o actos políticos y los actos administrativos. Para empezar, lo primero que hay que poner de manifiesto es que, según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un acto administrativo para ser propiamente tal y someterse al régimen jurídico material y procesal de los mismos, tiene que cumplir además de los requisitos formales previstos en la Ley (procedimiento, forma,

estructura interna, motivación, notificación o publicación, requisitos de tiempo), una serie de requisitos objetivos o de contenido y una serie de requisitos subjetivos⁷. Esto quiere decir que actos administrativos por su forma y por su objeto, no pueden considerarse sin embargo tales más que en el sentido procesal del término —a efectos de su régimen de impugnación ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo—, porque no cumplen el requisito subjetivo de provenir de una Administración Pública. Uno de los ejemplos más claros de este tipo de actos son los emanados de la Administración Parlamentaria⁸.

Una vez sentado este punto de partida, corresponde analizar qué es un acto administrativo del Gobierno, lo que exige contrastar este concepto con el segundo tipo de actos que puede emanar tal órgano: los llamados actos políticos. Para ello, lo principal es partir de la base de que el Gobierno, tal y como reitera la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tiene una naturaleza bifronte: administrativa y constitucional⁹. Desde la primera perspectiva, ejerce funciones administrativas, basadas en principios de estricta legalidad, en tanto en cuanto sus miembros son órganos superiores de la Administración General del Estado, tal y como se analizará en un momento posterior de este comentario al hacer referencia a los Ministros y Secretarios de Estado. Desde la segunda, sin embargo, ejerce funciones que se adjetivan como «políticas», «de dirección», «de indirizzo» que se inspiran en motivos políticos. Los primeros son una manifestación más de acto administrativo, con la peculiaridad de que, al ser emanados del Gobierno, sus miembros y órganos, cúpula a su vez de la Administración General del Estado, ponen fin a la vía administrativa. Los segundos, sin embargo, constituyen una categoría distinta, dotada de un régimen jurídico propio, no englobable dentro del concepto de acto administrativo. No corresponde aquí entrar en el estudio pormenorizado de estos «actos políticos», sobre los que la doctrina más cualificada ha reflexionado y escrito, por ello, se hará simplemente una breve síntesis de los aspectos más característicos de los mismos, con el objetivo de permitir su diferenciación de los actos administrativos del Gobierno mencionados en el apartado 1 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁷ La Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1982, de 8 de febrero, insiste en la «calificación no sólo material, sino subjetiva» del acto administrativo.

⁸ Esta consideración «procesal» de determinadas actuaciones «administrativas», es la que recoge la Ley 29/1998, de 13 de julio Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuyo artículo 1.3 establece que «3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo; b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial; c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.»

⁹ Así la STC 16/84.

El origen de la noción de «acto político» se encuentra en la doctrina del Consejo de Estado francés en el célebre arret Laffite del año 1822, por el que, tras la caída del régimen napoleónico, este órgano se declaró incompetente para conocer y controlar determinados actos que tenían un «móvil político». Desde entonces, también en nuestro Ordenamiento Jurídico, se limitó la fiscalización de este tipo de actos gubernamentales, tanto en la Ley Santamaría de Paredes de 1888 cuanto en el artículo 2.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956. En ese proceso de lucha contra las inmunidades del poder, al que se refirió García de Enterría¹⁰, que caracteriza la evolución del Derecho Administrativo, comenzó a cuestionarse esa exención de control jurisdiccional sobre tal tipo de actos. A esta idea respondieron las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1993 y 4 de abril de 1997 —en el caso Papeles del CESID—, pero sobre todo la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En Sentencias 45/1990, de 15 de marzo; 196/1990, de 29 de noviembre; 220/1991 o 22 de enero de 1993, el Tribunal Constitucional afirma que no todo acto del Gobierno (en una doctrina aplicable también a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, como el propio TC indica) es un acto administrativo, dado que existen algunos, como los de relaciones entre poderes a los que se refiere el Título V de la Constitución o las funciones de dirección política que consisten en el establecimiento de prioridades, que presentan una naturaleza distinta. Su régimen de control se especifica en los artículos 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno y 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹¹. Por lo tanto, y, a modo de conclusión, dentro de las competencias del Gobierno y de sus órganos y miembros, habría que distinguir cuáles son de naturaleza puramente política y cuáles lo son de naturaleza administrativa. El ejercicio de las primeras daría lugar a actos no administrativos sino políticos, sometidos a un régimen de control específico, y el de las segundas se inscribiría plenamente dentro del concepto de acto administrativo, con la peculiaridad de que ponen fin a la vía administrativa.

En cuanto a quiénes son los miembros del Gobierno y cuáles sus órganos, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Fun-

¹⁰ E. García de Enterría, «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», *RAP*, núm. 38, 1962.

