

## I-COMENTARIOS MONOGRAFICOS

### EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y EL REQUISITO DE QUE LA RESOLUCION CAUSE ESTADO

**SUMARIO:** 1. El carácter extraordinario del recurso contencioso-administrativo.— 2. La naturaleza revisora de la jurisdicción de lo contencioso y el requisito de que la resolución «cause estado»: A) La jurisdicción de lo contencioso se halla establecida para remediar la lesión causada al derecho subjetivo del recurrente, pero no lo está para prevenir o evitar posibles y futuros agravios. B) Los Tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo sólo pueden pronunciarse y decidir sobre cuestiones planteadas y resueltas en vía administrativa. C) La fiscalización de la regularidad del procedimiento se comprende en la competencia de la jurisdicción de lo contencioso, que debe verificar con carácter preferente, antes de pronunciarse sobre su propia competencia, excepciones que puedan alegarse y cuestiones de fondo planteadas, en ejercicio de su función esencialmente revisora. D) Es de competencia de los Tribunales de lo contencioso examinar y decidir si la Administración ha actuado dentro del círculo de sus atribuciones o excediendo de sus facultades, aunque no corresponda a la jurisdicción el conocimiento de la cuestión de fondo a que afecta la resolución reclamada. E) Las declaraciones de la Administración sobre su competencia o incompetencia para el conocimiento de un asunto y los poderes de revisión de los Tribunales de lo contencioso.— 3. El requisito de que la resolución cause estado: A) Importancia del problema. B) Noción de resolución que causa estado. C) La calificación legal de resoluciones que causan estado. D) La doctrina jurisprudencial: a) Principios generales de las resoluciones que causan estado. a') Las resoluciones no susceptibles de impugnación mediante recurso administrativo. b') Las resoluciones que afectan a la situación jurídico-administrativa personal o patrimonial de un administrado. c') Las resoluciones que suspenden o dilatan el procedimiento sin causa legal y fundada. d') El carácter de resolución definitiva produce sus efectos propios con independencia de la calificación y de los actos del administrado. b) La jurisprudencia sobre resoluciones que no causan estado.— 4. Las resoluciones susceptibles de impugnación en vía administrativa no causan estado: A) El recurso de alzada. a) Su fundamento y carácter. b) El recurso de alzada en la jurisprudencia. a') Su fundamento. b') Su carácter ordinario. c) El principio de competencia y el recurso de alzada. a') La competencia: nociones generales. b') El carácter absoluto e inderogable de la competencia. c') La impropiedad de la competencia. d') La delegación de la competencia. e') La competencia en la legislación y la jurisprudencia. d) La procedencia del recurso de alzada excluye que la resolución cause estado. a') El principio general. b') La jurisprudencia sobre calificación de las resoluciones de los centros directivos a los efectos del recurso de alzada. B) Las resoluciones de las entidades autónomas y el recurso de alzada. a) Planteamiento y evolución del problema. b) El derecho y la jurisprudencia. C) El recurso de reposición. a) Introducción. b) El derecho y la jurisprudencia. a') El principio general y su fundamento. b') El recurso de reposición tiene por finalidad que la resolución impugnada en el mismo cause estado a los efectos del contencioso. c') El recurso de reposición ha de interponerse ante la propia autoridad que dictó la reso-

lución reclamada. d') El recurso de reposición ha de interponerse en tiempo hábil. e') Las resoluciones que se presumen adoptadas en aplicación de la doctrina del silencio administrativo y el recurso de reposición. f') El recurso de reposición sólo se exige contra la primitiva resolución. D) La aplicación de la doctrina del silencio administrativo y el requisito de que la resolución cause estado. a) El principio del silencio administrativo es de aplicación excepcional. b) La resolución por silencio exige el previo transcurso del plazo hábil concedido a la autoridad competente para resolver. c) Eficacia de las resoluciones administrativas en virtud del principio del silencio.—5. Resoluciones de trámite. A) Introducción. B) Resoluciones de trámite según la jurisprudencia. a) Características generales. b) Resoluciones referidas a la ordenación procesal de los expedientes. a') Resoluciones de trámite en cuanto recaen sobre incidencias que afectan tan sólo a la marcha que debe seguir un expediente o asunto. b') Resoluciones que determinan las diligencias que durante el curso del expediente corresponde practicar. c') Resoluciones limitadas a ordenar la instrucción del expediente que corresponda por la materia y finalidad del mismo. d') Resoluciones que reclaman antecedentes y pruebas o disponen la práctica de dictámenes e informes. e') Resoluciones dictadas en garantía de la legalidad del procedimiento. c) Las resoluciones de naturaleza consultiva son de trámite.—6. Otras resoluciones.—7. La excepción de incompetencia y el requisito de que la resolución cause estado.

## 1.—EL CARÁCTER EXTRAORDINARIO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Dice ALESSI que el sistema moderno de la justicia administrativa, en su forma más perfecta de tutela jurisdiccional, es conquista fatigosa y reciente, a la cual se ha llegado a través de una evolución gradual no exenta de luchas (1). En efecto, el recurso contencioso-administrativo, en sus orígenes, es un recurso extraordinario, de carácter excepcional y limitado. Esta característica se manifiesta en la posición y facultades reconocidas a los órganos encargados de revisar la actividad administrativa; actos y materias sobre los que era admisible la reclamación; condiciones de legitimación de los recurrentes; y hasta el mismo régimen procesal del recurso, que en ocasiones parece pensado para facilitar el definitivo naufragio del derecho o del interés cuyo conocimiento se pide, más que para tutelarlos si hubiere sido ignorado o vulnerado (2).

(1) *Diritto Amministrativo*, II, *La Giustizia Amministrativa*, Milán. Ed. Giuffrè, 1950, pág. 7.

(2) Es suficiente, para la demostración de lo que se dice en el texto, unas cuantas referencias: la iniciación por un sistema de *jurisdicción* retenida, en el que en definitiva la Administración es juez de sus propios actos; las dificultades de escindir dos periodos del Estado, de evitar toda continuidad entre ellos, el Estado con régimen de policía y Administración discrecional y el Estado con régimen de legalidad y Administración conforme a la ley; la determinación específica de las materias de las que podían conocer los órganos o Tribunales, es decir, el sistema de *numerus clausus* que en el fondo perseguía sustraer de la fiscalización los actos sobre materias no comprendidas, frente al sistema de *cláusula general* que admite el recurso contra todos los actos de la Administración en los que concurren determinados requisitos; en otras palabras, el sistema de contencioso por atribución y el sistema de contencioso

La causa de tan estrecha concepción de un sistema de fiscalización de la Administración pública es el propio resultado de la lucha entre dos tendencias opuestas.

De una parte, los sistemas clásicos de fiscalización de la actividad administrativa nacen condicionados por el prejuicio individualista que inspiró la estructura y el contenido sociológico-político del Estado liberal. Frente a una Administración absoluta y discrecional en el ejercicio de sus facultades soberanas, que todavía contemplaban los ojos de los revolucionarios, se quería una Administración sometida a las leyes, encargada de la conservación del orden público en su sentido material y externo y, en cualquier caso, vigilada y residenciada en garantía de la libertad y de la propiedad de los ciudadanos, de la igualdad de los administrados ante la ley y los poderes públicos (3).

En oposición a esta corriente, las exigencias del inderogable contenido funcional de la Administración del Estado moderno, en nuestro criterio más decisiva que el peso de una tradición inmediata de Administración libre y discrecional (4).

por naturaleza, a que se refiere la doctrina francesa, a la clasificación de los actos de la Administración (de potencia, de gestión pública, de gestión privada) para establecer categorías de actos fiscalizables y no fiscalizables; la evolución del recurso por *exceso de poder*, en Francia y el *recurso di merito*, en Italia; la distinción de actividad discrecional y actividad reglada, como criterio de determinación de competencia de los Tribunales de lo contencioso; etc., etc. Recuérdese las alegaciones de DICKY en contra de los Tribunales administrativos y del mismo régimen administrativo de Francia. Vid. F. MURILLO, *El régimen jurídico de la Administración inglesa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, págs. 39 y ss. La evolución del recurso contencioso se recoge en los tratados y manuales de Derecho administrativo y en una serie de monografías que no requieren cita especial en este momento. En cuanto al régimen procesal del recurso, vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La justicia administrativa en España*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, págs. 163 y ss. J. ARIAS DE VELASCO, *Jurisdicción objetiva* (El recurso por exceso de poder. La admisibilidad y el fondo), Madrid, 1934.

(3) Cfr. F. GARRIDO FALLA, *La Administración y la ley*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, págs. 143 y ss.

(4) Señala GARRIDO FALLA, op. cit., pág. 138, que «el Derecho administrativo parece albergar en sus seno, desde sus orígenes, una contradicción irreductible. Por una parte, a él se debe la creación de un sistema de garantías jurídicas del particular frente a la Administración que forman hoy parte entrañable de su esencia; por otra, el Derecho administrativo ha sido instrumento sutil de justificación jurídica de la prerrogativa administrativa». Por ello ha despertado y despierta contradicciones que es preciso superar precisamente con el equilibrio de dos polos, la *prerrogativa y la garantía*, a que también se refiere GARRIDO. La superación del individualismo de origen y de la totalización del interés público en la intervención y gestión administrativa es el gran problema que ha de resolverse. L. LEGAZ LACAMBRA, *El Estado de Derecho*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, págs. 13 y ss., después de señalar que en los países de régimen administrativo subsiste, como un residuo de la organización política del antiguo régimen, más o menos amplia, la idea de una administración exenta de fiscalización jurisdiccional, cuya libertad queda asegurada por la existencia de las llamadas facultades discrecionales de la Administración y por las exigencias de unos llamados «actos de gobierno» o «actos políticos» y la gravedad y trascendencia

En tal estado de aspiraciones y realidades, el recurso contencioso-administrativo, como instrumento eficaz de defensa de la legalidad de la acción administrativa y de tutela de los derechos e intereses de los administrados, hubo de vencer continuas dificultades al momento de establecerse y en las sucesivas etapas de su desarrollo; y, en nuestros tiempos, se ha visto sometido a la prueba de purificación, cuando del Estado que le vio nacer se han derrumbado algunos de los dogmas esenciales (5).

En el expresado sentido, cabe atribuir un carácter extraordinario, de vía de excepción, a la institución de lo contencioso. El recurso, al establecerse en tales condiciones, tenía que padecer en sus resortes intrínsecos como instrumento de fiscalización de los actos de la Administración pública. No hay que olvidar que *el principio de la desconfianza* sobre el que se estructura el Estado liberal (6) había de utilizarse como

que se deriva de la calificación de politicidad de determinadas cuestiones, por el propio Estado, advierte el alcance de las limitaciones que de ello pueden derivarse. Así, dice: Es lo cierto que el Estado de Derecho sufre una fuerte limitación en su eficacia jurídico-administrativa por virtud de estas circunstancias. Queda para los administrativistas, como una incitación, el estudio de los fines de la Administración en nuestra presente situación de totalización, y piensen cómo puede la Administración contribuir a la liberación del hombre del imperio cada vez más poderoso de las fuerzas de socialización espirituales, económicas y sociales de todo orden que sofocan y anulan cada vez más su libertad interior y su libertad social. Si la Administración cree que su única misión consiste en hipertrofiarse, administrativizándolo todo y reforzando la tendencia a la estatificación de todo lo social, está perdido el nombre y está perdido el Estado de Derecho.

