

I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LA DESCONCENTRACION DE FUNCIONES Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS

SUMARIO: I. La competencia y el principio de gradación en la Administración del Estado.—II. Desconcentración y delegación.—III. La desconcentración y el principio de supremacía jerárquica.—IV. Impugnación de los actos producidos en ejercicio de competencias desconcentradas.—V. La desconcentración de funciones dispuesta por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.—VI. Doctrina mantenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de septiembre y 13 de octubre de 1961.

I.—LA COMPETENCIA Y EL PRINCIPIO DE GRADACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

No pretendemos llevar a cabo un estudio profundo de la competencia administrativa ni de la organización jerarquizada de los órganos administrativos, sino simplemente analizar algunas particulares consecuencias que la desconcentración de funciones conlleva en cuanto a la impugnación de los actos administrativos producidos en ejercicio de competencias desconcentradas, pero para ello hemos de comenzar con un somero examen de aquellos principios.

Partiendo de que la Administración del Estado, como tal Administración, tiene una competencia propia y diferenciada de la que corresponde a otras esferas de la Administración pública, podemos pensar en que tal competencia se encuentra repartida entre los distintos órganos que integran la Administración estatal; de esta forma la competencia viene a ser la delimitación de la esfera de acción legal de un órgano administrativo, teniendo un sentido netamente funcional, ya que es un postulado técnico el que cada órgano se contraiga a la función para la que está previsto (1).

Si, por otra parte, es esencial a toda organización la existencia de una suprema autoridad coordinadora, lo será igualmente la existencia de un proceso formal, mediante el cual aquella suprema autoridad opera desde arriba sobre todas las partes que integran el cuerpo organizado. Este proceso da lugar a lo que comúnmente se conoce como principio de gra-

(1) J. FUEYO ALVAREZ, *La distribución orgánica y territorial de la Administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento* (número 5 de esta REVISTA, año 1951).

dación o jerárquico, o escala o cadena de grados (2). De aquí resulta que la jerarquía es esencialmente el vínculo que liga gradualmente al conjunto de órganos de la Administración, proyectándose a través de toda la escala, para efectuar la coordinación formal de todo el conjunto que la integra.

En la mera hipótesis de una Administración estática podría pensarse que desde un primer establecimiento sería viable que las estructuras y competencias quedasen definitivamente asentadas; pero la dinámica de la vida pública, en constante proceso de crecimiento, da lugar a una inevitable movilidad, tanto en cuanto a la formación del aparato público, como a la forma de ejercicio de sus potestades, de lo que resulta la variedad de técnicas operativas al objeto de lograr el mejor ejercicio de las funciones públicas.

II.—DESCONCENTRACIÓN Y DELEGACIÓN.

La Ciencia administrativa ha distinguido precisamente la diferencia existente entre la delegación y la desconcentración de competencias.

Partiendo de lo anteriormente dicho, la desconcentración funcional consistirá en hacer descender el poder de decisión en los órganos de una jerarquía centralizada, aumentando consiguientemente de una manera normal las atribuciones o competencias de los órganos inferiores. Por ello, cuando en la Administración se dispone la transferencia de facultades, el órgano superior queda desposeído de la atribución que hasta ese momento venía ejerciendo, pasando aquéllas a integrarse en la esfera de competencia del órgano inferior, quien pasa, por tanto, a ejercerla en nombre propio.

Así, pues, la desconcentración implica un principio constitutivo de la organización administrativa, suponiendo un reparto de competencias administrativas de manera permanente y definitiva, por lo que ha de proceder esencialmente de la Ley; la delegación, si bien supone también una transferencia de competencia de un órgano a otro, su forma y alcance son bien distintos de la desconcentración; más que una transferencia de competencia, la delegación implica transferencia del *ejercicio* de la competencia; aquí el órgano superior cede una parte de sus competencias a otros inferiores en grado, pero dentro siempre de su propia organización, para que éstos las desarrollen y utilicen; la delegación procede, pues, inmediatamente de la voluntad del superior delegante, manifestada a través de la oportuna resolución.

