



CONSIDERACIONES EN TORNO AL RECURSO DE ALZADA

Por CARLOS COLON ALLEN-PERKINS

35.072.23(46)

I

CON anterioridad a la Reforma Administrativa iniciada en España a finales de 1956 existía la posibilidad teórica de que el recurso de alzada se repitiese indefinidamente en instancias sucesivas antes de agotar la vía administrativa.

Implicitamente admitía esta posibilidad la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, al disponer, en su artículo 14.7, que a los ministros corresponde «Resolver, *en última instancia*, dentro de la vía administrativa, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos promovidos contra las resoluciones de los organismos y autoridades del Departamento...»

La Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, estableció con carácter general (art. 122, apartado 2) «Si la resolución del recurso (de alzada) no agotase la vía administrativa, será admisible nuevo recurso de alzada; la resolución de este segundo recurso será definitiva en dicha vía...»

A pesar de la incorrección, puesta de manifiesto por la doctrina, del término «resolución definitiva» —normalmente opuesta a reso-

lución de trámite—, quedaba claro que la resolución de la segunda alzada ponía fin a la vía administrativa.

El precepto venía «a unificar los recursos existentes» (Exposición de Motivos), dado el amplio campo de aplicación de la ley y su carácter expansivo (art. 1º), pero a la vez que se lograba la uniformidad del régimen se limitaban a dos las alzadas posibles.

II

Al prepararse la primera revisión trienal de la Ley de Procedimiento administrativo, se elaboró un anteproyecto, por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, donde se recogían las sugerencias formuladas por los distintos Ministerios; en dicho anteproyecto no figuraba la modificación del régimen de alzadas, contenidas en el artículo 122 de la ley de 1958; sin embargo, este artículo aparecía modificado en el anteproyecto definitivo remitido a las Cortes y que apareció en su Boletín núm. 782, de 31 de mayo de 1963.

Esta modificación consistía en limitar a *uno* el número de alzadas, quedando redactado el apartado 2 de la siguiente forma: «La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa...» La modificación propuesta prosperó y se convirtió en ley el 2 de diciembre de 1963, justificándose la reforma en la Exposición de Motivos, con las siguientes palabras: «se refuerza el carácter de único que como regla general tiene el recurso de alzada».

La Exposición de Motivos hubiera sido más exacta diciendo «debe tener», que «tiene», puesto que la nueva limitación de la alzada constituyó, como veremos, una modificación importante del régimen preexistente.

III

La reforma operada por la ley de 1963 en el régimen del recurso de alzada, técnicamente es loable, ya que sin prescindir de la facultad revisora de la Administración se abrevia la vía administrativa y permite al particular—interesado—acceder antes a la vía jurisdiccional.

Son interesantes al respecto las consideraciones de Guaita:

«En nuestro sistema, salvo en algunos casos especiales (varios de los previstos en el artículo 53 de la ley de lo Contencioso), no se puede acceder a la justicia administrativa sin haber interpuesto

antes, al menos, un recurso administrativo. El poder interponer un recurso administrativo puede ser considerado parcialmente como una ventaja para el particular, pero en realidad se trata, en sentido técnico, de una «carga», de una actuación necesaria, si se quiere luego interponer el recurso contencioso. Es claro que los recursos administrativos pueden ser estimados, pueden «ganarse» por el particular, pero si necesariamente ha de interponer varios, hasta cuatro, por ejemplo, es evidente que se trata de una carga, y en este caso ya no sólo en sentido técnico. El particular suele recurrir ante la Administración con no excesiva esperanza, persuadido—con razón—de que no tiene más remedio que «agotar» todos los recursos ante la Administración para—si todavía no se ha agotado él también—poder pasar luego al recurso contencioso, para, por fin, poder «jugar en campo neutral», pues es muy verdad, como se ha dicho, que el establecimiento del recurso contencioso ha supuesto, y supone, un voto de desconfianza para la Administración y un voto de confianza para la justicia.» (*La revisión de la ley de Procedimiento administrativo*. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, pág. 44.)

Muy posiblemente fueran estas consideraciones las que movieran al legislador al operar la reforma. Pero dicha reforma ha traído consecuencias internas en la Administración que vamos a tratar de analizar.

IV

La eficacia y flexibilidad que pretendieron dar a nuestra Administración las disposiciones adicionales de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, fueron solamente conseguidas en parte a través de los decretos desconcentradores que en su aplicación se dictaron. Su sentido y alcance han sido tratados acertadamente por J. L. de la Vallina, en su obra *Transferencia de funciones administrativas* (págs. 78 y 55) (1), a la que nos remitimos.

Bástenos destacar aquí que el problema de la posibilidad de interposición del recurso de alzada contra las resoluciones dictadas por los órganos inferiores en virtud de la desconcentración, no afrontado por los decretos desconcentradores, hubo de ser resuelto, acertadamente o no, con carácter general por la orden de la Presidencia de 10 de julio de 1961.