(5) Vid., p. ej., sobre las consecuencias que para la existencia y eficacia del recurso contencioso-administrativo pueden derivarse de las situaciones de emergencia política y de la transformación de la estructura y contenido sociológico del Estado y la asignación de fines y extensas tareas a la Administración, S. ROYO-VILLANOVA, *Lo contencioso-administrativo en el Estado totalitario*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1941, II, pág. 307. C. GARCÍA OVIEDO, *Consideraciones acerca del recurso contencioso-administrativo en el Estado totalitario*, «Revista de la Facultad de Derecho», Madrid, 1942, pág. 72. La monografía y bibliografía que recoge R. BONNARD, en *El Derecho y el Estado en la doctrina nacional-socialista*, trad. esp. de PI SUÑER, Barcelona, 1950. Sirve también de ejemplo la suspensión del ejercicio de la jurisdicción respecto de los actos de la Administración del Estado dictados a partir del 18 de julio de 1936 hasta la entrada en vigor de la Ley de 18 de marzo de 1944, que la restablece y excluye de su competencia los actos sobre determinadas materias y señala una nueva causa, flexible al máximo, como fundamento para la suspensión o inejecución de las Sentencias.

(6) A. MERKL, *Teoría general del Derecho administrativo*, trad. esp. de la Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1935, pág. 463, recuerda la influencia del principio de desconfianza y la extensión de la fiscalización a la tutela del propio ordenamiento jurídico. Así se explica, dice, que al mismo tiempo que se encomendaba a la Administración la aplicación de un cúmulo de leyes administrativas, se instituían, por otra parte, una serie de precauciones para que la Administración no violara los límites que esas mismas leyes le prescribían. A esta desconfianza frente a una Administración que asumía toda la herencia del Estado absoluto debe su nacimiento *todo el sistema de los medios de fiscalización administrativa*. Y este sistema no ha sido desarticulado, sino conservado y hasta completado, en el momento en que las circunstancias que le

argumento, tanto por la tendencia que reclamaba un condicionamiento jurídico, preventivo y represivo de la Administración, como por la que se oponía a que una función vital, presente y actuante del Estado, como es la administrativa, fuera reducida a la más simple tarea de ejecución de las leyes y residenciada ante otros órganos que juzgaran de la legalidad de su comportamiento. Así, la calificación de recurso extraordinario y excepcional se imponía como una consecuencia de la incompatibilidad, según los dogmas políticos, entre un sistema de auténtica fiscalización jurisdiccional de la Administración y las exigencias propias de la teoría de la división de poderes, postulado cardinal del Estado del momento, cuyo equilibrio se hubiera alterado de realizarse la tendencia que perseguía residenciar al Ejecutivo ante un Poder distinto (7). La experiencia de ciento cincuenta años ha demostrado la estrechez de miras de una y otra orientación, superadas tras arduas elaboraciones de la doctrina y de prudencia y equidad en las decisiones jurisprudenciales, lo que no ha evitado que en algún caso, como el de nuestro país, la *jurisdicción de lo contencioso* naciera lastrada de regresividad histórica, superada en absoluto por los demás países, como nos decía recientemente E. GARCÍA DE ENTERRÍA (8):

dieron origen cambiaron, en mayor o menor grado, las garantías *frente a la Administración* han sido mantenidas luego de este cambio constitucional por el cual la Administración deja de ser un instrumento del monarca para convertirse en un instrumento de la mayoría parlamentaria: lo único que ha sufrido variaciones, y muy diversas, son los métodos. La fiscalización jurídica, que ha sido introducida también en algunos Estados absolutos, se completó en el sistema constitucional por una fiscalización frente al uso discreto del poder. Pero la misma fiscalización jurídica ha sido intensificada en ocasiones considerablemente, ampliándose, por un lado, el círculo de los actos cuya juridicidad se halla garantizada por un procedimiento fiscalizador, y por otro, la fiscalización jurídica en beneficio del interés del súbdito se ha ampliado a la protección jurídica en favor del ordenamiento jurídico mismo. Por ello esimo que la opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre un texto refundido de la legislación contencioso-administrativa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, página 279, nota 1, no es del todo correcta, pues la consideración del recurso contencioso como una defensa—más que limitación—frente a la arbitrariedad y en favor del Estado, si estaba ausente en el planteamiento liberal del sistema, también ha sido desconocida por las tendencias políticas posteriores, como señalamos en el texto y en la nota anterior. La concepción liberal de la Administración ha tenido fuerza bastante para poner en duda la eficacia y la compatibilidad del recurso contencioso en modernos regímenes políticos.

(7) F. GARRIDO FALLA, op. cit., pág. 128, recuerda que para resolver la dificultad se ingenia el procedimiento de poner la jurisdicción contencioso-administrativa en manos de unos Tribunales que no son los ordinarios, y que, por otra parte, «estando en la Administración, no son la Administración», según la feliz expresión de HAURIOU.

(8) Vid. también, del mismo, *Sobre un texto refundido de la legislación contencioso-administrativa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, septiembre-diciembre, 1951, págs. 279 y ss., en el que se contienen calificaciones similares. Sin embargo, ello no obsta para estimar que el sistema y principios de la ley de 1888 supuso evidente ventaja sobre los anteriores. Vid. V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1914, pág. 752.

El esquema esbozado basta para explicar la doctrina de nuestro Tribunal Supremo, reiterada y constante, según la cual la jurisdicción de lo contencioso no fué creada para enjuiciar las decisiones de la Administración general, sino excepcional y únicamente de aquellas que se presentan rodeadas de un conjunto de circunstancias que negativamente limitan las facultades de los Tribunales y reducen el radio de acción de su competencia (9); o cuando rechaza el recurso fundado en la analogía o la equidad (10), en la lesión de un interés (11) o en vicios de procedimiento si no afectan a verdaderos derechos de garantía procesal establecidos en favor del administrado interesado, porque la acción pública es inadmisibles en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (12).

La concepción clásica del recurso, es decir, su calificación como extraordinario, excepcional, de reducida esfera de acción, se ha visto sometida a una evolución continuada y progresiva (13). Por una parte, el

(9) Véase, por ejemplo, *Sentencia* de 17 de abril de 1946. En la de 25 de febrero de 1936 se declara que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo tiene un carácter especial por su competencia y procedimiento. Por las referencias que se hacen al régimen local y al recurso de agravios, en diversas ocasiones, señalamos el requisito de legitimación con criterio extenso.

(10) La doctrina de esta jurisdicción es constante en el sentido de que las razones de equidad, apreciables discrecionalmente por la Administración, excluyen toda idea de existencia de ningún derecho perfecto, condición indispensable para que proceda la revisión en vía contenciosa (*Sentencia* de 7 de enero de 1935). La jurisdicción ha de resolver sobre infracciones y no sobre las variaciones de criterio de la Administración, por lo cual carecen de eficacia las alegaciones fundadas en casos de analogía y equidad (*Sentencia* de 12 de diciembre de 1935). No cabe alegar válidamente razones de equidad o de analogía (*Sentencia* de 21 de abril de 1934). La misma doctrina en *Sentencias* de 21 de abril de 1936, 10 de mayo de 1934, 17 de mayo y 26 de octubre de 1929, 19 de octubre de 1928, 20 de diciembre de 1919, 26 de noviembre de 1907, Autos de 30 de enero de 1907, 20 de junio de 1906, 1 de enero de 1905, etc.

(11) La insuficiencia del interés como fundamento del recurso, en *Sentencias*, por ejemplo, de 23 de mayo de 1924, 29 de enero de 1919, 5 de octubre de 1910, 22 de enero de 1904.

(12) Es probable que un análisis minucioso de nuestra jurisprudencia ofreciera material suficiente para elaborar un estudio del derecho a la forma como fundamento del recurso contencioso-administrativo. F. GARRIDO FALLA se ha referido al problema en el análisis de la doctrina de nuestros Tribunales sobre la competencia de la jurisdicción, para juzgar la regularidad del procedimiento administrativo seguido por la Administración al dictar sus resoluciones, teniendo en cuenta la naturaleza y finalidad de la norma que regula la actividad de la misma. También MARTÍNEZ USEROS, *Los requisitos de forma de los actos administrativos*, Murcia, 1950, se plantea, en términos generales, el problema de las formas y su trascendencia jurídica. Y nosotros, al estudiar en otra ocasión *el trámite de audiencia*, señalamos el curso de la jurisprudencia hacia el reconocimiento de una tutela del derecho del administrado a través de una doctrina rigurosa sobre el deber ineludible de observar la Administración las formas prescritas por las disposiciones legales. Sin embargo, queda pendiente el esquema de principios que determinarían en caso de concurrencia el reconocimiento del derecho a la forma por su carácter esencial y relevancia jurídica, como por su finalidad de tutela y garantía, del administrado respecto de la actividad de la Administración.

(13) Baste recordar la brillante tarea del Consejo de Estado francés, que en su pretoriana tarea ha hecho posible, con respeto de la competencia propia y necesaria

*principio de desconfianza* ha sido bastante superado, y el *principio de legalidad de la actividad administrativa* ha constituido una aspiración política que se ha esforzado por realizarse y ha servido como una directiva a la Administración impuesta por los Tribunales en defensa de los propios intereses públicos, una directiva para adecuar la acción de la Administración a los fines del Estado; de otra, la depuración de los conceptos utilizados, la superación de los esquemas de clasificación de actos fiscalizables y actos no fiscalizables y el nacimiento de nuevas relaciones jurídico-administrativas (14) han facilitado el desarrollo de la institución permitiéndole ofrecer sus posibilidades en orden a la buena gestión administrativa y en orden a la tutela de los intereses y derechos que pudieran resultar afectados por la Administración en el cumplimiento de sus tareas.

Es expresivo, a este respecto, el proceso de nuestra jurisprudencia en cuanto afecta a las facultades de los Tribunales de lo Contencioso para enjuiciar la regularidad del procedimiento seguido por la Administración y de la competencia ejercida por la misma al dictar sus resoluciones. El proceso a que nos referimos, que, entre nosotros, y por lo que se refiere a la Administración del Estado, discurre todavía por sus primeras bases, ha permitido que el recurso contencioso se transforme de extraordinario y excepcional en recurso ordinario y común contra los actos administrativos dictados en oposición a la legalidad vigente. Veamos la tendencia jurisprudencial que trata de obviar el estrecho marco en que colocara a los Tribunales la Ley de 1888 y su relación con el requisito de que cause estado la resolución para hacer posible la admisión del recurso contra la misma.

de la Administración, un sistema completo y progresivo de garantías jurídicas para el administrado. En cuanto a nuestro régimen de lo contencioso, y a pesar de los límites de la Ley de 1888, ya señalaba SANTAMARÍA DE PAREDES, *ob. cit.*, pág. 752, la enorme ventaja que ofrecía la nueva Ley al admitir el recurso siempre que en la resolución reclamada concurrieran determinados requisitos sobre la casuística de los sistemas anteriores. Vid. también el resumen histórico, en J. M. PI y SUÑER, *Lo Contencioso-administrativo*, Barcelona, 1928. Y el estudio de GONZÁLEZ PÉREZ *El texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, enero-abril 1952, págs. 193 y ss.

(14) En 1899 señalaba M. HAURIU, en *La gestion administrative*, que, paralelamente al desarrollo de la competencia y extensión de fines asignados a la Administración, se crean nuevas situaciones de colaboración de los administrados a la gestión administrativa, de las que nacen derechos subjetivos que pueden hacerse valer mediante el recurso contencioso, que así deviene ordinario por naturaleza, sin necesidad de atribución expresa de la ley. La tesis es sugestiva y sirve para explicar el fundamento de lo contencioso-administrativo y para excluir la pretendida naturaleza política de determinadas resoluciones de la Administración, en cuanto que la gestión administrativa es obra de cooperación, y a mayor cooperación y colaboración de los administrados se corresponde también el respeto recíproco de los derechos y deberes derivados de la *situación de estado* en que se concreta la misma, porque la *situación de estado*, dice HAURIU, se propaga y gana terreno a medida que la vida social se hace más pública y administrativa.