¹¹ Conforme al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno: «1. El Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación. 2. Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales. 3. Los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora. 4. La actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo». Por su parte, el artículo 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé que «el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.»

cionamiento del Gobierno, ha venido a concretar la cláusula abierta del artículo 98.1 de la Constitución y a regular de manera sistemática la materia. Miembros del Gobierno, serían en atención a lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley citada exclusivamente los siguientes: Presidente del Gobierno, Vicepresidentes si los hay y Ministros (a diferencia, por ejemplo, del Gobierno francés, del que también forman parte los Secretarios de Estado). En cuanto a los órganos, además de los tres anteriores que son órganos unipersonales, como órganos colegiados del Gobierno destacarían fundamentalmente dos: el Consejo de Ministros, regulado en los artículos 1.3, 5, 17 y 18 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y mencionado en los artículos 62.f) y g), 88, 112 y 115 de la Constitución, y las Comisiones Delegadas del Gobierno, reguladas en el artículo 6 de la Ley anteriormente citada. Un tercer grupo de órganos, estaría compuesto por los llamados órganos de apoyo: Secretarías de Estado, Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Secretariado de Gobierno y Gabinetes, regulados en los artículos 7 a 10 y 16 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno.

Finalmente, por lo que a la regulación de esta cuestión en la Administración Autonómica y la Administración Local respecta cabe destacar lo siguiente. En relación con la Administración de las Comunidades Autónomas, las Leyes autonómicas que contemplan expresamente los actos que agotan la vía administrativa son las siguientes: Ley 6/1983, de 21 de julio, Del Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 48); Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 54); Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (artículo 26); Ley 5/1984, de 24 de octubre, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (artículo 45); Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 3/1984, de 25 de abril, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (artículo 38); Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículo 61); Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (artículo 85), Ley 1/2002, de 16 de febrero, del Gobierno y la Administración de Extremadura (artículo 103); Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid (artículo 53.1); Ley 1/1988, de 7 de enero, Estatuto del Presidente del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículo 60); Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (artículo 52); Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja (artículo 79.2). En todas estas Leyes se prevé que agotan la vía administrativa los actos del Presidente, los del Gobierno y los de las Comisiones Delegadas

cuando se las cita. Los actos de los Consejeros agotan normalmente también la vía administrativa, salvo cuando una ley especial otorgue recurso ante otro órgano superior, matización que, con ésta u otra redacción, consta en casi todos los casos.

Para Administración Local, el artículo 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local establece que: «1. *Contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, pudiendo no obstante, interponer con carácter previo y potestativo recurso de reposición.* 2. *Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades: a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27.2; b) Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa; c) Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.*» Como es sabido, ha sido la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, la que ha previsto que las tradicionales «Comisiones de Gobierno», pasen a denominarse «Juntas de Gobierno».

Finalmente, en relación con la Administración Corporativa, hay que estar a lo dispuesto en cada una de sus normas reguladoras, que son, entre otras, las siguientes: Ley de 13 de febrero de 1974 de Colegios Profesionales [artículos 6.2, 8.1 y 9.1.e)] y Ley de 22 de marzo de 1993, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

2.2. En particular, en la Administración General del Estado

Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.

También aquí son varias las cuestiones que es preciso analizar: por un lado el concepto de Administración General del Estado, por otro el de Ministro y Secretario de Estado, y, finalmente el de las competencias que estos dos órganos tienen atribuidas. Naturalmente esto último está en conexión con el propio concepto de «competencia». Define Santamaría Pastor la competencia¹², como la titularidad de una serie de potestades públicas ejercitables respecto de unas materias, servicios o fines públicos determinados. En realidad, para el estudio de estas cuestiones lo más lógico es la remisión al precepto correspondiente de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que es objeto de comentario en esta obra.

¹² Vid. J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 2000, pp. 416 y ss.

Como se ha ido viendo en los distintos Comentarios a la Ley que aquí se estudia, por Administración General del Estado se puede entender, siguiendo a Parada Vázquez¹³, aquella parte de la Administración Pública, dependiente directamente del Gobierno, que tiene a su cargo la gestión en todo el territorio nacional de aquellas funciones y servicios que se consideran esenciales para la existencia misma de la comunidad y que por ello ostenta el mayor número de competencias y potestades públicas, de personas a su servicio y de volumen de gasto público. Por tanto, el Estado al que se refiere esta Administración Pública es el conjunto de instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, por contraposición al Estado en sentido «global» y al resto de entes públicos primarios¹⁴.

Ministro y Secretario de Estado se reconducen a la categoría más amplia de órganos superiores de la Administración General del Estado. Los órganos superiores, por contraposición a los llamados «órganos directivos», son aquellos que, en lo funcional, diseñan los planes de actuación que después desarrollan y ejecutan los segundos. Desde el punto de vista de su designación, los órganos superiores son elegidos de acuerdo a criterios políticos, mientras que los directivos lo son atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, lo que se manifiesta en la exigencia de que los titulares de los mismos sean funcionarios públicos de carrera con titulación superior, salvo en casos muy específicos¹⁵.

