

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XIII

MAYO-JUNIO 1954

NUM. 75

Recursos administrativos contra decisiones ministeriales

I. EL PRINCIPIO GENERAL

Desde la vigencia de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa de 1894 se ha venido exigiendo escrupulosamente, por la jurisprudencia, el requisito señalado en el artículo 1.º de dicha Ley de que la resolución que se impugna mediante el recurso contencioso-administrativo ha de haber «causado estado» (1). No siempre resulta necesario, de acuerdo con dicha jurisprudencia, que la resolución administrativa impugnada haya sido dictada por un Ministro Jefe de Departamento, ya que, en virtud del mecanismo de la delegación de competencias o de la autarquía jurídica que la Ley reconoce a ciertos Organismos administrativos, es posible el supuesto de la impugnación directa de actos administrativos procedentes de otras autoridades; ahora bien, lo que sí tiene categoría de principio general en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, es que los acuerdos ministeriales agoten la vía administrativa y, consiguientemente, «causan estado» a efectos de impugnación

(1) Vid. el trabajo de SERRANO GUIRADO, *El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado*, en «Revista de Administración Pública», núm. 10, enero-abril 1953, págs. 109 a 177, donde se hace un exhaustivo estudio de esta jurisprudencia.

contenciosa. La misma posibilidad del recurso de reposición que en determinadas materias, como personal, es requisito indispensable para acudir a una ulterior vía revisora (la jurisdicción de agravios), no desvirtúa la afirmación que se acaba de hacer, pues que, con reposición o sin reposición, lo que se ha querido es que sea precisamente el Ministro quien diga la última palabra, como último escalón que es de la jerarquía, en vía administrativa.

A partir de la decisión ministerial, la única garantía para el particular—y auténtica garantía, desde luego—es el recurso contencioso-administrativo ante una jurisdicción independiente.

II. LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL

Nuestro Derecho reciente ha configurado, repetidamente, recursos en vía administrativa, que van a quebrar el principio general anteriormente enunciado. Contra ciertas resoluciones ministeriales va a ser posible, en algunos casos, entablar recursos ante el Jefe del Estado o ante el Consejo de Ministros. Para nosotros, claros es, el carácter administrativo de estos recursos se presupone en la argumentación que nos ocupa en estas páginas.

Desde luego, el Derecho comparado, tomando por base sistemas jurídico-administrativos análogos, en líneas generales, al nuestro, nos ofrece también ejemplos de este tipo de recursos. Nos referiremos a ellos antes de entrar en el estudio de la legislación española.

A) *Derecho comparado.*

La regla mediante la cual los actos de las autoridades supremas administrativas tienen carácter definitivo sufren en Italia dos excepciones: la que implica la existencia del llamado «Recurso jerárquico impropio» y la que se desprende del «Recurso extraordinario ante el Jefe del Estado».

El recurso jerárquico impropio viene a convertir, prácticamente, al Gobierno en superior jerárquico del Ministro en aquellos casos en que las leyes lo admiten. Se resuelve mediante Decreto firmado

por el Jefe del Estado, y con la audiencia del Consejo de Estado, pero en cualquier caso debe recordarse, como dice Zanobini, que este recurso «es solamente excepcional y no puede admitirse sino en los casos expresamente determinados por la Ley en que los actos ministeriales tienen por naturaleza carácter definitivo» (2).

Como cosa distinta de la anterior, la legislación italiana conoce el recurso extraordinario ante el Jefe del Estado. En efecto, mientras el primero entra entre los recursos jerárquicos, bien por impropio, y, por tanto, es indispensable, en los casos en que se da, para que se considere agotada la vía gubernativa, en cambio el recurso ante el Jefe del Estado presupone ya agotada tal vía, y, por consiguiente, es ulterior y sucesivo a cualquier remedio jerárquico. Además, el primero, precisamente por su carácter jerárquico, se extiende tanto a la legitimidad como a la oportunidad del acto impugnado, mientras que el segundo es de pura legitimidad. Finalmente, y por lo que se refiere al procedimiento para su decisión, hay que advertir que el recurso extraordinario ante el Jefe del Estado exige también, como el jerárquico impropio, la audiencia del Consejo de Estado, pero en este caso, dicho alto Organismo debe emitir su dictamen reunido en pleno (3).