## 2.—LA NATURALEZA REVISORA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO Y EL REQUISITO DE QUE LA RESOLUCIÓN «CAUSE ESTADO».

El carácter extraordinario del recurso (15) y la situación de privilegio de la Administración se manifiesta en el primero de los requisitos que han de concurrir en una resolución para que su impugnación sea admitida procesalmente a discusión o revisión; el requisito viene expresado por el carácter definitivo que el acto o resolución ha de tener. Señala BIELSA (16), al analizar el requisito de la *decisión previa*, que su exigencia constituye una manifestación del privilegio de que goza la autoridad administrativa, en cuanto le permite revisar y examinar de nuevo sus propios actos anteriores, cuyo requisito responde al mismo principio que justificaba en otro tiempo la concesión previa de la venia legislativa para demandar a la Nación como *poder público*, porque este privilegio se funda en la soberanía del Estado (representada en este caso por el Congreso).

Si el referido argumento puede servir para calificar de extraordinario el recurso contencioso, resulta que la existencia de una decisión previa, de una declaración de voluntad de la Administración que afecta a la situación jurídica subjetiva de un administrado, es un requisito necesario, de exigencia lógica, para que pueda hablarse de contienda que tenga que resolverse por los Tribunales. Con razón decía LAFERRIÈRE (17) que no existía contienda formal mientras no se manifestara la oposición entre la *pretensión jurídica* del administrado y la *decisión administrativa*. Este principio es el único admisible, y con fundamento ha de ser reconocido en lo contencioso. En otro caso, al residenciarse a la Administración sin que ésta se hubiera pronunciado en definitiva y por el órgano competente, no solamente se paralizaría la acción adminis-

(15) En el sentido del texto y de las consideraciones que se hacen, se otorga carácter extraordinario al recurso o acción administrativa, y la situación de privilegio que se reconoce a la Administración es como tal más bien histórica, pues el requisito que estudiamos responde a otras exigencias que no entrañan sustancialmente prerrogativa alguna, y más bien contribuye a que se obtenga con frecuencia una economía de medios procesales, al propio tiempo que se contribuye a la regularidad en el ejercicio de los poderes y competencias de la Administración.

(16) En *La Ley*, núm. 7 de febrero de 1952. *Preparación del juicio contencioso-administrativo. Observaciones sumarias sobre el requisito de la decisión previa*. Véase en M. WALINE, *Manuel élémentaire de Droit Administratif*, 4.ª ed., París, 1946, página 89, las razones alegadas para fundamentar el requisito de la decisión previa, que si tuvo su origen en una circunstancia histórica, se ha extendido por los positivos resultados prácticos, pues viene a concretarse en un acto de conciliación, y siempre es interesante seguir las vías amistosas antes de formular una reclamación judicial. Y en M. HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit public*, 11 ed., París, 1921, págs. 404 y ss.

(17) *Traité de la jurisdiction administrative*, 2.ª ed., t. I, pág. 332.



trativa, sin que se verificaría una subrogación de competencia entre órganos de distinto orden y con funciones de naturaleza absolutamente diversa antes de agotarse su ejercicio por aquel a quien expresamente le fué atribuida por la Ley.

Fundándose en los argumentos señalados, uno histórico y otro lógico, es general en los ordenamientos de la justicia administrativa, para que pueda interponerse y admitirse procesalmente el recurso, exigir que la resolución impugnada tenga carácter final, que cause estado, que sea expresiva de la oposición entre *pretensión* del administrado y *decisión* de la Administración. Si la resolución no causa estado, quiere decir que la contienda puede resolverse todavía en vía administrativa, y como la jurisdicción de lo contencioso es revisora, consecuencia del carácter extraordinario del recurso, los Tribunales se encuentran privados de ejercer su propia competencia cuando la resolución impugnada no reúne los requisitos señalados por la ley a los efectos de su revisión jurisdiccional.

Ahora bien, para conocer las consecuencias que se derivan de la naturaleza revisora de la jurisdicción es útil analizar la serie de notas que la caracterizan, en cuanto por las mismas puede determinarse la esfera de competencia que en realidad corresponde a los Tribunales de lo Contencioso y también sus posibilidades como sistema de garantía y de protección jurídica del administrado respecto de la actividad de la Administración en el ejercicio de sus funciones. es decir, de los actos de la misma formal y materialmente administrativos. De entre las notas características de la jurisdicción de lo contencioso, reiteradamente señaladas por la jurisprudencia en sus declaraciones, nos ocupamos sólo de aquellas que puedan influir en la determinación del régimen propio de las resoluciones definitivas y su revisión jurisdiccional.

*A) La jurisdicción de lo contencioso se halla establecida para remediar la lesión causada al derecho subjetivo del recurrente, pero no lo está para prevenir o evitar posibles y futuros agravios.*

A diferencia de la jurisdicción ordinaria, la contencioso-administrativa sólo puede actuar cuando se reclama la reparación de un daño causado por la Administración; no le está permitido hacer declaraciones de derecho con carácter previo, ni formular interpretaciones generales, ni establecer normas de gestión administrativa; su competencia se agota con la declaración del derecho alegado y de la procedencia o no de la reparación de la lesión que al mismo hubiera causado el acto administrativo. Los Tribunales de lo contencioso actúan para corregir las desviaciones legales en que hubiera incurrido la Administración, en presencia de un derecho que se alega como lesionado, pero excede de sus facultades hacer pronunciamientos preventivos.

La limitación así establecida a la competencia de revisión de la jurisdicción de lo contencioso es una consecuencia de su finalidad y es congruente con su naturaleza. Los Tribunales no pueden sustituir a la Administración, ni condicionarla, mediante declaraciones directas y generales; sus facultades se agotan en el examen de *resoluciones* definitivas que pueden confirmar, modificar o anular, según proceda, en aplicación de los preceptos legales vigentes en la fecha en que se dictaron. Desde el punto de vista del interés público, el fundamento de la limitación de competencia es evidente. Sería injustificado residenciar a la Administración sin actividad alguna de la misma, por la más o menos fundada sospecha de que, en caso de hacerlo, pudiera incidir y gravar la situación jurídica subjetiva de un administrado. El respeto obligado a la competencia de la Administración y la ausencia de contienda planteada definitivamente entre los sujetos de la relación jurídico-administrativa son, en síntesis, los motivos de inadmisibilidad del recurso contencioso que, en primer término, privan al Tribunal de la posibilidad de ejercer sus facultades de revisión.

En cuanto nos interesa, a los efectos del requisito de causar estado, la conclusión que se deduce de la característica revisora de la jurisdicción es la de que sólo procederá el recurso cuando exista resolución de la Administración que con lesión del derecho del administrado recurrente, por modificación de su situación jurídica subjetiva, agota a su vez las posibilidades de su reparación en vía administrativa, y suscite con carácter definitivo una cuestión litigiosa entre ambos sujetos.

*B) Los Tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo sólo pueden pronunciarse y decidir sobre las cuestiones planteadas y resueltas en vía administrativa.*

Hemos señalado, como primera exigencia de la naturaleza revisora de la jurisdicción, la necesidad de que exista una resolución administrativa de carácter definitivo; de una contienda entre la Administración y administrado. Dicho requisito previo no es bastante para configurar los límites de competencia de los Tribunales de lo contencioso. El ejercicio de las facultades que tienen atribuidas se condiciona con la identidad que debe existir entre las alegaciones formuladas en vía administrativa y en vía jurisdiccional y de las cuestiones resueltas y pretensión deducida, respectivamente. Todo ello porque la acción de revisar es, como dice el Diccionario de la Lengua (18), la acción de rever, o ver por segunda vez, y como el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso es de naturaleza esencial y exclusivamente revisora, quiere decirse que

(18) Décimoquinta edición. Madrid, 1925, pág. 1059.

la alegación de cuestiones nuevas o no resueltas por la Administración no puede ser eficaz, en cuanto que sobre tales cuestiones falta propiamente acuerdo administrativo; no existe contienda definida por resolución de la autoridad administrativa; falta, pues, la materia susceptible de revisión. Es decir, la revisión se concreta a lo planteado, discutido y resuelto; no puede extenderse a cuestiones que, al no ser alegadas en vía administrativa, no fué posible a la Administración adoptar resolución sobre las mismas; ni cabe tampoco la revisión por resultar así inadecuada y extemporánea la pretensión con fundamento en nuevas alegaciones. De otra parte, ha de existir congruencia de lo pedido en el escrito de interposición del recurso y en la demanda, con la petición formulada ante la Administración.

C) *La fiscalización de la regularidad del procedimiento se comprende en la competencia de la jurisdicción de lo contencioso, que debe verificar con carácter preferente, antes de pronunciarse sobre su propia competencia, excepciones que pueden alegarse y cuestiones de fondo planteadas, en ejercicio de su función esencialmente revisora.*

Es reiterada la jurisprudencia que sostiene, a modo de principio esencial y básico, la competencia de los Tribunales de la jurisdicción para enjuiciar la regularidad del procedimiento administrativo seguido por la Administración al dictar sus resoluciones. El procedimiento es de orden público y constituye su cumplimiento la más sólida garantía de los derechos de las partes; las normas procesales se establecen en defensa del particular y de la propia Administración y en definitiva, del interés público, en cuanto la observancia del procedimiento establecido por las disposiciones legales es garantía de buena Administración. En otra oportunidad (19) hemos apuntado la evolución de la jurisprudencia en orden al reconocimiento de dichas facultades de fiscalización, de tal forma que puede afirmarse que existe esta marcada tendencia en las decisiones más recientes, que hace presumir una preocupación en nuestros Tribunales por configurar en los límites de los preceptos legales en vigor nuevos motivos de apertura del recurso contencioso: la competencia y la forma, motivos clásicos consagrados por vía jurisprudencial como anejos a la propia esencia de la institución de lo contencioso. Por ello sería del máximo interés estudiar las posibilidades que ofrece la nueva jurisprudencia, desgranándola y espigándola del conjunto de decisiones en que se viene sosteniendo una doctrina de tan enorme repercusión en nuestro sistema tradicional de protección jurídica de los administrados por vía jurisdiccional.

(19) *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, enero-abril 1951, págs. 129 y ss.

La jurisprudencia que nos ocupa insiste en que la competencia de revisión del procedimiento administrativo es obligado ejercerla, aunque la resolución impugnada se encuentre sustraída a la jurisdicción, tenga carácter discrecional, afecte a materia diferente de la administrativa, se opongan excepciones a la admisibilidad del recurso y se alegue o no por los interesados la existencia de vicios de procedimiento en la resolución reclamada.

Sin embargo, el reconocimiento de competencia para enjuiciar el procedimiento administrativo aunque la cuestión de fondo de la resolución reclamada exceda de las facultades de la jurisdicción y ésta no pueda pronunciarse sobre dicho particular, no implica ni permite que pueda hacerse uso de la competencia en cualquier momento en que sea requerida. Ello supondría una evidente contradicción con las exigencias propias de la naturaleza de la jurisdicción, examinadas anteriormente. La cuestión es importante desde el punto de vista del requisito de admisibilidad que exige la existencia de una resolución definitiva de la Administración. Si la fiscalización del procedimiento administrativo pudiera verificarse a instancia incondicionada del particular afectado, cualquiera que fuera el período o el trámite en que se encontrara el expediente, se causaría una verdadera perturbación en la vía administrativa, bien por su paralización al tener que remitir el expediente al Tribunal para que juzgara de su regularidad, o bien por la perturbación procesal que causaría la continua intervención en el quehacer administrativo. Por ello la jurisprudencia ha condicionado el ejercicio de las facultades de revisión del procedimiento administrativo por los Tribunales de lo contencioso a la existencia previa de una resolución definitiva de la Administración, de una resolución en la que ésta haya pronunciado su última palabra (vid. *Sentencias* de 26 de abril de 1943 y 27 de marzo de 1947) (20). Cuestión distinta es la referente a la calificación de una resolución como definitiva cuya estimación o no tenga que realizarse por el Tribunal y al verificarse pueda apreciar también si fué dictada en virtud de un procedimiento regular (vid. *Sentencia* de 21 de diciembre de 1948) (21).