Tanto las características de estos órganos, cuanto sus competencias son objeto de análisis en el comentario a los artículos 12, 13 y 14 de la LOFAGE en esta misma obra. Sintéticamente, pueden recordarse como pinceladas caracterizadoras de ambos órganos las siguientes. Los Ministros son órganos de naturaleza bifronte, a la vez miembros del Gobierno y cúpula de la Administración General del Estado (en esa doble dimensión política y administrativa del Gobierno, a la que antes se hacía referencia al hablar de los actos políticos del Gobierno); los requisitos de acceso al cargo de Ministro son los generales, enumerados en el artículo 11 de la Ley 50/1997, de 27 de

¹³ Vid. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Madrid, 2000.

¹⁴ Así la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, en el caso de las Diputaciones Catalanas, que se refiere a esa diferenciación entre Estado «global» y Estado «central».

¹⁵ El artículo 6 de la LOFAGE dispone «10. Los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia en la forma establecida en esta Ley...». Los dos casos específicos a los que se hace referencia son, por una parte, el artículo 16 de la LOFAGE en el que se establece que «3. Los Secretarios generales, con categoría de Subsecretarios, serán nombrados y separados por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio. Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada». Por otra, el artículo 18 del citado cuerpo legal que dispone lo siguiente: «2. Los Directores Generales serán nombrados y separados por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento. Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario».

noviembre¹⁶, su nombramiento se establece en el artículo 100 de la Constitución que dispone que «los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente», están sometidos al régimen de incompatibilidades de Altos Cargos, previsto en la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, su responsabilidad penal se rige por lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución y las normas procesales correspondientes, el régimen de suplencia de los mismos en el artículo 13.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y sus funciones son a la par políticas y administrativas: políticas en su competencia de dirección de la política del Ministerio correspondiente, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, y en las funciones de refrendo a los actos del Jefe del Estado; administrativas en la representación de Ministerio, la dirección de la estructura administrativa correspondiente y la responsabilidad sobre un área de gestión concreta de la Administración Pública.

Por su parte, los Secretarios de Estado son tildados por Santamaría Pastor¹⁷ de «Viceministros sectoriales». Como se apuntaba con anterioridad, y pese a la cláusula abierta del artículo 98.2 de la Constitución, no forman parte del Gobierno. Su nombramiento se efectúa por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno o del Ministro correspondiente. Igual que sucede con los Ministros, están sometidos a la legislación de incompatibilidades de Altos Cargos. Son órganos de naturaleza potestativa, cuyas funciones, enumeradas en el artículo 14 de la Ley aquí comentada, son reconducibles a la de ejecución de la acción del Gobierno en un sector de la actividad del Departamento, las que el Ministro les delegue o desconcentre, y la presencia en el Consejo de Ministros cuando sea convocado, en las Comisiones Delegadas de Gobierno a las que esté adscrito y en las sesiones de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.

Corresponde, en relación con este apartado, proceder a la concreción de qué se entiende por órgano directivo y las distintas clases de los mismos y a la especificación de cuáles son las competencias atribuidas en materia de personal.

Órganos directivos son, como ya se anticipó, aquellos que, dentro de la Administración General del Estado, desarrollan y ejecutan los planes diseñados por los órganos superiores y son designados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia y no a motivaciones de naturaleza política.

¹⁶ Conforme al artículo 11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno: «Para ser miembros del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.»

¹⁷ Vid. J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 2000, p. 486.

Dentro de los órganos directivos se encuadran los Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales, regulados en los artículos 15 a 19 de la LOFAGE. Además, en la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, cuanto los Subdelegados del Gobierno en las provincias, regulados en los artículos 22 y siguientes de la LOFAGE. Finalmente, también tienen la consideración de órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones Internacionales, cuyo régimen jurídico se contiene en los artículos 36 y 37 de la Ley aquí comentada.

En cuanto a las competencias en materia de personal, lo primero que hay que señalar es que la materia de personal suele tener un régimen de impugnación específico, especialmente por lo que al nacimiento o extinción de las relaciones funcionariales respecta. Así se aprecia en la propia distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo, contenida en los artículos 8 a 14 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y también en el régimen de representación y defensa de las partes ante los órganos jurisdiccionales de este orden, puesto que el artículo 23 de la Ley citada dispone en su apartado 3, que *«podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles»*.