La posibilidad de que el Jefe del Estado resuelva en Francia recursos dirigidos a impugnar actos administrativos, se ha dado en dicho país con características diferentes. De una parte, la vieja doctrina del Ministro-juez, durante el tiempo que estuvo vigente, impidió que las decisiones administrativas en las que se entendía que un Ministro había obrado con poderes jurisdiccionales, agotando así una especie de primera instancia, fuesen recurridas ante Organismos distintos de los Tribunales administrativos. Ahora bien: la justicia administrativa ha conocido una primera etapa, que en Francia duró hasta 1872, de carácter *retenido*, lo que implicaba que la decisión final de la contienda se contenía en un acto emanado del Jefe del Estado. Como señala Hauriou, incluso después de la indicada fecha, hay casos concretos en que la justicia administra-

(2) *Corso di Diritto amministrativo*. Vol. II, 5.ª ed., 1946, pág. 73.

(3) ZANOBINI, *op. cit.*, págs. 77 y 78.

tiva sigue manifestándose como retenida ; pero tales casos, que hacen posible el planteamiento de recursos ante el Jefe del Estado, tienen un carácter específicamente distinto al de los recursos contra decisiones ministeriales que más tarde observaremos en la legislación española : los ejemplos de justicia retenida son, en principio, una excepción a la regla hoy dominante de la justicia delegada ; por tanto, funcionan en vez de ella. Es algo de lo que ocurre en España con la jurisdicción de agravios, en la que el Consejo de Ministros ha venido a subrogarse en competencias que antes de 1944 eran propias del Tribunal Supremo, *reteniendo*, consiguientemente, una jurisdicción que antes habían *delegado* las leyes en aquel alto Organismo (4).

B) *Derecho español.*

La situación que se produce en España, después de iniciada nuestra guerra civil, y por consecuencia de haberse dejado en suspenso el sistema de las garantías jurídico-administrativas tradicionales en relación con los actos de la Administración central del Estado, constituye terreno favorable para que se configuren recursos gubernativos contra decisiones ministeriales. Conviene, por eso, distinguir en el estudio de la legislación española que vamos a realizar, dos etapas fundamentales que vienen separadas por la Ley de 18 de marzo de 1944, que justamente viene a restablecer el contencioso-administrativo contra los actos de la Administración central del Estado.

a) *Etapas anterior a 1944.*

En los inicios del Glorioso Movimiento Nacional el aparato administrativo, a cuyo cargo está el Gobierno de la Zona liberada, es todavía embrionario. La tradicional división por Ministerios está sustituida por la existencia de una Junta Técnica del Estado que funciona de acuerdo con el Reglamento de 19 de noviembre de 1936. En el artículo 20 de este Reglamento se dice que «los recursos contra resoluciones dictadas por los Organismos de la Junta Técnica

(4) HAURIUO, *Précis de Droit adm. et Droit public*, 1927, págs. 965 y ss.

apurarán la vía gubernativa, y mientras no se legisle de otra forma, les quedará un último recurso ante el Jefe del Estado».

Una disposición posterior, el Decreto-ley de 16 de febrero de 1937, sobre facultades de las autoridades civiles y militares, señala en su artículo 4.º las multas que, dentro de su propia competencia, pueden imponer las autoridades civiles y militares, así como los recursos procedentes. Contra las multas—continúa diciendo dicho artículo—que se impongan directamente por los Generales-jefes del Ejército y contra las resoluciones de los recursos de alzada, sólo se dará el de súplica ante el Jefe del Estado.