(20) En *Sentencia* de 23 de marzo de 1943 se declara que la interposición del recurso contencioso supone que el agravio causado al particular en su derecho por la resolución administrativa no puede obtener reparación en vía gubernativa, porque esa resolución tiene el carácter de firmeza que exige el artículo 1.º de la Ley de 1884, y la intervención de los Tribunales excluye la posibilidad de que se persiga simultáneamente el mismo objeto en aquella vía, toda vez que la jurisdicción contenciosa comienza donde termina la gubernativa y ha sido creada para revisar las declaraciones que en ésta formula la Administración.

(21) La excepción de incompetencia de jurisdicción, alegada con fundamento en no haber causado estado la resolución recurrida, ha de examinarse en primer término, no obstante haberse denunciado por la entidad recurrente la existencia de vicios de procedimiento para pedir la nulidad de lo actuado, porque si bien es cierto que el procedimiento es de orden público y la Sala, a instancia de parte o de oficio, tiene

D) *Es de competencia de los Tribunales de lo contencioso examinar e decidir si la Administración ha actuado dentro del círculo de sus atribuciones o excediendo de sus facultades, aunque no corresponda a la jurisdicción el conocimiento de la cuestión de fondo a que afecta la revisión reclamada.*

La calificación y enjuiciamiento de la competencia en virtud de la ley dicta sus resoluciones la Administración pública, como facultad inherente a los Tribunales de la jurisdicción, constituye otra de las manifestaciones de la nueva tendencia jurisprudencial a la que nos hemos referido. Basta, para terminar con la presente introducción, hacer referencia al fundamento de la citada doctrina. En la *Sentencia* de 29 de marzo de 1933 se declara que es necesario distinguir la competencia de la Sala para conocer de las resoluciones de la Administración que deciden cuestiones de fondo, afectadas o no de vicios de procedimiento, de la que le asiste para apreciar y declarar si al dictarlas obró con la nulidad legal o *incidió en abuso de poder*, pues mientras en el primer caso la competencia de la jurisdicción se encuentra en los límites que el recurso contencioso-administrativo fija el artículo 1.º de la Ley de 26 de junio de 1894, en el segundo no puede existir limitación alguna que, de haberla, quedaría desamparado el derecho individual ante las arbitrariedades, desafueros o abusos de poder por parte de la Administración, siendo así que en todo Estado de derecho han de ser necesariamente, por imperativo de justicia corregidos o subsanados, para que es indispensable un órgano que declare el abuso y la nulidad de la resolución con él pronunciada, a fin de abrir el camino a la subsanación del derecho particular violado, función que actualmente compete en nuestra patria a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo. Y esta competencia la puede ejercer aunque la resolución no se comunique entre las susceptibles de revisión por la jurisdicción, pero siempre, por supuesto, que reúna el carácter de resolución definitiva.

E) *Las declaraciones de la Administración sobre su competencia o incompetencia para el conocimiento de un asunto, y los poderes de revisión de los Tribunales de lo Contencioso.*

En el artículo 6.º del Reglamento de la Jurisdicción de 22 de junio de 1894 se establece que no son materia del recurso contencioso-administrativo:

1.º Las resoluciones de la Administración que se refieren a la calificación de las facultades y competencia para encauzarlo, no lo es menos que para que ello ocurra y de partirse del supuesto de que la Administración ha dicho la última palabra por haberse agotado la vía gubernativa, pues la misión de la jurisdicción es revisar lo que se va dentro de la esfera administrativa no tiene remedio legalmente posible (*Sentencia* de 26 de abril de 1943).

trativo, entre otras, las declaraciones de la Administración sobre su competencia o incompetencia para el conocimiento de un asunto, pero la jurisprudencia ha exigido la concurrencia de ciertos caracteres en dichas resoluciones para estimar justificada la incompetencia de los Tribunales para la revisión de las mismas si fueran requeridos. Así continúa la línea clásica de que la exclusión del recurso ha de ser expresa y no genérica y la tendencia hacia la calificación de la actividad administrativa desde el punto de vista de la legalidad vigente.

En este sentido, la jurisprudencia exige que las declaraciones de incompetencia de la Administración sean absolutas (22) y remitan la resolución del asunto a la competencia de los Tribunales (ordinarios) (23).

Igualmente, que no es fundamento legal suficiente para la improcedencia del recurso contencioso la fórmula empleada en la parte dispositiva de la resolución, sino que hay que relacionarla con el jurídico de la materia sobre que versa y resuelve, pues de otro modo podría darse el caso de que la redacción más o menos artificiosa de una Real Orden viniese a ser amparo de una extralimitación de funciones o abuso de poder, que en todo caso es revisable ante la jurisdicción contenciosa para el restablecimiento del derecho que hubiese sido perturbado (24). Por último, como de mayor interés, la jurisprudencia a cuyo tenor una cosa es la incompetencia que estima la Administración para conocer de un determinado negocio, y otra, la competencia de la jurisdicción de lo contencioso para decidir si hubo error o acierto en dicha declaración y juicio (25), pues lo característico de la jurisdicción es aquilatar si la Administración se atiene o no en su actividad a las normas regladas que encauzan su proceder (26), porque es de su competencia decidir si en el procedimiento administrativo se cometieron o no infracciones, aunque se trate de declaraciones de incompetencia de la Administración (27).

### 3.—EL REQUISITO DE QUE LA RESOLUCIÓN CAUSE ESTADO.

#### A) *Importancia del problema.*

El examen de los caracteres de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo evidencia la enorme importancia del primero de los re-

(22) Así por ejemplo, *Sentencias* de 11 de febrero de 1947, 13 de abril de 1933, 25 de noviembre de 1932, 10 de marzo de 1920, 25 de junio de 1907; *Autos* de 13 y 14 de febrero de 1924.

(23) *Sentencias* de 23 de marzo de 1821, 7 de febrero de 1919, 30 de mayo de 1903; *Autos* de 5 de noviembre de 1906, 26 de septiembre de 1898, 8 de julio de 1895, etc.

(24) *Auto* de 17 de marzo de 1902.

(25) *Sentencia* de 15 de febrero de 1943. También la de 8 de noviembre de 1945.

(26) *Sentencia* de 22 de febrero de 1941.

(27) *Sentencia* de 8 de noviembre de 1945; *Auto* de 23 de febrero de 1910.

quisitos que exige la ley en la resolución de la Administración pública para la admisión del recurso. Las facultades de los Tribunales de lo Contencioso se condicionan en su ejercicio a la existencia de una resolución administrativa que haya causado estado (28). La jurisprudencia es bien explícita, y puede servir de ejemplo la *Sentencia* de 11 de noviembre de 1930, según la cual, por no quedar apurada la vía gubernativa, no puede comenzar la jurisdicción de lo contencioso, privándose al Tribunal de analizar otros motivos de incompetencia que pudieran existir, porque su estudio implica hallarse investido de la facultad procesal necesaria, y ésta no le asiste sino desde el momento en que, apurada la vía gubernativa, es requerida para revisar los actos de la Administración.

La trascendencia de los efectos del requisito de causar estado justifica que un autor español lo haya calificado de piedra angular, y aun cimiento del Derecho administrativo vivido, porque sobre él está prácticamente sentada la normalidad jurídico-administrativa (29). Del error o del acierto en estimar una resolución como definitiva depende la eficacia de la acción, desde la admisión procesal del recurso, en todo caso, hasta la estimación de la petición de fondo si la Administración hubiera lesionado el derecho del recurrente o su interés directo, personal y legítimo. En efecto, si por estimar definitiva una resolución que no había causado estado se acude al Tribunal de lo Contencioso, éste no podrá conocer del recurso y, entre tanto, la resolución habrá ganado firmeza por no haber sido impugnada en vía administrativa y mediante los recursos procedentes. La misma gravedad entraña si el error consiste en estimar que una resolución no es definitiva, si en realidad causa estado, porque entonces la interposición de los recursos jerárquicos determinará la prescripción de la acción al utilizarse después el contencioso, dada, en uno y otro caso, la perentoriedad de los plazos (30).

(28) Basta citar como ejemplo algunas decisiones ya clásicas. En la vía contenciosa no son recurribles, ni puede recaer resolución alguna en la misma, en cuestión donde no existe decisión final gubernativa (*Sentencia* de 14 de enero de 1852). Hasta que estén apurados todos los medios que se conceden en la esfera gubernativa, falta el acto administrativo competente para que tenga lugar la vía contenciosa (*Sentencia* de 25 de diciembre de 1857); la vía contenciosa no puede tener cabida sin que proceda una providencia gubernativa que, causando estado, ofenda o lastime el derecho de los particulares (*Sentencia* de 8 de agosto de 1858); *Sentencias* de 13 de agosto de 1859, 30 de noviembre de 1859, 25 de abril de 1860, 24 de diciembre de 1860, 19 de mayo de 1861, 11 de mayo de 1863, 21 de julio de 1863, etc., etc. La doctrina es reiterada y constante hasta nuestros días; así, por ejemplo, *Sentencias* de 11 de diciembre de 1918, 23 de enero de 1932, 6 de febrero de 1930.

(29) N. ALCALÁ-ZAMORA, *Lo Contencioso-Administrativo*, B. Aires, 1943, pág. 6.

(30) Vid. *Agravios. Acuerdos* de 22 de mayo de 1952 («B. O. del E.» de 18 de agosto), 16 de marzo de 1951 («B. O.» de 13 de noviembre), etc. *Sentencias* de 19 y 22 de enero de 1952, 26 de octubre, 18 de noviembre y 29 de diciembre de 1949, 8 de julio de 1942, 1 de junio de 1940, etc.

En ciertos casos se mitiga el problema por lo dispuesto en el Reglamento de la ju-

Ante el dilema frecuente y de irreparables consecuencias y la inadmisión de doctrinas como la del error excusable, los comentaristas de nuestra Ley de lo Contencioso señalan como remedio el recurso *ad cautelam* y el reconocer a la notificación del acto administrativo toda su importancia (31). El recurso *ad cautelam* ofrece la ventaja de resolver las consecuencias de una actuación procesal errónea, mas exige el sostenimiento de una misma pretensión en dos vías distintas (32) e incluso la posibilidad de dos decisiones jurisdiccionales contradictorias si, interpuesto recurso contra la segunda resolución administrativa, resultara que el Tribunal hubiera estimado definitiva la primera y se pronunciara también en el recurso contra la segunda. La notificación puede obviar las dificultades señaladas, máxime cuando, a tenor de lo dispuesto en la Ley de 19 de octubre de 1889, en la notificación de las resoluciones

jurisdicción. Así, de acuerdo con el art. 14, «cuando el recurrente no haya sido notificado por no ser parte en el expediente administrativo, comenzará a contarse el plazo para interponer el recurso desde el día siguiente al en que fuese publicada la resolución en el «B. O. de la Provincia» o en la «Gaceta» («B. O. E.») de Madrid, o en la de las islas respectivas, según proceda de la Administración local, provincial o de la central...»: artículo 475: «Cuando un interesado interpusiese recurso gubernativo en vez del contencioso-administrativo, y la Autoridad ante quien recurra se declare incompetente, sólo podrá utilizar para interponer el segundo el resto del plazo que quede, deducido el empleado en la vía gubernativa, caducando su derecho si hubiese aquél transcurrido por completo; mas si la autoridad administrativa se hubiese estimado competente resolviendo el recurso, no perjudicará al interesado el tiempo invertido en la sustanciación del mismo, aunque si el que invirtió hasta interponerlo, si después se anulase todo lo actuado por el Tribunal de lo Contencioso-administrativo.» Para otros supuestos, el párrafo del art. 14 citado contiene también una prevención de garantía al disponer que «si por haber modificado la Administración, con o sin facultad, la resolución contra la cual se interpuso el recurso contencioso-administrativo, se abandonase o retirase éste por el interesado, y después, volviendo la Administración sobre su segundo acuerdo, pusiese en vigor el primitivo, fundada en que carecía de poder para alterarlo, renacerá el derecho del actor a reproducir su recurso, a contar desde el día en que se le notifique la resolución que restablezca la primera que se dictó. Cfr. sobre cuestiones generales, L. LÓPEZ RODÓ, *Presupuestos subjetivos para la aplicación del principio que prohíbe ir contra los actos propios*, R. A. P. n. 9, sep.-dic. 1952, págs. 11 y ss. J. L. VILLAR PALASÍ, *La doctrina del acto confirmativo*, R. A. P. núm. 8, mayo-agosto 1952, págs. 11 y siguientes. Finalmente, el art. 381 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 atiende a la resolución de la dificultad que señalamos en el texto.