En lo que a las competencias que en materia de personal tienen atribuidas los órganos directivos se refiere, destacan sobre todo las que el artículo 15 de la LOFAGE atribuye a los Subsecretarios en sus apartados c), e) y f): *establecer los programas de inspección de los servicios del Ministerio, así como determinar las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización y para la racionalización y simplificación de procedimientos y métodos de trabajo, en el marco definido por el Ministerio de Administraciones Públicas; asistir a los órganos superiores en materia de relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo y política de directivos del Ministerio y sus Organismos públicos, así como en la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos y la planificación de los sistemas de información y comunicación; desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Departamento*. Por otra parte, a los Delegados del Gobierno, el artículo 10 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública les otorga la siguiente competencia: *en relación al personal que haya sido destinado a los servicios periféricos de ámbito regional, el ejercicio de las competencias que la legislación vigente atribuye a los Subsecretarios y a los Directores generales en relación al personal de los servicios periféricos de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y de la Seguridad Social, sin perjuicio de la superior dirección que corresponde a los Departamentos Ministeriales*.

2.3. En los Organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado

Los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.

Este apartado de la Disposición Adicional Decimoquinta se centra en los Organismos Públicos. Sin perjuicio de que, como en los apartados anteriores, para un correcto entendimiento de qué son los Organismos públicos, proceda la lectura de los comentarios a los preceptos correspondientes de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, resulta útil hacer una breve exposición de qué se entiende por Administración Institucional y cuáles son sus rasgos más importantes. Por otra parte, es necesario indicar cuáles son las excepciones que por ley se introducen al apartado 3 de la Disposición Adicional comentada, y que fundamentalmente se contienen, como ya se ha puesto de manifiesto, en el artículo 82 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que se reproducirá y comentará más adelante.

En cuanto al concepto y características de la Administración Institucional, basta con reproducir aquí el artículo 1.2 de la LOFAGE en el que se define a los Organismos públicos, especificando sus cinco rasgos principales: entidades de Derecho Público, que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales, diferenciadas y dependientes de aquélla.

Las excepciones legales al apartado 3 de la Disposición Adicional Decimoquinta, se contienen, fundamentalmente, en el artículo 82 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. El citado precepto establece:

«Art. 82. Recursos frente a actos de Organismos Públicos.

Uno. De conformidad con las previsiones del apartado 3 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, los actos y resoluciones de los máximos órganos unipersonales o colegiados de los Organismos públicos que a continuación se relacionan no ponen fin a la vía administrativa, pudiendo interponerse contra los mismos el correspondiente recurso ordinario ante el Ministro respectivo:

1. Del Ministerio de Justicia:

- a) El Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia.*
- b) La Mutualidad General Judicial.*

2. Del Ministerio de Defensa:

- a) El Canal de Experiencias Hidrodinámicas del Pardo.*
- b) El Instituto Social de las Fuerzas Armadas.*
- c) El Servicio Militar de Construcciones.*
- d) El Fondo de Explotación de Servicios de Cría Caballar y Remonta.*

3. *Del Ministerio de Economía y Hacienda:*
 - a) *El Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.*
 - b) *El Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.*
 - c) *Respecto de los actos dictados por la Comisión Nacional del Mercado de Valores y por el Banco de España, cabrá recurso ordinario ante el Ministro de Economía y Hacienda de conformidad con lo dispuesto en su legislación específica.*
 - d) *El Organismo Autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos.*
4. *Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:*
 - a) *El Instituto Nacional de Empleo (INEM).*
 - b) *El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).*
5. *Del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación:*
 - a) *La Agencia para el Aceite de Oliva.*
 - b) *La Entidad Estatal de Seguros Agrarios.*
 - c) *El Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marinos.*
 - d) *Derogado.*
 - e) *Derogado.*
 - e) *(sic) El Fondo Español de Garantía Agraria.*
6. *Del Ministerio de la Presidencia:*
El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
7. *Derogado.*
8. *Del Ministerio de Fomento:*

Los administradores de infraestructuras ferroviarias, por lo que respecta a las decisiones relativas a la adjudicación de franjas o surcos de infraestructuras.

Dos. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior, y en todo caso pondrán fin a la vía administrativa, las resoluciones a que se refieren los apartados a) y b) del artículo 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los dictados en materia de personal por los máximos órganos unipersonales o colegiados de los Organismos Públicos.»