Lo cierto es que la corriente desconcentradora existe, y aunque no fué llevada a sus últimas consecuencias, los órganos inferiores

(1) Instituto de Estudios de Administración Local, 1964. «XXV Años de Paz».

centrales y delegados provinciales o locales, vieron aumentadas sus competencias.

Sin embargo, a raíz de la reforma del régimen del recurso de alzada, operada por la ley de 1963, el movimiento desconcentrador se detuvo, y disposiciones posteriores marcaron incluso una regresión. Valga como ejemplo el decreto 2225, de 9 de julio de 1964, que reorganiza el Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado y concentra en el director general la potestad sancionadora, antes en manos—dentro de determinada cuantía—de los fiscales provinciales de Tasas y gobernadores civiles.

Sin pretender que haya sido la causa única de este cambio de rumbo, es indudable que la limitación de la alzada ha influido decisivamente.

Antes de la ley de 1963, la resolución de la segunda alzada correspondía normalmente a los ministros; al limitarse a una el número de las alzadas posibles, existirán muchos supuestos en que la vía administrativa se agote ante los directores generales o incluso ante autoridades inferiores.

El inconveniente grave del sistema radica en que en tales hipótesis los mencionados órganos pueden no contar con un departamento jurídico especializado que garantice el acierto de una resolución con la que la Administración ha dicho su última palabra.

Este inconveniente ha hecho pensar en una posible contradicción entre el modificado artículo 122 de la Ley de Procedimiento administrativo y el artículo 14,7 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Para salvar esa hipotética contradicción se ha pensado interpretar el artículo 122 de la ley de Procedimiento administrativo, entendiéndolo que en todo caso es el ministro el órgano superior jerárquico a que se refiere el citado artículo.

Técnicamente, ni existe contradicción ni cabe la interpretación apuntada, como tuvo ocasión de manifestar el Consejo de Estado, dictaminando la cuestión.

El órgano superior jerárquico debe entenderse como el *inmediato* superior dentro de la línea de la jerarquía, cuya cúspide ocupa el ministro.

Lo que ocurre es que en el momento de la vigencia de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado eran los ministros los que por *regla general* agotaban la vía administrativa, con *excepción* de que alguna disposición legal o reglamentaria atribuyese a alguna autoridad inferior tal facultad.

Actualmente, sin mengua del principio revisor que sigue atribuido a los jefes de los Departamentos, su ejercicio se limita a la resolución de las alzas interpuestas contra los actos de sus *inmediatos* inferiores jerárquicos, es decir, los directores generales. Asimismo corresponde a su autoridad conocer los recursos en materias determinadas, cuya legislación específica les atribuya directamente la resolución de la alzada.

Ejemplo de estos supuestos, que por otra parte no son infrecuentes en nuestro Derecho positivo, lo encontramos en el artículo 22 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, que atribuye al ministro del ramo la decisión de la alzada contra el acuerdo de la necesidad de la ocupación.

V

Me afirmá en la idea de la decisiva influencia que el tema del recurso de alzada ejerce en el proceso de articulación de competencias entre los distintos órganos, centrales o periféricos de un Departamento, el hecho de que si bien la desconcentración se ha detenido, ha continuado cada vez con más auge el instituto de la Delegación.

Véase en apoyo de lo dicho el decreto de 18 de enero de 1962, la orden del Ministerio de Información y Turismo de 1 de febrero de 1962 y las resoluciones de la Subsecretaría de Información y Turismo de 2 de febrero de 1962.

La justificación del fenómeno puede radicar en el deseo de impedir—a causa del inconveniente más arriba señalado—que la vía administrativa quede agotada por decisiones de órganos que no ocupen los máximos grados de la jerarquía administrativa.

VI

Expuesto el problema, tratemos de aportar una solución. El Ministerio de Educación y Ciencia la ha encontrado en la orden de 3 de diciembre de 1965, que configuró su Sección de Recursos como la única competente para redactar las propuestas de resolución de todos los recursos administrativos del Departamento.

El artículo 7.º del decreto 2712/65, de 11 de septiembre, que creó la Dirección General de Régimen Interior del Ministerio de Comercio, establece el mismo sistema para el Departamento, creando un Servicio de Recursos, con dependencia directa del subsecretario.

Esta fórmula presenta a mi modo de ver las siguientes ventajas:

1. Aunque la decisión sobre las propuestas corresponda a órganos distintos, la elaboración de las mismas por un órgano único, especializado en la materia, garantiza en primer lugar la unidad en los criterios.

2. A la especialización aludida se añadiría la experiencia que la sucesiva «jurisprudencia» de la sección vaya acumulando.

3. Gran facilidad de inspección y tutela por parte de las autoridades superiores del Departamento.

4. Finalmente, el acierto en la tramitación, en orden a calificación de los recursos, plazos, notificaciones, etc., quedaría asimismo prácticamente garantizada.