(31) S. ALFARO y LA FUENTE, *Tratado completo de lo Contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pág. 390. F. y J. ABELLA, *Tratado teórico-práctico de lo Contencioso-administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1888, pág. 572. J. CABALLERO y MONTE, *Lo Contencioso-administrativo*, t. I, Zaragoza, 1902, pág. 76. N. ALCALÁ-ZAMORA, *Lo Contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, pág. 13.

(32) La improcedencia de sostener simultáneamente la pretensión en vía administrativa y en vía contenciosa, en Sentencia de 23 de abril de 1913, por ejemplo. El artículo 381 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 establece que «los actos y acuerdos de las Autoridades o Corporaciones locales no podrán ser impugnados simultáneamente por una misma persona en diferentes vías. Podrá, no obstante, hacerse expresa reserva del derecho a ejercitar acción distinta de la utilizada, para el caso de que ésta no prospere, entendiéndose preparado en tiempo hábil el procedimiento correspondiente.



administrativas se hará constar expresamente si éstas causan estado o los recursos que procedan contra las mismas. El error de la notificación ¿no constituye fundamento bastante para que en tales casos se estimara remitido o ampliado el plazo para utilizar el recurso procedente? Es extraño que nuestro Tribunal Supremo, tan insistente en la materia de procedimiento, en perseguir la observancia de las normas procesales a que debe atenerse la Administración, no se muestre más severo en cuanto afecta a la regularidad de las notificaciones, sin conformarse con la convalidación de los defectos de las mismas por consentimiento de los interesados, bien porque utilizan los recursos procedentes—quizá después de consumir en la duda el plazo de que se dispone—, bien porque los defectos y omisiones de la notificación no han determinado indefensión en el recurrente. El Tribunal es tolerante en lo que se refiere a exigir el inexcusable cumplimiento del deber de la notificación de los actos administrativos conforme a los requisitos y formalidades señalados por la Ley (33), y de otra parte, ha sido poco generoso con los que reclaman justicia al no admitir el error excusable con fundamento en el error o defecto de la notificación (34).

#### B) *Noción de resolución que causa estado.*

Con una sencillez aparente y de eficacia procesal dudosa, el artículo 1.º de la Ley (35) se limita a exigir, como inexcusable, el requisito de que la resolución *cause estado* para que contra la misma pueda admitirse el recurso contencioso-administrativo (36). En otros preceptos de

(33) Vid. la jurisprudencia en nuestro trabajo *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, enero-abril 1950, págs. 131 y ss.

(34) La doctrina y la jurisprudencia italianas distinguen la suspensión del término por error excusable al recurrir ante autoridad incompetente y la remisión del término por error excusable al interponer recurso jurisdiccional contra acto administrativo no definitivo, vid. R. ALESSI, ob. cit., t. I, pág. 99. El error excusable se fundamenta en la poca claridad de la norma jurídica aplicable, novedad de la cuestión, incierta jurisprudencia sobre la materia, situación precedente. Vid. P. BODDA, *Diritto Processuale Amministrativo*, 4.ª ed., Turín, 1947, págs. 40 y ss.

(35) SANTAMARÍA DE PAREDES, ob. cit., 754-55, después de analizar la frase «causar estado» y lo dispuesto en el art. 2.º de la Ley, y también del Reglamento, concluía en exigir que en toda notificación se señalara el recurso admisible contra el respectivo acto y el término para interponerlo.

(36) En cuanto a si la Administración ha de agotar la vía gubernativa para impugnar sus propias resoluciones en el proceso de lesividad, basta, para pronunciarse por la negativa, la lectura del último párrafo del art. 2.º de la Ley de 22 de junio de 1894, que tiene su antecedente en la Ley de 31 de diciembre de 1881, de procedimiento administrativo en el Ramo de Hacienda, en el que se establece: «La Administración podrá someter a revisión en la vía contencioso-administrativa las providencias de primera instancia que por Orden ministerial se declaren lesivas de los intereses del Estado. En este caso, la demanda se interpondrá ante el Tribunal que correspon-

la Ley y de su Reglamento se resuelven algunos de los inconvenientes de la frase *causar estado*, quizá privada de verdadero sentido gramatical, como decía A. GONZÁLEZ (37). De otra parte, es preciso reconocer cierta justificación al precepto legal y a la misma doctrina en sus esfuerzos por resolver las dudas que plantea, por la problemática aneja al citado requisito. Basta tener en cuenta como excusa la variedad de materias sometidas a la intervención administrativa, la distribución jerárquica de la competencia propia de la Administración, el contenido, la eficacia y la finalidad de las resoluciones, etc.

De aquí que se hayan utilizado diversos criterios para calificar las resoluciones administrativas desde el punto de vista del requisito de *causar estado* (38). Así, el contenido y finalidad de la resolución

da, según la Autoridad que hubiese dictado la resolución que se declare lesiva.» La situación, a nuestro parecer, continúa la misma, a pesar de la nueva redacción que se da al citado precepto en el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo aprobado por Decreto de 7 de marzo de 1952. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de lesividad*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 2, mayo-agosto 1950, pág. 68, estima también que no es requisito indispensable que haya causado estado el acto declarado lesivo. La misma opinión sostiene A. GUAITA, con cita de antecedentes legales y doctrinales, en *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, páginas 115 y ss. ALCALÁ-ZAMORA, ob. cit., págs. 62-64, califica y razona esta facultad de la Administración como privilegio, que ha procurado afirmar en el desenvolvimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. La situación del administrado es por completo distinta ante resoluciones administrativas que, siendo susceptibles de apelación ante el superior jerárquico, quedaron, sin embargo, firmes porque se omitió tal apelación o no se interpuso en tiempo y forma. La jurisdicción es, en general, conforme, y estima que no es necesario a la Administración agotar la vía gubernativa. Vid. *Sentencias* de 21 de noviembre de 1947, 24 de octubre de 1942, 20 de enero de 1936. En contra, puede citarse la de 30 de marzo de 1934.

(37) Ob. cit., pág. 21.

(38) También el párrafo 5.º del art. 4.º de la Ley (citamos el texto refundido de 8 de febrero de 1952) y el art. 11 de la Ley de conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1944, al establecer que no podrán suscitarse cuestiones de competencia a la Administración cuando hubiese dictado decisión firme porque la resolución no ha causado estado o agotado la vía gubernativa. Sin embargo, el Reglamento de Procedimiento del Ministerio del Ejército de 25 de abril de 1890, art. 43, dispone que las Reales Ordenes que pongan término a los expedientes y las demás resoluciones no recurridas en los plazos señalados, causan estado; igualmente, el art. 151 del Reglamento de Gobernación de 31 de enero de 1947, a cuyo tenor causan estado las resoluciones contra las cuales no admitan las leyes recurso alguno en vía administrativa, así como las confirmadas por no haber sido recurridas en tiempo hábil. En el mismo sentido, la *Sentencia* de 11 de febrero de 1910. En la de 9 de octubre de 1950 (Sala 1.ª) se distinguen resoluciones que causan estado—las no susceptibles de recurso en vía administrativa—y resoluciones firmes contra las que no se da recurso alguno. De otra parte, el carácter definitivo, la concurrencia en la resolución del requisito de «causar estado» no se desvirtúa por la suspensión de la misma, en cuanto ello sólo afecta a la ejecución (*Sentencia* de 21 de octubre de 1941). En la L. E. C., el artículo 369 establece que las *Sentencias* se estimarán firmes cuando no quepa contra ellas recurso alguno ordinario ni extraordinario, ya por su naturaleza, ya por haber sido consentidas por las partes. Vid. también el art. 408, y de la L. E. C. el 141. Así, resolución que causa estado equivale a resolución firme.

dada (39); autoridad de la que procede y competencia en virtud de la cual ha sido dictada (40); si lo es de oficio o a instancia de parte (41); previa audiencia o no del interesado (42); materia sobre la que recae (43), y formalidades de su notificación o manifestación (44).

En términos generales, se puede considerar como resolución definitiva, que causa estado, la dictada por el organismo o autoridad competente, que modifica la situación jurídica subjetiva de un administrado y no admite impugnación legal en vía administrativa (45), o bien, como decía ALFONSO GONZÁLEZ (46), la que declara o extingue, o hace imposible reconocer derechos y obligaciones particulares que la Administración, ejerciendo la misma jurisdicción con que la dictó, no puede desconocer ni mermar. Es final y causa estado, se afirma por la mayoría, la que resuelve definitivamente la cuestión capital a que dió origen el expediente (47); la que no admite modificación en la misma vía admi-

(39) Vid. S. ALFARO, ob. cit., pág. 251. F. y J. ABELLA, ob. cit., pág. 570. J. GALLOSTRA, ob. cit., pág. 390.

(40) N. ALCALÁ-ZAMORA, ob. cit., pág. 6. J. GALLOSTRA, ob. cit., pág. 391.

(41) F. y J. ABELLA, ob. cit., pág. 571. S. ALFARO, ob. cit., pág. 251. A. GONZÁLEZ, ob. cit., pág. 26.

(42) Idem id. A. GONZÁLEZ, ob. cit., pág. 22. J. y F. ABELLA, ob. cit., pág. 571. En la Sentencia de 15 de febrero de 1952 se sostiene, frente a las alegaciones formuladas por el M. F., de que la resolución impugnada no había causado estado por no haber intervenido el actor en el expediente, que es preciso tener presente que, según el art. 2.º de la Ley de la jurisdicción, las resoluciones de la Administración causan estado cuando no son susceptibles de recurso en vía gubernativa, teniendo definido la jurisprudencia que tal condición no depende de que pueda ser objeto de apelación ante la superioridad, sino de quien la dictó lo haya hecho en virtud de facultades propias y al dictarla haya puesto fin a la vía gubernativa.

(43) En general, se aplica cuando viene determinado el carácter de la resolución por lo que expresamente se disponga en la norma legal de aplicación a la materia de la misma.

(44) J. GALLOSTRA, ob. cit., pág. 390, quien señala que el signo exterior es insuficiente, porque todas las resoluciones revisten o pueden revestir las mismas formalidades. A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milán, 1936, señala que el carácter definitivo del acto es meramente formal, prescinde del contenido y expresa la situación jurídica del mismo respecto a su impugnabilidad por medio del recurso jerárquico.