En relación con este precepto, es necesario atender a varios aspectos generales antes de introducirse en un pequeño análisis de cada uno de los supuestos que contempla. No puede perderse de vista que el artículo se refiere, como excepción a la regla general, a los actos provenientes de Organismos públicos que no ponen fin a la vía administrativa. Por su parte, el apartado Uno del precepto, habla de recurso «ordinario» en vez de recurso de alzada. Tal y como se apuntaba en un momento anterior de este comentario al hacer una semblanza general de las vías impugnatorias, en la primera versión de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se hablaba del tradicional recurso de alzada como recurso «ordinario». El mantenimiento de tal denominación en el artículo 82 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es un ejemplo más de falta de coordinación entre normas, que, a su vez, no es sino uno de los síntomas de esa amplia problemática que es la

llamada «motorización legislativa», característica esencial de estos tiempos jurídicos. Este recurso de alzada ante el Ministro respectivo, se ha denominado, frecuentemente, recurso de alzada impropio. Como excepción de la excepción, sí pondrán fin a la vía administrativa, conforme al apartado Dos del artículo 82 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, los actos administrativos de los máximos órganos unipersonales o colegiados de los Organismos Públicos que enumera el precepto, cuando se trate, bien de resoluciones de recursos de alzada (lógicamente contra actos dictados por los inferiores jerárquicos al máximo órgano unipersonal o colegiado del Organismo público, que es el que resuelve), bien de procedimientos de impugnación del artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (esto es, conforme al citado precepto, los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, que la ley establezca como sustitutos del recurso de alzada en ámbitos sectoriales determinados cuando la especificidad de la materia así lo justifique), bien cuando se trate de actos dictados en materia de personal.

Dentro de los Organismos públicos que se relacionan, destacan son los siguientes:

El *Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia*. Es un Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Justicia a través de la Secretaría de Estado de Justicia. Tiene por objeto la colaboración con el Ministerio de Justicia en la selección, formación inicial y continuada de los miembros de la carrera fiscal y de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Secretarios Judiciales, Médicos Forenses y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, así como de los Abogados del Estado en el marco de los planes que elabore la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Su régimen jurídico se contiene en el Real Decreto 1276/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos.

La *Mutualidad General Judicial*. Es un Organismo autónomo, creado en 1978 con el fin de gestionar el Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración de Justicia, regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia. Se rige por el RD 3283/1978, de 3 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento.

El *Canal de Experiencias Hidrodinámicas del Pardo*. Es un Organismo autónomo, dependiente del Ministerio de Defensa, creado en 1928 con el objeto de proceder al estudio, experimentación e investigación de los aspectos hidrodinámicos de la construcción naval, tanto militar como mercante, pesquera o deportiva.

El *Instituto Social de las Fuerzas Armadas*. Es un Organismo autónomo, adscrito orgánicamente a la Subsecretaría de Defensa. Tiene como misión

proporcionar al personal encuadrado en las Fuerzas Armadas y a sus familiares protección ante la contingencia de pérdida de salud y otros estados de necesidad, mediante las correspondientes prestaciones. No tiene a su cargo, sin embargo, las pensiones básicas por retiro, muerte y supervivencia ya que, encuadradas estas en el Régimen de Clases Pasivas, su reconocimiento es competencia de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa. Su régimen jurídico se contiene en la Ley 28/1975 de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en el Reglamento General 2330/1978, de 29 de septiembre, y en el Real Decreto 296/1992.

El *Servicio Militar de Construcciones*. Es un Organismo autónomo, adscrito a la Dirección General de Infraestructuras, que tiene por objeto la ejecución de infraestructuras militares en las que concurren circunstancias de seguridad, reserva, emergencia, catástrofe pública, necesidades de la defensa nacional u otras análogas, tanto en tiempo de paz como de crisis o guerra. Su régimen jurídico se contiene en el Real Decreto 1/1987.

El *Fondo de Explotación de Servicios de Cría Caballar y Remonta*. Es un Organismo Autónomo adscrito a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, al que corresponden funciones de crianza, selección y desarrollo de los caballos y yeguas de pura raza, el fomento de la ganadería equina mediante la investigación, las experiencias genéticas y la organización de paradas, la formación ecuestre. Su estructura viene determinada por la Orden Ministerial 131/2002, de 11 de junio, y 144/2003, de 24 de octubre, de Estructura Orgánica Básica y Despliegue del Servicio de Cría Caballar y Remonta.

El *Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado*. Es una Entidad Pública Empresarial, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda. Sus funciones son la gestión, explotación y comercialización de las loterías y juegos de ámbito nacional en sus distintas modalidades, y en todo caso siempre que afecten a un territorio superior al de una Comunidad Autónoma, la gestión, explotación y comercialización de las apuestas mutuas deportivo-benéficas en cualquiera de sus modalidades, así como cualesquiera otros concursos de pronósticos mutuales y benéficos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos, la gestión, explotación y comercialización de aquellos otros juegos que sean competencia del Estado y, asimismo, cuando expresamente lo autorice el Ministerio de Economía y Hacienda, de los correspondientes a las Comunidades Autónomas u otros países, previo el acuerdo oportuno en dicha materia, la valoración comercial de los locales propuestos por los participantes en los procedimientos para la adjudicación de Administraciones de Loterías y en general de los puntos de venta de su red comercial y la realización de cuantas actividades y servicios relacionados con los juegos les sean encomendados.