Las notas distintivas son, pues, claras: la desconcentración es constitutiva, permanente, normal, general y propia de la Ley, mientras que la delegación es una técnica organizativa de carácter transitorio y siempre para competencias determinadas, por lo que en principio es excepcional y no requiere la autoridad de la Ley. Así resulta claramente explicable que las facultades delegadas puedan en todo momento recupe-

(2) JAMES D. MOONEY, *Principios de organización*, Madrid, 1958, pág. 64.

rarse por la autoridad delegante, como acertadamente preceptúa nuestra Ley de Régimen jurídico en su artículo 22, lo que no puede darse en las atribuciones desconcentradas, pues, como se ha dicho, resultan constitutivas y permanentes, debido al carácter irrenunciable de la competencia (3).

III.—LA DESCONCENTRACIÓN Y EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA JERÁRQUICA.

Si de lo que se ha dicho resulta evidente que los órganos inferiores en los que recaen aquellas competencias desconcentradas resuelven con facultades que desde tal momento vienen ya a ser propias y constitutivas del órgano inferior que las asume, se produce simultáneamente a la desconcentración un fenómeno que implica que los actos que en lo sucesivo se produzcan en esa esfera quedan sometidos al control que normalmente ejerce el órgano superior jerárquico sobre los actos de órganos inferiores en grado, y ello como consecuencia ineludible del principio de supremacía jerárquica que es esencial en toda organización. Por ello, al transferirse la competencia a un órgano inferior, esa transferencia se produce con todos los efectos, sin excluirse lógicamente los que derivan de la situación jerárquica del órgano inferior.

Esta supremacía jerárquica se ejerce normalmente tanto sobre los propios titulares de los órganos inferiores, como sobre los actos que de los mismos emanan, y con relación a éstos, bien mediante la revisión «de oficio» en los supuestos que así proceda, bien mediante la revisión a instancia de los interesados, lo que normalmente supone la llamada vía de recurso.

Así, pues, aun una organización desconcentrada ha de respetar el principio de jerarquía, ya que ésta existe de manera constante y esencial, y, como se ha insistido, lleva implícita la facultad del superior de revisar los actos del inferior, salvo que excepcionalmente y de manera expresa se excluya tal posibilidad.

IV.—IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS PRODUCIDOS EN EJERCICIO DE COMPETENCIAS DESCONCENTRADAS.

Si, como se ha dicho, en virtud de la desconcentración, el órgano en quien se transfieren atribuciones las ejerce desde entonces dentro de su propia esfera de competencia, sin que ello altere el orden jerárquico administrativo, se producirá desde entonces la novedad de que aquellos

(3) La diferencia entre desconcentración y delegación puede verse en R. ENTRENA CUESTA, *El texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957* (número 24 de esta REVISTA, año 1957); J. L. DE LA VALLINA, *La desconcentración administrativa* (número 24 de esta REVISTA, año 1961); F. GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, páginas 40 y 103-104; GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pág. 200.

actos que anteriormente a la desconcentración no admitían la posibilidad de revisión jerárquica por órganos administrativos superiores, por la sencilla razón de emanar precisamente de un órgano supremo (cual es el caso de las resoluciones ministeriales propiamente dichas), admitirán en lo sucesivo la natural posibilidad de ser revisados en vía ordinaria de alzada, por ser ahora producidos por un órgano que no es ya supremo en la gradación administrativa y por la supremacía inherente al órgano superior jerárquico.

Así, pues, es principio general y básico el que las resoluciones dictadas en ejercicio de competencias transferidas resulten recurribles en alzada.

Huelga precisar que esto no puede producirse en los supuestos de delegación de facultades, ya que las resoluciones dictadas por un órgano inferior, en uso de la delegación, al contrario de lo que sucede en la desconcentración, no lo son en uso de competencia propia, sino que han de considerarse como dictadas por la autoridad delegante (así lo establece el artículo 32, párrafo 2, de la Ley de Régimen jurídico), por lo que si las resoluciones de la autoridad delegante ponían fin a la vía administrativa, igualmente lo pondrán las del órgano inferior que ejerza la delegación (véase también el artículo 36, párrafo 3, de la Ley de Régimen jurídico).