Las anteriores disposiciones tienen un indudable carácter transitorio determinado, entre otras razones, por la indudable imprecisión técnica que domina su redacción. Por eso no pudo tardar en dictarse la Ley de 27 de agosto de 1938. Máxime si se tiene en cuenta que los recursos antes aludidos lo eran contra decisiones de la Junta Técnica del Estado, y este Organismo había sido suprimido por la Ley de 30 de enero de 1938, que vuelve a establecer la tradicional división en Departamentos ministeriales.

La Ley de 27 de agosto de 1938 viene, de una parte, a reglamentar lo que pudiéramos llamar período de liquidación de los recursos interpuestos contra la Junta Técnica del Estado, señalándose ahora como Organismo competente para su resolución al Consejo de Ministros (art. 2.º); por otra parte, se limita el recurso de súplica establecido de manera general por el Decreto-ley de 16 de febrero de 1937, pues en adelante «las resoluciones de los Ministros o de los Generales-jefes del Ejército... sólo serán susceptibles de recurso de súplica ante el Jefe del Gobierno, cuando la cuantía de la multa que por aquéllos se imponga sea de 50.000 pesetas o superior a ella» (5).

b) *Etapas posteriores a 1944.*

La jurisdicción contencioso-administrativa queda restablecida en España por Ley de 18 de marzo de 1944. Pero esta Ley contenía

(5) El Decreto de 3 de noviembre de 1938 delega en la Vicepresidencia del Gobierno la facultad de resolver el recurso de súplica en los casos en que proceda, de acuerdo con la disposición que se cita en el texto.

una fundamental novedad respecto del sistema anteriormente vigente: las llamadas cuestiones de personal escapan al conocimiento de las Salas contencioso-administrativas del Tribunal Supremo para constituir la competencia específica de una nueva jurisdicción llamada de agravios. El órgano decisor de esta materia es el Consejo de Ministros; lo cual hace que, en puridad, pueda seguir hablándose de *vía administrativa*; pero el procedimiento que se establece y las garantías que se sancionan—lo principal de ellas es el preceptivo informe del Consejo de Estado—justifican la entidad jurisdiccional que los autores han subrayado (6).

Con independencia de la específica problemática que la existencia de la jurisdicción de agravios ha planteado, es lo cierto que la posibilidad que en ella se abre de que resoluciones ministeriales puedan ser atacadas por recursos distintos del contencioso-administrativo, ha cundido como ejemplo en la legislación posterior.

Unas veces estos recursos se establecen sin que el legislador busque para ellos una designación propia; en otras ocasiones, el texto legal habla expresamente de *un recurso de súplica*. En cualquier caso, pasemos a examinar los ejemplos más notables de nuestra legislación reciente.

a') *En materia de prensa*.—El Decreto de 4 de agosto de 1952 («B. O.» de 10 de septiembre) regula las facultades sancionadoras del Ministerio de Información y Turismo, y su competencia para imponer multas en materia de prensa, publicaciones, actos públicos, radiodifusión, cinematografía teatro, espectáculos y similares y turismo. En el párrafo tercero del artículo 3.º se dice: «Los acuerdos del Ministerio resolviendo el recurso de alzada no serán susceptibles de ulterior recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 y el artículo 4.º del Texto refundido de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En los casos previstos en la Ley de Prensa, de 22 de abril de 1938, se podrá recurrir ante la Presidencia del

(6) A. PÉREZ HERNÁNDEZ, *Naturaleza jurídica del recurso de agravios*. Madrid, 1950, págs. 18 y 19.

«Gobierno. Y en los demás casos, se dará solamente el recurso de reposición» (7).