El *Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas*. Es un Organismo autónomo, creado por la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, al que corresponde el control y disciplina del ejercicio de la actividad de auditoría de cuentas. Se rige por el Real Decreto 302/1989, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto y la estructura orgánica del mismo y en

el Real Decreto 296/2004, de 20 de febrero, en cuya Disposición Adicional Primera, se desarrolla la composición de sus órganos colegiados.

La *Comisión Nacional del Mercado de Valores*. Es un Ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada creada por el artículo 13 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores. Su misión es velar por la transparencia de los mercados de valores, la correcta formación de los precios, la protección de los inversores, y la promoción de la difusión de cuanta información sea necesaria para la consecución de estos fines. La Comisión Nacional del Mercado de Valores se rige por la Ley 24/1988, de 24 de julio, y por el Reglamento de Régimen Interior, aprobado por ella misma en su reunión del día 10 de julio de 2003. En el artículo 1.3 del citado Reglamento se especifica que, como excepción a la regla general contenida en el precepto de que las disposiciones y resoluciones que dicte la Comisión en el ejercicio de las potestades administrativas que le confiere la Ley del Mercado de Valores ponen fin a la vía administrativa, no agotarán la misma los siguientes actos: resoluciones en materia sancionadora, cuyo régimen será el previsto en el artículo 97 de la Ley del Mercado de Valores y las resoluciones que dicte en materia de intervención y sustitución de administradores, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 107 de la citada Ley.

El *Banco de España*. Es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales, cuyo régimen jurídico se contiene en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España y en el Reglamento Interno del Banco de España, aprobado por Resolución de 28 de marzo de 2000, del Consejo de Gobierno del Banco de España. Conforme a las previsiones del artículo 2 de la Ley de Autonomía del Banco de España y demás normas aplicables, los actos administrativos que dicte el Banco de España en el ejercicio de las funciones previstas en la sección 1.^a de dicha Ley (política monetaria) y en el artículo 15 de su capítulo II (Emisión de billetes), así como las sanciones que, en su caso, se impongan como consecuencia de la aplicación de estas normas, pondrán fin a la vía administrativa; por el contrario, los actos administrativos que dicte el Banco de España en el ejercicio de otras funciones, así como las sanciones que imponga, serán susceptibles de recurso de alzada ante el Ministro de Economía y Hacienda.

El *Organismo Autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos*. Es un Organismo autónomo, creado por la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda. Le corresponde entre otras, la función de interlocución con los distintos operadores del mercado de tabacos, vigilar que los operadores del mercado de tabacos actúen en el marco que les corresponde conforme a lo dispuesto en la Ley anteriormente citada, velar por la calidad de los productos ofertados, el contenido y presupuestos de las actividades promocionales y publicitarias, autorizar el establecimiento en lugares distintos de las expenderías de puntos de venta al público con recargo, mantener

la Red de Expendedurías de Tabaco y Timbre. Su régimen jurídico se contiene en el Real Decreto de 11 de diciembre de 1998 por el que se regula el Estatuto del Comisionado.

El *Instituto Nacional de Empleo (INEM)*. En la actualidad, tras la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, denominado Servicio Público de Empleo Estatal.

El *Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)*. Es un Organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que garantiza a los trabajadores la percepción de salarios, así como las indemnizaciones por despido o extinción de la relación laboral, pendientes de pago a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores del empresario. Su régimen jurídico se contiene, además de en los preceptos que se refieren a él en el Estatuto de los Trabajadores Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de Organización y Funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.

La *Agencia para el Aceite de Oliva*. Es un Organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de la Subsecretaría, encargado de los controles que garantizan la correcta aplicación de los regímenes de ayuda al sector del aceite de oliva, según lo dispuesto en las sucesivas normas reguladoras de la Organización Común de Mercado de las materias grasas.

La *Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)*. Es un Organismo autónomo, dependiente, como el anterior, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Subsecretaría del Departamento, que actúa como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para el desarrollo de los Seguros Agrarios. Su régimen jurídico se contiene en el Real Decreto 2329/1979.

El *Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM)*. Es un Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, dependiente de la Secretaría General de Pesca Marítima. Sus funciones están ligadas a la promoción de productos pesqueros, fomento de actividades vinculadas a la pesca y cultivos marinos, la gestión del procedimiento de concesión de ayudas nacionales y comunitarias, entre otras. Su creación se produce por medio de la Ley 33/1980.

III. REVISIÓN DE OFICIO

La Disposición Adicional Decimosexta, exige analizar los siguientes aspectos: por un lado, el concepto de revisión de oficio, por otro el régimen competencial para la revisión de oficio de los actos de los órganos que el precepto enumera, y, finalmente, la remisión que hace la LOFAGE a la Ley General Tributaria, para los supuestos de revisión de oficio de los actos administrativos en materia tributaria.