(45) En la Sentencia de 31 de mayo de 1951 se declara que, «excluida de la concepción de los actos del Estado en función, los legislativos y reglamentarios, y limitada a los propiamente administrativos, o sea los relativos a declaraciones de la Administración, con el propósito de producir un efecto jurídico tendente a crear una situación individualizada, se hace preciso distinguir en estos actos de la Administración los meramente procesales que propenden exclusivamente a la propulsión de los expedientes para su resolución, de aquellos otros que resuelven definitivamente el caso concreto de la Administración frente al súbdito, o que impiden la continuación del procedimiento decidiendo directa o indirectamente el fondo del asunto». En la Sentencia de 9 de junio de 1925 se declara que son providencias administrativas que terminan la vía gubernativa y causan estado aquellas que declaran o niegan derechos o acciones contra las que no establecen las leyes recurso alguno para ante el superior jerárquico inmediato y que no necesitan su aprobación para ser ejecutivas.

(46) Ob. cit., pág. 21.

(47) J. GALLOSTRA, ob. cit., pág. 390. F. y J. ABELLA, ob. cit., pág. 572.

nistrativa (48), y la que se dicta después de agotados todos los medios de reclamación puramente administrativos (49). Es patente en todos los autores la remisión implícita del problema al régimen de la competencia jerárquica, que en relación con el principio de unidad que preside la organización y la acción administrativa otorga a la autoridad superior la competencia para emitir la *última palabra* de la Administración sobre la petición o la reclamación formulada ante la misma por iniciativa del administrado interesado o en virtud de la impugnación que permite el ordenamiento contra las decisiones de determinados organismos o autoridades.

Sin embargo, la simple consideración de las consecuencias del principio de competencia jerárquica y la calificación como resoluciones definitivas de las que no admiten reclamación en vía administrativa—inadmisibilidad de recursos contra las mismas y el principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos—no constituyen elementos bastantes para evitar en casos múltiples de dudas, de textos legales confusos, de notificaciones defectuosas, las consecuencias graves que para el administrado lleva anejas una errónea calificación del carácter del acuerdo o resolución administrativa desde el punto de vista del primero de los requisitos que exige la Ley para la procedencia del recurso contencioso (50). Por ello se impone un análisis más detenido de los principios y criterios más idóneos para realizar la calificación, que, con la brevedad que impone un examen de conjunto, realizaremos más adelante.

### C) *La calificación legal de resoluciones que causan estado.*

El párrafo primero del artículo 2.º de la Ley dispone lo siguiente: «Para los efectos del artículo anterior, se entenderá que causan estado las resoluciones de la Administración *cuando no sean susceptibles de recurso por vía gubernativa*, ya sean definitivas, ya sean de trámite, si éstas últimas decide directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible su continuación (51). Y en los artículos 2.º y 3.º del Reglamento se establece que

(48) A. GONZÁLEZ, *ob. cit.*, pág. 24.

(49) *Idem id.* N. ALCALÁ-ZAMORA, *ob. cit.*, pág. 7. Es exigencia de la naturaleza revisora de la jurisdicción y del carácter extraordinario del recurso. En la jurisprudencia de Agravios se insiste en la necesidad de agotar los medios ordinarios de impugnación.

(50) De tremenda calificaba A. GONZÁLEZ la responsabilidad de los legisladores por no esclarecer cuándo las resoluciones causan estado según las autoridades o corporaciones de que procedan. También CABALLERO y MONTES, *Providencias que causan estado*, Madrid, 1903, pág. 39, se lamentaba de la poca claridad que reina en la materia.

(51) A tenor del párrafo 2.º del propio artículo, «los actos y acuerdos de las

causan estado las resoluciones de ciertas autoridades y organismos locales contra las que no procede por Ley o Reglamento recurso de alzada en vía gubernativa o en la judicial (52).

En los términos de los citados textos legales, el problema capital que se trata de resolver no encuentra verdadera solución. Es preciso despejar las tres cuestiones a que los propios preceptos se refieren: 1.ª La relativa a la determinación de los casos en los que las resoluciones no son susceptibles de impugnación en vía gubernativa; 2.ª La que afecta a las resoluciones de trámite para conocer cuándo deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; y, 3.ª Los casos en los que procede recurso de alzada contra las resoluciones de organismos y autoridades locales y otros inferiores jerárquicos. La primera y tercera pueden refundirse, puesto que, en definitiva, una y otra se concretan en condicionar la inadmisibilidad de recursos en vía administrativa, al reconocimiento del carácter definitivo de la resolución. La segunda viene planteada por la existencia de resoluciones que, desviándose de su específica finalidad, pueden producir los mismos efectos procesales que las propiamente definitivas.

#### D) *La doctrina jurisprudencial.*

La falta de unos criterios de calificación en los preceptos legales referidos se ha resuelto en buena parte por la jurisprudencia, que ha realizado así una labor integrativa y constructiva del régimen del requisito primero exigido para la procedencia del recurso contencioso-administrativo. Examinaremos, en primer lugar las declaraciones que contienen la doctrina de general aplicación.

##### a) *Principios generales de las resoluciones que causan estado.*

Del conjunto bien numeroso de decisiones de nuestros Tribunales se deduce una doctrina de excepcional importancia en la tarea, tantas veces difícil, de calificar una resolución a los efectos del requisito de

---

*autoridades y corporaciones locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causan estado en la vía gubernativa» (corresponde al núm. 1 del art. 338 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950). Y en el 3.º, «también causan estado los acuerdos de los Tribunales económico-administrativos provinciales sobre aplicación y efectividad de exacciones municipales y cumplimiento de sus ordenanzas respectivas». V. art. 24 de la Ley de 1.º de julio de 1911.*

(52) Artículo 2.º: «Causan estado y podrán ser reclamadas sólo en vía contenciosa ante los Tribunales provinciales las resoluciones a que se refiere el artículo anterior, dictadas por los Gobernadores de provincia, por los Delegados de Hacienda y por cualquiera otra autoridad o corporación provincial, contra las cuales no procede por ley o reglamento recurso de alzada en la vía gubernativa o en la judicial.» El tercero se refería a las autoridades y corporaciones de Ultramar.

causar estado, que es previo e inexcusable para la admisión procesal del recurso y para que la jurisdicción pueda ejercer sus facultades revisoras, en cuanto a la pretensión que pueda deducirse sobre la cuestión de fondo planteada, como en lo relativo al examen del procedimiento seguido por la Administración y a la competencia en virtud de la cual hubiera adoptado la resolución impugnada. En la jurisprudencia nos encontramos, como pilares básicos de la doctrina que establece, el concepto de acto administrativo y las condiciones impuestas al ejercicio de la competencia de los Tribunales por la naturaleza revisora de la jurisdicción.

Se califican como resoluciones que causan estado las siguientes (53):

a') *Las resoluciones no susceptibles de impugnación mediante recurso administrativo* (54).

Es doctrina que responde a la principal y casi única limitación expresa contenida en los artículos 2.º de la Ley y 2.º y 3.º de su Reglamento; y es acorde con la naturaleza revisora de la jurisdicción y el carácter extraordinario del recurso contencioso-administrativo. La exigencia de que la Administración haya pronunciado su última palabra (lo que sólo ocurre si la resolución emana de la autoridad que tiene atribuida la competencia exclusiva) y el interés correlativo por obtener, si es posible, la *conciliación* entre las partes son limitaciones impuestas al recurso jurisdiccional que se derivan del privilegio que por razones objetivas se reconoce a la Administración pública como eventual parte demandada. Si el ordenamiento ha establecido un recurso ante la misma autoridad que dicta la resolución o ante el superior jerárquico según el orden de la competencia, no puede estimarse como situación de derecho definitiva la que se establece por una resolución así condicionada. Lo difícil en muchos casos es conocer con certeza si la resolución es definitiva y causa estado o es susceptible de impugnación en la vía administrativa. Es ésta una de las cuestiones capitales cuyo debido tratamiento exige consideración especial.

(53) Siempre, por supuesto, que no proceda contra ellas recurso en vía administrativa. Los criterios dictados por la jurisprudencia y que ahora exponemos se refieren a los caracteres objetivos de las resoluciones que causan estado, pero además ha de tenerse en cuenta el órgano de que emanan y la competencia en virtud de la cual se dictan.

(54) *Sentencias* de 28 de noviembre de 1946, 18 de mayo de 1936, 27 de noviembre de 1911.

b') *Las resoluciones que afectan a la situación jurídico-administrativa personal o patrimonial de un administrado.*

En primer término, ha de señalarse que también estas resoluciones que ahora nos ocupan no han de admitir reclamación en vía administrativa, es decir, que ha de tratarse de resoluciones definitivas por razón de la autoridad de que emanan. Con la frase de resoluciones que afectan a la situación jurídica *personal* o *patrimonial* de un *administrado*, queremos comprender tanto a las que establecen o modifican el *status* común del administrado respecto de las potestades y deberes puramente personales como las que producen tal efecto en relación a su esfera patrimonial.

El *status* se modifica y cualifica por actos del propio administrado (55) o por actos de la Administración. En este último caso, si la resolución afecta a la situación jurídico-administrativa preexistente del administrado, limitando sus derechos y facultades o imponiéndola más graves obligaciones u onerosos deberes personales o por su titularidad sobre determinados bienes, resultará que nos encontramos con un acto administrativo que es causa y fundamento del recurso contencioso que concede la ley para obtener su anulación o revocación si fué dictado con vicio de procedimiento o de incompetencia o si lesionó el derecho o el interés personal, directo y legítimo del recurrente.

En el sentido indicado, se califican como resoluciones definitivas las que se comprenden en las siguientes categorías (56):

a') *Las que crean (57) o definen (58) una situación de derecho administrativo.*

b') *Las que afectan a otras declaratorias de derechos (59).*

c') *Las resoluciones que declaran o imponen una obligación (60) o una responsabilidad definida o individualizada (61).*

(55) F. GARRIDO FALLA, *El negocio jurídico del particular en el Derecho administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, enero-abril 1950, págs. 117 y ss., y *Actos del administrado*, en Nueva Enciclopedia Jurídica, t. II, Barcelona, 1950, págs. 312 y ss.

(56) Como se indica en el texto, estas resoluciones sólo causan estado si se adoptan por el superior jerárquico o si contra las mismas no procede recurso ante la propia Administración.

(57) Sentencia de 18 de mayo de 1936, «aún producida en cuestión incidental del asunto».

(58) Sentencias de 30 de diciembre de 1940 y 11 de junio de 1936.

(59) Siempre que procedan de autoridad competente. Sentencias de 3 de marzo de 1952, 15 de junio de 1935, 12 de enero de 1931; Auto de 24 de marzo de 1952.

(60) Sentencias de 23 de junio de 1950, «porqué no son de mero trámite». 8 de julio de 1914, 15 de abril de 1910, 21 de noviembre de 1905.

(61) Sentencias de 22 de octubre de 1945 y 17 de mayo de 1932.

d'') *Las revocatorias de autorizaciones (62) y las que deniegan reclamaciones de derechos en general (63); y*

e'') *En general, las resoluciones que impiden su modificación ordinaria por parte de la Administración.*

En Acuerdo de 23 de enero de 1953 («B. O. del E.» de 12 de abril) se declara que la calidad de definitiva de una resolución no depende únicamente de la autoridad de quien procede, sino más bien de su carácter de firmeza y de su condición normalmente irreformable, que impide toda mudanza ordinaria por parte de la Administración.

e'') *Las resoluciones que suspenden o dilatan el procedimiento sin causa legal y fundada.*

Un medio que se utiliza con frecuencia para definir situaciones jurídicas, desconocer derechos e ignorar deberes cuyo reconocimiento o efectividad se reclama, consiste en mantener el sujeto requerido—en nuestro caso, la Administración—una actitud pasiva, un comportamiento incongruente con la petición que se le hace y, sobre todo utilizar el expediente sofisticado de resolver denegando bajo condiciones que, por su eventualidad o indeterminación, implican una auténtica resolución denegatoria de lo solicitado. En tales supuestos, la jurisprudencia ha obviado la dificultad al admitir el recurso contra dichas resoluciones.