La referencia que se hace a la Ley de Prensa, de 1928, hay que entenderla concretada a sus artículos 20 y 21, donde se establecen las sanciones que el Ministerio puede imponer a directores de periódicos y empresas, y, contra las cuales, según dicha Ley, «podrá interponerse alzada en término de quince días ante el Jefe del Gobierno, que resolverá sin ulterior recurso».

b') *En materia de Enseñanza Media.*—La nueva Ley sobre ordenación de la Enseñanza Media, de 26 de febrero de 1953 («B. O.» de 27 de febrero), dedica su Sección tercera a la regulación de las diversas categorías de centros de Enseñanza Media no oficiales. La inclusión de estas categorías se alcanza por concesión ministerial acordada previo expediente. Pues bien; según el artículo 36 de la Ley, «contra las resoluciones ministeriales recaídas en los expedientes de las clasificaciones o de revocación, podrá recurrirse en alzada ante el Consejo de Ministros».

c') *En materia de Tesoro artístico.*—En esta materia nos interesa destacar dos importantes disposiciones que llevan casualmente la misma fecha.

Por Decreto de 12 de junio de 1953 («B. O.» de 2 de julio) se regula el comercio y exportación de obras de arte y de carácter histórico. Su artículo 4.º señala que de las ventas y transmisiones dentro del territorio nacional sin dar cuenta a la Dirección General de Bellas Artes serán solidariamente responsables vendedores e intermediarios. El Ministerio de Educación Nacional instruirá el oportuno expediente para imposición de la oportuna multa que puede serlo *ad valorem*. Y continúa diciendo el referido precepto: «Con-

(7) Naturalmente, la exclusión que en el precepto citado en el texto se hace del recurso contencioso-administrativo no ha de entenderse aplicable, como parece deducirse de la lectura del mismo, a todas las materias reguladas en tal Decreto de 4 de agosto de 1952, pues algunas de ellas, como el Turismo, no se mencionan en la Ley de 18 de marzo de 1944 y, es claro, que el comentado Decreto no puede por sí hacer quebrar el principio general de la posibilidad de entablar el contencioso-administrativo contra los actos de la Administración central, que está establecido por Ley.

tra la Orden ministerial imponiendo la multa se podrá recurrir, motivadamente, *ante el Consejo de Ministros*».

El artículo 16 del propio Decreto que examinamos persigue y sanciona la exportación de obras de arte fuera del territorio nacional. También aquí «contra la Orden ministerial imponiendo la multa, cabrá recurso de súplica *ante el Consejo de Ministros*».

Otra disposición que nos interesa es el Decreto-ley de 12 de junio de 1953 («B. O.» de 26 de junio). Se reorganizan los diversos servicios del Ministerio de Educación Nacional en relación con el Tesoro artístico, modificando las competencias atribuidas por la Ley de 13 de mayo de 1933 a la Junta Superior del Tesoro Artístico. Pues bien, en su artículo 2.º se dice: «La facultad sancionadora de los preceptos de dicha Ley (la de 13 de mayo de 1933) y disposiciones complementarias, queda directamente atribuida al Ministro de Educación Nacional, concediéndose contra los acuerdos de imposición de multas por violación de normas legales o reglamentarias, recurso de súplica *ante el Consejo de Ministros*».

d') *En materia de colonización*.—La reciente Ley de 3 de diciembre de 1953 («B. O.» de 4 de diciembre) sobre fincas manifiestamente mejorables, señala en su artículo 3.º que la declaración de «fincas mejorables» debe hacerse en cada caso por Decreto acordado en Consejo de Ministros y a propuesta del de Agricultura. Tal declaración se considera atribuida a la potestad discrecional «y contra el Decreto dictado a tal efecto sólo podrá interponerse en el plazo de quince días, contados desde la fecha de su publicación, en el «Boletín Oficial del Estado», el recurso de súplica *ante el Consejo de Ministros*».