Por revisión de oficio se entiende la retirada de un acto administrativo por la propia Administración Pública, con respeto a unos límites y a unos

procedimientos. Su régimen jurídico se contiene en los artículos 102, 104, 105 y 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El fundamento de la revisión de oficio se encuentra, como se verá, en el principio de legalidad. Como contrapeso al mismo opera, sin embargo, el respeto a los derechos adquiridos y el principio de seguridad jurídica. De ahí que el régimen jurídico de la revocación sea objeto de un tratamiento cauteloso, especialmente por lo que a la revocación de los actos administrativos favorables se refiere, conforme a la diferenciación entre éstos y los de gravamen que elaboró W. Jellinek. Históricamente, la regulación de la revocación ha sido la que sigue: tradicionalmente estuvo prohibida respecto a los actos administrativos favorables (en estos casos la Administración Pública no podía más que declarar la lesividad del acto administrativo e impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa en una peculiar inversión de la posición procesal ordinaria de la Administración Pública, que se veía así forzada a impugnar sus propios actos administrativos); tal rigidez se vio, sin embargo, flexibilizada por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y en la primera redacción de la LRJAP: cabía la revocación de los actos administrativos favorables si concurrían causas de nulidad o se había producido infracción legal o reglamentaria manifiesta (si bien en estos casos se limitaba temporalmente la potestad a cuatro años); la reforma operada en la LRJAP por la Ley 4/1999, de 13 de enero, supone una nueva restricción en el régimen de revocación de los actos administrativos favorables, que sólo podrá hacerse en caso de nulidad. Los actos desfavorables podrán ser objeto de revisión tanto si acusan un vicio que determina la nulidad, cuanto si es causa de anulabilidad. Y respecto a los actos administrativos favorables viciados por causa de anulabilidad, sólo procederá la previa declaración de lesividad por parte de la Administración Pública, como paso previo a la ulterior impugnación del acto ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso administrativo, interponiendo el correspondiente recurso de lesividad¹⁸.

En cuanto al régimen de distribución competencial para la revisión de oficio de los actos de los órganos enumerados por la Disposición Adicional Decimosexta, es necesario destacar como rasgo inicial, y aunque resulte obvio, que, de una lectura general del apartado 1 de la misma, se deduce que el órgano competente para llevar a cabo la revisión de oficio de un acto, es el superior jerárquico al órgano que lo dictó. Esta primera consideración exige hacer una breve exposición del concepto de «jerarquía» en el seno de la Administración Pública. Como explica Parada Vázquez¹⁹, la jerarquía es una de las técnicas esenciales en la organización de la Admi-

¹⁸ El artículo 103 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula la declaración de lesividad de los actos anulables. Desde la perspectiva de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, hay que estar a lo dispuesto en los artículos 19.2, 43, 45.4 y 46.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

¹⁹ Vid. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, op. cit.

nistración Pública. Su origen último se encuentra en la idea de crear una organización de la estructura administrativa a imitación del Ejército, en los tiempos posteriores a la Revolución Francesa, y, ya antes, en la propia noción del Príncipe absolutista como órgano supremo, titular de todas las competencias públicas, que los agentes del Estado ejercían por delegación. Pues bien, esa técnica, que se podría visualizar acudiendo a la imagen de «pirámide», supone que los órganos superiores tienen la facultad de dirigir e impulsar a los inferiores, de inspeccionarlos, vigilarlos y controlarlos, de ejercitar la potestad disciplinaria, resolver conflictos, delegar y avocar competencias, y anular sus actos administrativos. No obstante, hay que indicar que hoy se habla cada vez más de «dirección», como una técnica que sustituye a la tradicional «jerarquía». Con aquélla noción se pretende poner de manifiesto el proceso de debilitamiento que ha sufrido la segunda con motivo de la propia evolución de la Administración Pública: aparición de órganos abstractos frente a las autoridades personales en cadena (piénsese en órganos de selección como los tribunales de oposición, órganos decisorios como los jurados expropiatorios, órganos de asesoramiento como el Consejo de Estado...), las connotaciones autoritarias del concepto de jerarquía, el surgimiento de técnicas de negociación y coordinación en el seno de una Administración cada vez más amplia, el debilitamiento de la potestad disciplinaria, o, mejor dicho, su perfeccionamiento, con el surgimiento de las garantías procesales como límite en su ejercicio y con la aparición de la acción sindical en el seno de la Administración Pública, o el principio de irrenunciabilidad de las competencias propias, previsto en el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como se apuntaba, la competencia para proceder a la revisión de oficio se otorga con carácter general al superior jerárquico: en el caso del Gobierno, al Consejo de Ministros le corresponde la revisión de sus propios actos (lo que es lógico porque carece de superior alguno) y la de los actos dictados por los Ministros; en la Administración General del Estado, conforme a las reglas generales de organización establecidas en la Ley aquí comentada, a los Ministros les corresponderá la revisión de los actos de los Secretarios de Estado y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado, mientras que a los Secretarios de Estado les corresponderá la de los órganos directivos de ellos dependientes; lógicamente, siguiendo idéntico criterio, en los Organismos públicos, la revisión de los actos dictados por los órganos de los mismos, corresponderá a los máximos órganos rectores de los Organismos, y la de los actos de éstos últimos a los órganos a los que estén adscritos los mismos.