Así, ha calificado como definitivas las que deniegan lo solicitado (*Sentencia* de 13 de mayo de 1917), subordinándolo a la realización de hechos eventuales o indeterminados (*Sentencia* de 18 de diciembre de 1940): las que se limitan a dilatar el procedimiento y su resolución por tiempo incierto, en cuanto que tal proceder implica un vicio esencial y una vulneración del derecho del solicitante (*Sentencia* de 16 de junio de 1935), y, por último, las que suspenden la tramitación de un expediente por tiempo indefinido (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1915).

d'') *El carácter de resolución definitiva produce sus efectos propios con independencia de la calificación y de los actos del administrado.*

En *Sentencia* de 15 de diciembre de 1945, frente a la alegación del recurrente de que una resolución no tenía el carácter de definitiva, y por ello no le era posible impugnarla, se declara que el carácter de definitivas de las resoluciones administrativas dependería no de que contra ellas se hubieran utilizado los recursos legalmente procedentes, sino de

(62) *Sentencia* de 28 de junio de 1948.

(63) *Sentencias* de 23 de marzo de 1936 y 11 de junio de 1932, sobre reclamaciones de indemnización por determinados servicios; 7 de abril de 1902, *Auto* de 3 de marzo de 1902, relativo al recurso interpuesto por un concesionario; y, con carácter general, *Sentencia* de 21 de junio de 1922 y *Auto* de 9 de mayo de 1906.



la simple voluntad del particular que mediante la presentación de sucesivos escritos podía conseguir, con tan sencillo proceder, evitar que el acto administrativo causase estado, haciendo de esta forma ineficaz la prescripción de la acción contencioso-administrativa. Y ello porque la condición de que la resolución cause estado no depende del mero hecho de que hubiere o no sido objeto de apelación ante la superioridad administrativa, sino de que quien la dictó lo hiciera en virtud de facultades propias y privativas y, al dictarla, pusiera fin a la vía gubernativa (*Sentencias* de 14 de marzo y 14 de octubre de 1947).

b) *La jurisprudencia sobre resoluciones que causan estado.*

Es preciso, para comprender en sus límites la utilidad de la jurisprudencia en la calificación de las resoluciones administrativas, conocer la doctrina sostenida al declarar que no reúnen el citado requisito de causar estado aquellas que contienen determinados pronunciamientos

Así, las resoluciones que se condicionan a su ratificación, si los interesados reúnen suficientes pruebas para justificar su derecho (64); las que se limitan a declarar que no puede resolverse por falta de antecedentes (65) o de pruebas (66); las que dictan normas sobre propuestas para la distribución de los servicios (67); las que acuerdan la apertura de expedientes y señalan las líneas generales de los mismos (68); las que constituyen actos de mera gestión (69), o requerimientos e invitaciones (70); las que causan estado, pero son rectificadas por la Administración (71); las que se limitan a mantener la virtualidad de disposiciones legales sin imponer obligaciones ni desconocer derechos (72); aquellas en que se ordena repouter las cosas a su estado anterior, a fin de que se proceda a su reforma (73), las adoptadas por órgano incompetente (74); las que adquieren firmeza por no ser impugnadas en la vía gubernativa (75); y las que declaran que no se puede resolver «por ahora» (76).

(64) *Sentencia* de 11 de junio de 1903. *Auto* de 18 de octubre de 1903.

(65) *Sentencia* de 21 de junio de 1905.

(66) *Auto* de 9 de mayo de 1906.

(67) *Sentencia* de 11 de noviembre de 1943.

(68) *Sentencia* de 26 de marzo de 1909. *Auto* de 7 de octubre de 1907.

(69) *Auto* de 24 de febrero de 1906.

(70) *Sentencia* de 14 de marzo de 1947.

(71) *Sentencias* de 22 de febrero y 30 de diciembre de 1946, y 21 de enero de 1941, porque así queda privado de competencia del Tribunal que devuelve al Poder ejecutivo.

(72) *Sentencia* de 23 de mayo de 1933.

(73) *Auto* de 29 de enero de 1906.

(74) *Sentencia* de 14 de febrero de 1936.

(75) *Sentencia* de 30 de septiembre de 1949.

(76) *Sentencias* de 24 de marzo de 1906 y 5 de julio de 1946, por ejemplo. El profesor PÉREZ SERRANO, *El estilo de las Leyes*, Conf. Madrid, 1947, pág. 15, comentando la última de las *Sentencias*, dice que, al considerarse como resoluciones que no

En la exposición de la jurisprudencia nos limitamos a las declaraciones que, por su finalidad y por los términos de expresión utilizados, brindan una doctrina de valor y de aplicación general. La referencia a resoluciones que causan estado (77), como a las que no reúnen dicho requisito (78), apenas tiene utilidad, por tratarse de calificaciones casuísticas referentes a una gran variedad de materias, y en cuanto se condiciona a la permanencia de los textos legales, de cuya aplicación se deduce la calificación en uno u otro sentido, y además porque la contingencia se subordina también a que exista o no la posibilidad de delegación de competencia y ésta se haya o no otorgado.

Veamos ahora, de acuerdo con los textos legales, cuándo las resoluciones no admiten impugnación en vía administrativa.

#### 4.—LAS RESOLUCIONES SUSCEPTIBLES DE IMPUGNACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA NO CAUSAN ESTADO.

En el artículo 2.º de la Ley se establece que *no causan estado* las resoluciones de la Administración *cuando sean susceptibles de recurso por la vía gubernativa*; y el Reglamento (artículo 2.º) dispone que *causan estado y podrán ser reclamables sólo en vía contenciosa* ante los Tribunales provinciales *las resoluciones* a que se refiere el artículo anterior, *dictadas por los Gobernadores de provincia, por los Delegados de Ha-*

causan estado las resoluciones en que la Administración consigna las expresiones «por ahora», «por el momento», u otras análogas, se sostiene un criterio que puede abrir brecha peligrosa, dando facilidades a la Administración y negando a los particulares el acceso a la vía jurisdiccional.

(77) En esta materia, quizás más que en otras, carece de utilidad una exposición casuística de la jurisprudencia, salvo que lo fuera con un detalle de los casos debatidos en cierto modo incompatible con los límites tolerables en un trabajo de Revista. Ello se prueba con la consulta de los Repertorios de Jurisprudencia, que muy excepcionalmente resulta de verdadero provecho. Cfr., por ejemplo, PERA Y VERDAGUER, *Jurisdicción y Competencia*, Barcelona, 1953. Además, ha de tenerse en cuenta que las resoluciones causan estado por los efectos que producen y por la competencia en virtud de la cual se dictan, lo cual depende del carácter de su atribución, de la permanencia de la norma legal o de la delegación que la otorga a un determinado órgano.

(78) Vid. J. GASCÓN HERNÁNDEZ *Unidad, competencia y jerarquía como principios de organización administrativa*, en Estudios dedicados al Prof. GASCÓN Y MARÍN, páginas 57 y ss. El profesor JORDANA DE POZAS, en brillante y sugestivo estudio, ha analizado las consecuencias políticas y administrativas que se derivan del principio de unidad, vid. «Rev. de Estudios Políticos», núms. 4 y 5. R. ALESSI, *Diritto Amministrativo*, Milán, 1949, I, pág. 106, señala la existencia de un orden jerárquico de los órganos (del que es consecuencia el orden jerárquico de la competencia) y de una relación jerárquica de los titulares de los mismos. La organización del Estado presenta una forma piramidal por la distribución jerárquica de los distintos órganos y grupos de órganos, y en cuyo vértice está respectivamente el órgano superior, que unifica la correspondiente jerarquía. Vid. SANTI ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*. Padua, 1937, pág. 103.

*cienda y por cualquier otra Autoridad o Corporación provincial, contra las cuales no proceda por Ley o Reglamento recurso de alzada en la vía gubernativa o en la judicial.*

De los citados preceptos, el de la Ley, por los términos de su formulación, parece admitir, en principio, la reclamación en vía administrativa mediante el ejercicio de los diferentes recursos que se establecen en los Reglamentos de Procedimiento o en las especiales disposiciones de aplicación a la materia de la resolución adoptada. Esta interpretación, sin embargo, se opone al carácter distintivo de una resolución que «causa estado», pues debe expresar una voluntad administrativa que tienda a la creación o modificación de una situación jurídica individualizada, y por ello se trata, en principio, de cuestiones de fondo o materiales. Más concretos en su finalidad calificativa del carácter de las resoluciones de las autoridades y Corporaciones locales, a los efectos del requisito primero del artículo 1.º de la Ley de lo Contencioso, son los preceptos reglamentarios. En efecto, se contemplan exclusivamente los casos en los que la resolución puede ser o no impugnada mediante el recurso de alzada, que constituye el medio jurídico de tutela más común y ordinario en vía administrativa.

En cualquier caso, resulta ineludible conocer y determinar cuándo una resolución causa estado o es susceptible de recurso en vía administrativa, para lo cual puede atenderse a su contenido y finalidad, materia sobre la que recae, autoridad de la que emana, etc.

La aplicación individualizada o conjunta de los criterios jurisprudenciales, pueden resolver una de las incógnitas del problema en cuanto se refiere a las características que han de concurrir en una determinada resolución para estimarla como definitiva y que causa estado, pero además es necesario que por el órgano de que emana merezca la misma calificación, bien porque al dictarse se ha manifestado la voluntad de la Administración por quien tiene atribuida la competencia con carácter absoluto, bien porque el ordenamiento jurídico exige el cumplimiento por el administrado de ciertos trámites ante la autoridad que ha dictado la resolución, como requisito previo para que ésta cause estado. A este fin, procede el estudio de los recursos administrativos que afectan a uno y otro supuesto: el recurso de alzada y el recurso de reposición.

#### A) *El recurso de alzada.*

##### a) *Su fundamento y carácter.*

El ordenamiento de la Administración es jerárquico. El principio de jerarquía es, pudiéramos decir, la columna vertebral de la Administración; desde los cimientos a la cúpula del complejo estructural administrativo, la idea de jerarquía inspira un orden de subordinación de poderes y funciones; la unidad de acción sobre la variedad de órganos

que actúan la voluntad administrativa es evidente (79). Contemplando la organización de la Administración napoleónica, ya señalaba TAINE, en gráfico símil, la unidad de la acción en la variedad de todos los servicios. Así, la unidad se obtiene a través de las relaciones de mando y subordinación establecidas entre los distintos órganos, desde el superior al más inferior grado; la jerarquía es garantía de la unidad en cuanto concentra en el superior mayores poderes de decisión y de revisión de los actos del inferior.

Este poder de revisión, que puede ejercerse de oficio, se impone actuarlo cuando el ordenamiento establece el derecho de recurso en favor del administrado (80). El superior debe resolver las reclamaciones que se formulen contra los actos del inferior; y, en último extremo, la pretensión del administrado se concreta en obtener una resolución que cause estado, que le permita ejercer los medios de tutela de carácter jurisdiccional (81). Ahora bien, como el poder jerárquico no tiende a la confusión de las competencias, como señalan HAURIOU y BONNARD, el derecho de recurso del administrado y los poderes de revisión del órgano superior se condicionan a la existencia de una relación de jerarquía propia o impropia, y también al régimen de la competencia jerárquica.

El ordenamiento jerárquico de la Administración presume la existencia de una relación jerárquica entre los órganos de un mismo ramo o departamento; otorga un carácter ordinario y común al recurso de alzada, y concede al superior el poder de reexamen de los actos del inferior. Salvo disposición en contrario, es, pues, principio general la posibilidad de recurrir en alzada contra los actos del inferior, y así sucesivamente, hasta agotar los distintos grados de la jerarquía (82).