III. LA PROBLEMÁTICA DE ESTOS RECURSOS

Del examen que acabamos de hacer de los diferentes ejemplos que la legislación más reciente nos ofrece, llegamos a la conclusión de que un solo rasgo común se da en todos estos recursos: el de que se impugna—por excepción al principio general—en vía administrativa una decisión dictada por un Ministro. Fuera de esto, todo lo demás son rasgos diferenciales, como vamos a ver a continuación.

a) *Autoridad ante quien se plantea la impugnación.*

Impugnar en vía administrativa una decisión ministerial implica determinar al superior jerárquico del Ministro. A los efectos de los recursos que estudiamos, unas veces tiene tal consideración del Jefe del Gobierno (Ley de Prensa de 22 de abril de 1938 y Decreto del Ministerio de Información y Turismo, de 4 de agosto de 1952) (8) y otras veces lo es el Consejo de Ministros (así en materia de Enseñanza Media, Tesoro artístico y fincas mejorables).

b) *Denominación.*

La denominación de recurso de súplica bajo la que hemos agrupado los diferentes ejemplos examinados es más un deseo nuestro que una realidad legislativa. Solamente el Decreto-ley de 12 de junio de 1953, sobre Tesoro artístico, y el Decreto de Educación Nacional de la misma fecha y sobre la misma materia del anterior, así como la Ley de 3 de diciembre de 1953, en materia de fincas mejorables, hablan expresamente de un «recurso de súplica ante el Consejo de Ministros», siguiendo la terminología iniciada en la etapa anterior a 1944 por el Decreto-ley de 16 de febrero de 1937 (9).

(8) No todos los recursos que pueden interponerse ante la Presidencia del Gobierno tienen el carácter de los que aquí se examinan: hace falta para ello que dicho organismo aparezca como órgano fiscalizador de decisiones ministeriales. No debe olvidarse que hoy día la Presidencia del Gobierno es un Departamento ministerial más, del que dependen numerosos organismos, cuyas decisiones son revisadas mediante el procedimiento ordinario del recurso de alzada. Por esta razón no incluimos en el estudio que estamos haciendo los recursos que pueden interponerse ante la Presidencia del Gobierno contra acuerdos de la Fiscalía de Tasas, según el artículo 3.º del Decreto de 20 de julio de 1946.

(9) En otra ocasión, nuestra legislación administrativa utiliza la expresión «recurso de súplica» para supuestos que nada tienen que ver con los que aquí se examinan, y que mejor encajarían dentro de la terminología tradicional de recurso de alzada, de reposición o de revisión. Así, por ejemplo, el artículo 1.º de la Ley de 13 de diciembre de 1943 regula con tal denominación la posibilidad que se concede al personal militar retirado o pasado a la Escala complementaria en aplicación de la Ley de 12 de julio de 1940, de acudir ante el Ministro respectivo para obtener una nueva resolución (lo que, como puede verse, es más una rehabilitación de

En cambio, tanto la Ley de Prensa de 1938 como la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953, hablan de un recurso de alzada, en el primer caso ante el Jefe del Gobierno y en el segundo ante el Consejo de Ministros.

c) *Fundamento de estos recursos.*—La intención que ha guiado al legislador al establecer la posibilidad de los distintos recursos enumerados no aparece, ni mucho menos, clara. Mientras en algunos casos, parece que el legislador ha querido abrir la vía de súplica, precisamente porque no hay otra vía para impugnar ciertas decisiones ministeriales, en otros, justamente, se aparenta que lo que se ha querido con el recurso de súplica es evitar la fiscalización ordinaria que realiza la jurisdicción contencioso-administrativa.

En principio, es obvio que si el recurso de súplica tiene alguna justificación, está precisamente en hacer posible una fiscalización de lo que normalmente (por tratarse de actos de Gobierno o de actos discrecionales) es infiscalizable. Vista la cosa desde otra perspectiva, quíerese decir, con lo anterior, que el recurso de súplica más debiera funcionar como un control de la oportunidad del acto administrativo que como control de su *legalidad*.