En cuanto al régimen específico de la revisión de oficio en materia tributaria, es necesario hacer una mención a la especificidad de esta materia dentro del vasto universo de las relaciones administrativas. Como es sabido, las dificultades de la Hacienda Pública durante el siglo XIX determinaron el surgimiento de una serie de técnicas que han acompañado al Derecho Administrativo desde entonces (piénsese, a título de ejemplo, en la inem-

bargabilidad de los bienes públicos o el principio *solve et repete*). Estas especialidades se extienden también al ámbito de los recursos administrativos y dan lugar a la denominada vía «económico-administrativa», de carácter previo a la jurisdiccional, con especialidades en materia de procedimiento, órganos y actos recurribles.

El régimen jurídico de la materia tributaria se contiene, en la actualidad, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. En su Título V, se regulan todas las modalidades de revisión de actos en materia tributaria. La regulación, como anuncia la propia Exposición de Motivos de la Ley, es más detallada que en la anterior Ley General Tributaria 230/1963, de 28 de diciembre, incluye preceptos anteriormente contenidos en normas de naturaleza reglamentaria y se aproxima al régimen de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En ella, la revisión de oficio se regula en los artículos 213 a 221. Los artículos 213 a 215 establecen una serie de normas generales, y los artículos 216 a 221 se refieren a cada uno de los cinco procedimientos especiales de revisión que en la actualidad existen: revisión de actos nulos de pleno derecho, declaración de lesividad de actos anulables, revocación, rectificación de errores y devolución de ingresos indebidos.

IV. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

También aquí, la exégesis del precepto exige tener en cuenta varios aspectos: por un lado, es necesario traer a colación todo lo expuesto al inicio del comentario de la Disposición Adicional Decimoquinta acerca de las vías administrativas impugnatorias, en el que ya se anunció que tiene carácter introductorio no sólo de la Disposición citada, sino también de las dos que le siguen, y, especialmente, de la que es objeto del presente comentario; por otro, el concepto de recurso extraordinario de revisión; en tercer término, la atribución competencial para la resolución del recurso; finalmente, una nueva remisión a la normativa tributaria en cuanto al régimen del recurso extraordinario de revisión para los actos de esta naturaleza.

En cuanto al concepto de recurso extraordinario de revisión, ya se ha definido como un remedio de naturaleza excepcional contra actos que han ganado firmeza y de cuya legalidad se duda como consecuencia de datos o hechos posteriores al momento en que se dictaron. Su régimen jurídico se contiene, con carácter general en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Conforme al artículo 118.1 del citado cuerpo legal, la competencia para la resolución del recurso corresponde al órgano que lo dictó. Desde la perspectiva de los actos recurribles, procede entablar tal recurso, de acuerdo con el precepto mencionado y el artículo 108 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, contra los actos firmes en vía administrativa; tal firmeza deriva, bien de la falta de recurso en plazo,

bien de la desestimación del recurso. El carácter excepcional de esta vía impugnatoria se aprecia en que los motivos de recurso están tasados en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida, que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución, que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme. Sin entrar en más detalles en torno a este recurso, procede simplemente apuntar con GARCÍA DE ENTERRÍA que el mismo se solapa con la acción de nulidad en la revisión de oficio de actos nulos regulada en los artículos 102 a 105.2 de la LRJAP, porque las causas del artículo 118.1 del citado cuerpo legal, son reconducibles, en su mayoría a las causas de nulidad del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre²⁰.

En cuanto a la atribución competencial para la resolución del recurso, la Disposición Adicional Decimoséptima, igual que prevé el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, corresponde al órgano administrativo que los dictó.

Finalmente, por lo que al régimen de la revisión de oficio de los actos de naturaleza tributaria respecta, una vez examinada la especificidad de la materia y dónde se contiene su regulación en el comentario a la Disposición Adicional Decimosexta de la LOFAGE, este análisis se va a limitar a poner de manifiesto que el régimen jurídico del recurso extraordinario de revisión en materia tributaria se contiene en el artículo 244 de la Ley General Tributaria anteriormente mencionada. Su regulación es similar a la prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Tiene idéntico sentido por varias razones: porque se concibe como remedio frente a actos firmes de la Administración tributaria y resoluciones firmes de los órganos económico-administrativos y porque los motivos para la interposición del recurso son prácticamente idénticos a los previstos en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

²⁰ Vid. E. García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., vol. II, p. 543.