Así, pues, cuando la desconcentración se efectúa sobre competencias que venían siendo propias de un Ministro, caso que es el que contemplamos, al pasar aquellas competencias a enriquecer la esfera de atribuciones de un órgano inferior en grado a aquél, conlleva ello una necesaria transformación del régimen de impugnación de los actos administrativos anteriormente vigente.

Las resoluciones de un Ministro, por ser normalmente el órgano que resuelve en última instancia administrativa, no admiten apelación ante otro órgano superior (prescindimos del supuesto en que el Consejo de Ministros tenga competencias reservadas), por lo que en tales supuestos sólo cabe admitir el llamado recurso de reposición ante la misma autoridad que dictó el acto, ya que, como veremos, tiene el carácter de un eventual remedio de índole prejurisdiccional; pero por ello mismo, al desconcentrarse atribuciones en un órgano inferior, el acto mismo de desconcentrar lleva implícita y esencialmente aparejada la desaparición del recurso de reposición, que viene a dejar paso al recurso normal ante el superior jerárquico, es decir, el de alzada, mediante el cual el administrado apela al órgano inmediato superior para que, a través del efecto devolutivo que el recurso produce, se revise lo actuado por el órgano inferior.

Queda por aclarar que lo dicho no significa obstáculos para que la desconcentración en determinados casos se haga incluyendo la facultad de agotar la vía administrativa, si bien ha de insistirse que ello es lo excepcional, por lo que en tal supuesto la disposición que establezca la transferencia de funciones debe manifestar expresamente que las resoluciones que se adopten en uso de la atribución transferida causarán estado en vía administrativa.

V.—LA DESCONCENTRACIÓN DE FUNCIONES DISPUESTA POR LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

La reorganización de la Administración Central del Estado que llevó a cabo la Ley de Régimen jurídico de 26 de julio de 1957 contenía como uno de sus postulados una profunda desconcentración funcional, que se justificaba en su Exposición de Motivos, en atención a la excesiva acumulación de funciones en los órganos superiores de la Administración Central, consecuencia del creciente desarrollo de la vida del país, que ha llevado a que aquéllos tengan que adoptar decisiones que por su naturaleza corresponden más bien a otros órganos subordinados.

Por ello, en la disposición adicional primera de la Ley se determinaba que los distintos Ministerios remitirían a la Presidencia del Gobierno una propuesta detallada sobre los asuntos que, siendo actualmente de la competencia de los Ministros, pueda ser transferida su resolución a los Subsecretarios, Directores Generales, Jefes de Sección y órganos locales delegados de la Administración; añadiendo la disposición adicional segunda que estas propuestas deberían redactarse con vista a acelerar los procedimientos, conceder a órganos inferiores centrales y delegados provinciales o locales la potestad de resolver definitivamente en vía administrativa, y con el fin de reducir la materia propia de la competencia de los órganos superiores de los Ministerios.

En cumplimiento de tal mandato legal, los distintos Ministerios formularon sus correspondientes propuestas, que dieron lugar a los respectivos Decretos de desconcentración de funciones.

El hecho de que, al menos en algunos de dichos Decretos, nada se dijese expresamente en cuanto a si los actos que habrían de producirse en ejercicio de aquellas funciones agotaban o no la vía administrativa, hace ahora cuestionable la determinación del alcance de los mismos en el orden jurídico administrativo.

Como se ha visto, la Ley, en su disposición adicional segunda, señalaba a la Administración la tendencia a seguir en la desconcentración, y así decía expresamente: «Estas propuestas deberán redactarse con *vista a...*»; pero la misma Ley se desentendía de llevar a cabo la desconcentración, labor que delegaba en la propia Administración, facultando así al Gobierno para que, estudiadas las circunstancias propias de cada materia, determinase por Decreto qué es lo que merecía ser desconcentrado, en qué autoridad y, naturalmente, en qué circunstancias.

A este respecto es muy de tener en cuenta que la Exposición de Motivos de la Ley (apartado VI) decía que el traspaso de competencias perseguía una mayor rapidez y eficacia en la acción administrativa, en beneficio tanto de la Administración como de los administrados, «y *sin merma de las garantías jurídicas de éstos*».