Ahora bien: del examen de los supuestos que nos ocupan, se llega a muy distinta conclusión: Unas veces, el legislador ha querido definitivamente abrir una vía extraordinaria de control, allí donde ningún otro era posible; otras, el legislador ha establecido un recurso más de control de la legalidad dentro de la vía administrativa.

a') *El recurso de súplica como control de la oportunidad del acto administrativo.*—Es sabido que nuestra jurisdicción contencioso-administrativa, dado su carácter de jurisdicción revisora y los

plazos para instar una reposición de carácter extraordinario); también se da el nombre de recurso de súplica a una especie de recurso de reposición ante el Delegado Nacional del Servicio Nacional del Trigo, por sanciones impuestas por el mismo que permiten ciertas disposiciones de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, como la circular núm. 701 de 15 de noviembre de 1948 («B. O.» de 20 de noviembre) y la circular núm. 701-B de 9 de noviembre de 1949 («B. O.» de 26 de noviembre).

requisitos que se contienen en el artículo 1.º de su Ley orgánica, no es apta para verificar el control de los actos administrativos de carácter discrecional. Sobre estas bases resulta indudable que cuando la Ley de 3 de diciembre de 1953 prescribe que la declaración de que una finca es mejorable es discrecional de la Administración pública, no hay posibilidad de que contra ella se esgrima el recurso contencioso-administrativo. Si, pues, dicha Ley señala a continuación que contra dicha declaración puede darse recurso de súplica ante el Consejo de Ministros, se está abriendo la posibilidad de que dicho Consejo se pronuncie sobre la oportunidad de la medida impugnada, y se está otorgando al particular una garantía que, de la utilización de los recursos ordinarios establecidos en sus leyes, no puede deducirse.

Lo mismo puede decirse cuando nos enfrentamos con la discrecionalidad administrativa *ratione materiae*, constitutiva de los llamados actos de Gobierno. En estos casos, la discrecionalidad no es la consecuencia de las facultades apreciativas que la Ley concede a la Administración, sino de la expresada prohibición legal de que los actos referentes a una materia determinada puedan ser impugnados en vía contencioso-administrativa. Es lo que ocurre, de acuerdo con la Ley de 18 de marzo de 1944, con los actos en materia de prensa. Por eso, el recurso ante el Jefe del Gobierno, que establece la Ley de Prensa de 1938, y que confirma el Decreto de 4 de agosto de 1952, está justificado en cuanto viene a establecer una garantía que tampoco está prevista en las normas generales de nuestro ordenamiento jurídico.

b') *El recurso de súplica como control de la legalidad del acto administrativo.*—Pero en la mayoría de los ejemplos citados, el recurso ante el Consejo de Ministros resulta ser un medio para el restablecimiento de la legalidad violada. Así, en la Ley de Enseñanza Media de 1953, y en los dos Decretos sobre Tesoro artístico, de 12 de junio de 1953. Si en estas disposiciones ni se dijese nada respecto del recurso de súplica, no hay duda de que ningún obstáculo se ofrecería al particular que, debidamente legitimado, interpusiese recurso contencioso-administrativo, contra las resoluciones ministeriales a que dichas disposiciones se refieren.

Ahora bien, la creación de este recurso ante el Consejo de Ministros ¿ha venido a sustituir la vía contencioso-administrativa? •Nosotros abrigamos nuestras dudas acerca de si ha sido ese el secreto designio del legislador, pensando que al hacer intervenir al Consejo de Ministros en las referidas materias evitaría el ulterior peligro de una revisión jurisdiccional ante el Tribunal Supremo. Mas, si ello ha sido así, es indudable que no ha logrado sus efectos, pues que nada impide en nuestro derecho que una resolución del Consejo de Ministros sea revisada contenciosamente, por no citar sino jurisprudencia muy reciente, de la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 13 de octubre de 1953.

En cualquier caso, y con independencia de las intenciones que en estos últimos supuestos movieron al legislador, lo cierto es que estas alzadas ante el Consejo de Ministros, después de agotada normalmente la vía administrativa y en materias no excluidas del contencioso-administrativo, carecen en absoluto de justificación.

FERNANDO GARRIDO FALLA