Así, pues, si ciertamente la Ley autorizaba a la Administración para que al llevar a cabo la desconcentración se facultase a los órganos que recibían la competencia para que «resolviesen definitivamente en vía administrativa», lo que, según los razonamientos anteriormente sostenidos,

implicaba algo excepcional, es claro que si la propia Administración, al promulgar sus Decretos de traspaso de competencias, no hizo mención expresa de que la desconcentración llevaba aparejada la finalización de la vía administrativa, en tales casos se implica que subsiste el régimen normal de la Administración pública mediante el que los actos del inferior son apelables ante el superior y revisables por éste.

Si lo excepcional es que los actos administrativos dictados por un órgano no supremo estén excluidos de la posibilidad de impugnación ante el superior jerárquico, es consecuencia lógica que si no se advierte expresamente que aquellos actos ponen fin a la vía administrativa, ésta queda expedita y es posible la apelación, pues no en vano la vía de alzada es garantía normal de los administrados frente a posibles abusos de la Administración.

No puede formularse en contra el argumento de que con tal tesis se desvirtúa la finalidad esencial de la desconcentración, de lograr una mayor rapidez y eficacia en la acción administrativa, pues no puede olvidarse que en todo caso rige como principio la presunción de legitimidad de todo acto emanado de la Administración, y por ello son éstos inmediatamente ejecutados y normalmente producen efecto desde la fecha en que se dicten (art. 45 de la Ley de Procedimiento administrativo), sin que la interposición de cualquier recurso tenga efecto suspensivo sobre el acto impugnado (art. 116 de la misma Ley). Por ello, la desconcentración por sí sola produce una considerable agilidad en la acción administrativa, sin que para ello resulte indispensable alterar el régimen de garantías jurídicas del administrado.

Llegamos así a la conclusión de que cuando en los Decretos de desconcentración de atribuciones, dictados en aplicación de la Ley de Régimen jurídico, nada se advirtió expresamente al respecto, la vía administrativa no puede entenderse agotada por las resoluciones que en ejercicio de aquellas atribuciones se dicten.

VI.—DOCTRINA MANTENIDA EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 29 DE SEPTIEMBRE Y 13 DE OCTUBRE DE 1961.

Vamos a transcribir la doctrina que sobre el tema examinado han mantenido las sentencias de nuestro Tribunal Supremo de fechas 29 de septiembre y 13 de octubre de 1961. La primera de ambas dice textualmente:

«El apartado e) del número 4.º del artículo único del Decreto de 12 de diciembre de 1958, dictado por la Presidencia del Gobierno en cumplimiento de la disposición 1.ª adicional y en uso de la facultad concedida en la 4.ª de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, transfirió en el Ministerio de Industria la resolución de expedientes en materias de marcas nacionales al Jefe del Registro de la Propiedad Industrial, con lo que la atribución que el artículo 155 del Estatuto de la Propiedad

Industrial confirió al Ministro y al Director General para resolver estos expedientes quedó desconcentrada y transmitida al Jefe del Registro por la ulterior disposición de rango pertinente que se citó, e investido así este Jefe de semejante atribución, lleva la misma implícita la de resolver los recursos de reposición contra sus acuerdos, no sólo porque la decisión de aquéllos entra en la facultad resolutoria otorgada, sino porque el artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 establece que el recurso de reposición previo al contencioso se resolverá por el mismo órgano que dictó el acto recurrido, o sea, aquí el Jefe del Registro, y fijada tan expresamente la competencia decisoria de éste, procedía presentar ante él, como se ha hecho, la reposición, en estricto acatamiento del párrafo 2.º del artículo 52 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, por lo que, lejos de necesitarse que el Decreto de 12 de diciembre de 1958 mencionara explícitamente en su número 4.º, apartado e), del artículo único, el recurso de reposición, para entenderse transferido, sería indispensable para no incluirle en la desconcentración que se le exceptuara de ésta de modo expreso, y como no se le excluye, hállase evidentemente comprendido en la materia que el precepto transfiere, sin que tampoco ofrezca consistencia la alegación del apartado d) del apartado a) del punto 1.º de la Orden de 17 de enero de 1958 —se supone que se trata de ésta, y que por error se dice de 1959, ya que con tal fecha no aparece dictada—, pues la delegación singular que señala en el Subsecretario no puede afectar ya a las materias de la norma posterior, de superior rango y en regulación específica de la transferencia de funciones en el Ministerio atribuye a otros órganos, cual el que ahora nos ocupa, las que, consiguientemente, quedan sustraídas a la delegación particular a que concierne la Orden ministerial aducida, y en consecuencia de todo, no cabe estimar el motivo de inadmisibilidad examinado».

Como puede observarse, esta doctrina jurisprudencial parte del supuesto radicalmente opuesto al que en los apartados anteriores hemos mantenido; no se hace aquí hincapié en que la desconcentración prevista por la Ley de Régimen jurídico facultaba a la Administración para que al desconcentrar, simultáneamente se pudiese resolver en forma definitiva, sino que se parte aquí de la tesis de que la desconcentración lleva *implícita* la facultad de resolver los recursos de reposición que se susciten contra los actos producidos en ejercicio de facultades desconcentradas, por lo que se mantiene que, lejos de necesitarse la mención expresa de dicho recurso de reposición para entenderlo transferido, sería indispensable que se le exceptuara expresamente de la desconcentración.

Entendemos que la supuesta confusión en que, a nuestro juicio, incide esta doctrina, radica en que no ha calado suficientemente en la consecuencia posicional que la desconcentración de funciones produce en el régimen de impugnación de los actos administrativos.

Como se ha indicado, el recurso de reposición tiene exclusivamen-

te el carácter de previo a la vía contencioso-administrativa, y así se da por supuesto en el artículo 52 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que dispone que será «requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo»; en este sentido se ha pronunciado reiteradamente la jurisprudencia; así, la sentencia de 2 de julio de 1958 dice que el recurso de reposición no es en realidad el último trámite de la vía administrativa, sino un requisito previo indispensable para acudir a la contenciosa, criterio éste que han reiterado las sentencias de 7 de febrero de 1958 y 18 de octubre de 1959. Esta conceptualización es evidentemente lógica, si se atiende al fundamento del recurso en sí, pues, como expone la sentencia de 3 de febrero de 1960, según la Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, el recurso responde al designio de que el órgano administrativo que dictó el acto pueda acceder a las pretensiones y evitar el proceso en una nueva determinación.

Por consiguiente, si el recurso de reposición es viable, única y exclusivamente como previo al contencioso-administrativo, salvo excepcionales supuestos (4), lo ocurrido en el caso de la doctrina jurisprudencial transcrita, fué simplemente que, como se razonó en el apartado IV, al desconcentrarse atribuciones en el Jefe del Registro de la Propiedad Industrial, la desconcentración verificada, precisamente al no conllevar implícita la facultad de agotar la vía administrativa, hizo desaparecer la viabilidad del recurso de reposición, que, como se ha visto, es sólo un trámite previo a la vía jurisdiccional, por lo que el recurso que simultáneamente a la desconcentración resultaba oportuno lo era el de alzada ante el inmediato superior jerárquico de dicho Jefe, y ello porque al desconcentrarse se retuvo implícitamente la posibilidad de revisión en vía jerárquica de los actos que habría de producir el órgano en quien se desconcentró.

Por ello, si el recurso de reposición sólo podía subsistir en el supuesto de que al desconcentrar se advirtiese expresamente que los actos producidos en ejercicio de tales facultades vendrían a agotar la vía administrativa, entonces, decimos, contrariamente a lo que sostiene la doctrina jurisprudencial examinada, no sólo no era indispensable que el recurso de reposición se exceptuara expresamente de la desconcentración, sino que ello era esencialmente imposible porque al desconcentrar, lo que ocurrió fué que se estableció implícitamente el principio de supremacía jerárquica, y en virtud del mismo competía ya al superior jerárquico revisar la actuación del órgano inferior en el que recaían las facultades desconcentradas. Por ello, sin que nada expresamente fuese dicho, al desconcentrarse, desapareció la viabilidad del recurso de reposición para dejar paso al recurso jerárquico de alzada.

ELOY GARCÍA MARTÍNEZ

Técnico de Administración.

(4) Véase JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, página 830; AURELIO GUAITA, *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza, 1960, pág. 188.