(79) Cfr. O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, t. I, París, 1903, págs. 139 y ss. El recurso jerárquico es un medio de tutela, no sólo de excitación del poder del superior, dice J. GASCÓN HERNÁNDEZ, *El recurso jerárquico*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 5, enero 1942, pág. 148.

(80) E. GUICCIARDI, *La Giustizia Amministrativa*, 2.ª ed., Padua, 1913, pág. 100, la noción de recurso jerárquico y de acuerdo definitivo puede decirse que son complementarias. Y M. PI Y SUÑER señala que la arquitectura de lo contencioso se apoya sobre la organización de los recursos gubernativos y que el carácter centralizador o descentralizador de la legislación influye en la presunción de haber terminado o no la resolución la vía gubernativa. Ob. cit., págs. 76 y ss.

(81) Vid. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, 5.ª ed., Milán, 1946, págs. 60 y ss. A. AMORTH, ob. cit., págs. 93 y ss. L. ROLLAND, *Precis de Droit Administratif*, 7.ª ed., París, 1947, pág. 329. R. ALESSI, ob. cit., pág. 109. E. GUICCIARDI, ob. cit., pág. 95. J. GASCÓN HERNÁNDEZ, *Sobre el recurso jerárquico*, «Rev. de Estudios Políticos», núm. 5, enero 1942, págs. 148 y ss. J. M. VILLAR ROMERO, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1944, págs. 159 y ss.

(82) Así, Ministerio de Obras Públicas (R. D. de 23 de abril de 1890), artículos 39, 68, 74 y ss.; del Ejército (R. D. de 25 de abril de 1890), artículos 22, 23, 34, 35 y 36; de Marina (R. D. de 25 de abril de 1890), artículos 31 y ss. y 55 y ss.; de Justicia (R. D. de 9 de julio de 1917), artículos 228 y ss.; de Educación Nacional (R. D. de 30 de diciembre de 1918), artículos 85 y ss. (art. 85: «Procederá el recurso de alzada

La base 12 del artículo 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889 sólo establece la siguiente prescripción: «Se determinarán los casos en que la resolución administrativa *cause estado* y los en que haya lugar al *recurso de alzada*.» En tales términos, pese a su carácter de norma básica de aplicación en el procedimiento general administrativo de la Administración del Estado, no se resuelve la cuestión relativa a la procedencia ordinaria del recurso del alzada, pues remite la garantía al cumplimiento de uno de los requisitos que deben observarse en toda notificación por disponerlo así la propia Ley, cual es el de que se expresen los recursos que procedan contra el acto que se notifica y del término para interponerlos. Es en los Reglamentos de Procedimiento de los Ministerios donde se contienen preceptos expresos sobre los acuerdos que causan estado y aquellos susceptibles de recurso de alzada. Esto, por lo que afecta al recurso ordinario, es decir, al que sigue la línea jerárquica en un mismo Ramo o Departamento de la Administración; además, en disposiciones especiales se establece un recurso de alzada excepcional y extraordinario ante el Consejo de Ministros o ante el Jefe del Estado, que, en general, afectan a resoluciones que por su naturaleza o por excepción legal se sustraen a la fiscalización de los Tribunales contencioso-administrativos.

b) *El recurso de alzada en la jurisprudencia.*

a) *Su fundamento.*

La procedencia del recurso tiene su fundamento en el *principio de jerarquía*. En la Real Orden de 21 de febrero de 1923 se establecía que el orden regular y lógico del procedimiento exige que de las resoluciones administrativas se recurra ante la Autoridad superior de la que dictó el acto, sin que sea lícito prescindir de la *jerarquía*, que es uno de los principios en que se funda el procedimiento administrativo. Y en *Acuer-*

---

ante el Subsecretario o Directores Generales, como delegados del Ministro, contra las resoluciones de las autoridades provinciales, o de los Jefes de Sección del Ministerio; art. 86: «Contra las resoluciones del Subsecretario o Directores Generales dictadas en uso de las facultades propias cabe recurso de alzada ante el Ministro»; artículo 87: «Las resoluciones dictadas por el Subsecretario o Directores Generales, como delegados del Ministro, y las de éste, son definitivas y sólo pueden ser impugnadas en vía contenciosa, ante la Sala tercera del Tribunal Supremo»; de Agricultura (aplicable a Industria y Comercio) (Decreto de 14 de junio de 1935), artículos 19, 25, 26 y 27); de Gobernación (Decreto de 31 de enero de 1947), artículos 165 y ss., se requiere *resolución definitiva* o de trámite que decide directa o indirectamente el fondo del asunto, pongan término al mismo, hagan imposible su continuación o hayan producido indefensión al interesado, desconociendo sus derechos, y, además, que esté dictada por autoridad dependiente del Ministerio de la Gobernación y en materia de la competencia del mismo. Vid. también Reglamento de 29 de julio de 1924 sobre reclamaciones económico-administrativas.

dos de 23 de enero de 1953 y 19 de octubre de 1951 (83) se insiste en que no se puede decir que la Administración ha pronunciado su última palabra hasta que sobre el particular se pronuncia el superior jerárquico, lo que fundamentó, se señala, el dictado de los artículos 1.º y 2.º de la Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

b') *Su carácter ordinario.*

En el procedimiento administrativo es norma general la procedencia del recurso de alzada contra las resoluciones de las autoridades y organismos subordinados, siempre que las leyes no lo prohiban (84).

c) *El principio de competencia y el recurso de alzada.*

El principio de competencia corrige y condiciona los poderes jerárquicos. El régimen de la competencia es el que más contribuye a la resolución de las cuestiones relacionadas con el requisito que estudiamos. La aplicación de sus principios puede obviar las dificultades que presenta la imprecisión legislativa y también las que se derivan de la existencia de una variedad de Corporaciones e instituciones comprendidas en la denominada Administración funcional (85), en las que la relación de jerarquía con las Administraciones territoriales presenta caracteres muy diversos.

a') *La competencia: nociones generales.*

El principio de competencia juega un papel de primer orden en el régimen jurídico de la Administración.

La competencia es el conjunto de funciones atribuidas a un oficio administrativo (86). La competencia determina la esfera de acción, la capacidad de obrar de cada uno de los órganos de la Administración (87),

(83) «B. O. del E.» de 12 de abril de 1953 y 20 de noviembre de 1951, respectivamente.

(84) Sentencia de 16 de junio de 1951. Vid. la jurisprudencia que se cita al tratar de las resoluciones de Subsecretarios y Directores Generales.

(85) E. PÉREZ BOTIJA, *Problemas de administración corporativa*, en «Rev. de Estudios Políticos», núm. 7, Madrid, 1942, pág. 91. F. GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950. L. LÓPEZ RODÓ, *Corporaciones de servicios*, «Rev. General de Legislación y Jurisprudencia», t. 174, 1.º de 1943, pág. 524.

(86) R. ALESSI, ob. cit., pág. 102. U. FORTI, *Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche*, Nápoles, 1948, págs. 140 y ss., analiza la naturaleza de las normas que regulan la competencia, como normas jurídicas, en demostración de las consecuencias del régimen de la misma.

(87) RACCI, *Diritto amministrativo*, IV, Padua, 1935, pág. 142.

de forma tal que en la variedad de actuación de los mismos se obtenga la unidad de la acción administrativa (88).

La distribución de la competencia se inspira conjuntamente en diversos criterios (*materia, territorio, grado jerárquico*), que no es del caso examinar; lo que ahora interesa es determinar las consecuencias jurídicas que se derivan del régimen de la competencia, por cuanto contribuyen directamente a la resolución de las cuestiones derivadas de los preceptos de la Ley y del Reglamento de la jurisdicción de lo contencioso, a cuyo tenor la admisión procesal del recurso se condiciona, entre otros requisitos, al que exige en la resolución impugnada el carácter de definitiva, de *que causa estado*. Es por ello necesario conocer la trascendencia jurídica, a los efectos del citado requisito, de los actos de la Administración por el órgano de que proceden y del grado en que le está atribuida la competencia para resolver.

La generalidad de la doctrina, como la misma jurisprudencia, reconoce como fundamento y principio cardinal del régimen de la competencia su ordenación por vía legal o reglamentaria. La atribución de competencia a los distintos órganos de la Administración se establece en las disposiciones legales o reglamentarias: la competencia debe ser establecida *positivamente* por el derecho objetivo (89). La jurisprudencia insiste en este criterio. Así, tiene declarado que las disposiciones legales son las que trazan la órbita dentro de la que deben mantenerse en su actuación los órganos administrativos (*Sentencia* de 23 de diciembre de 1950), porque expresa el conjunto de poderes de todo elemento de Estado, conferidos por un acto creador del órgano o delimitado el ámbito de cada uno mediante normas reguladoras de derecho público (*Sentencia* de 11 de enero de 1936), que señalan la esfera de competencia de los distintos oficios (*Sentencia* de 13 de abril de 1942), la esfera de acción propia y facultades que les corresponden (*Sentencia* de 8 de mayo de 1930), que han de ejercer como facultad y deber (*Sentencia* de 17 de diciembre de 1930), y por ello la actuación sin competencia constituye un vicio radical e insubsanable (Agravios, *Acuerdo* de 15 de mayo de 1952) (90), en cuanto la competencia, por ser de derecho público, corresponde al organismo al que la Ley se le atribuya, y no a ningún otro (*Sentencia* de 9 de abril de 1945). Y en la *Sentencia* de 9 de septiembre de 1950 se declara que legislador es el que señala el ámbito funcional de cada una de las distintas esferas administrativas, y dentro de ellas, el de los diversos órganos que las integran.

(88) F. D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, vol. I, Turín, 1932, página 235. Vid. también la noción de jerarquía administrativa en SANTAMARÍA DE PAREDES y GASCÓN Y MARÍN, y la bibliografía que venimos citando.

(89) R. ALESSI, *ob. cit.*, pág. 103.

(90) En el mismo sentido, *Sentencias* de 29 de septiembre de 1950 y 10 de enero de 1935.

b') *El carácter absoluto e inderogable de la competencia.*

La atribución de la competencia administrativa, como de orden público y determinada por la ley, origina como consecuencia inmediata la de su inderogabilidad. Por ello los particulares no pueden alterar la atribución de la competencia, de tal forma que la sumisión que voluntariamente adopten carece de eficacia y en modo alguno puede servir de fundamento para considerar y tener por voluntad administrativa la manifestada por un órgano que actúa en virtud de una competencia atribuida por los sujetos interesados (91). La competencia, por su carácter inderogable, se presenta como facultad y deber de un oficio (*Sentencia* de 17 de diciembre de 1930); como privilegio o monopolio del órgano que la tiene atribuida respecto de otros de la misma o de distinta esfera administrativa; determina el límite de su esfera legal de acción y de la que corresponde a los demás.

En la *Sentencia* de 23 de abril de 1943 se declara que la competencia es de orden público y está determinada por la Ley, sin que la sumisión de los interesados a la resolución que dicte el centro u organismo a que se dirigen pueda alterar el mencionado principio; la competencia de la Administración es ajena a la voluntad de las partes, pues procede únicamente de las atribuciones conferidas por la Ley (R. D. C. de 16 de septiembre de 1913); los convenios entre particulares no pueden afectar a las atribuciones de las autoridades administrativas (R. D. C. de 13 de mayo de 1909).

c') *La improrrogabilidad de la competencia.*

La competencia es ordenada en interés público y pertenece al oficio que la tiene atribuida. Si la atribución de competencia es de carácter absoluto e inderogable en relación con los administrados, ¿implica la misma consecuencia respecto de los oficios superiores?; más concretamente, ¿es admisible la prorrogabilidad de la competencia?; El ordenamiento de la competencia supone una relación jerárquica en sentido técnico y propio (92); una sucesión de competencias de distinto contenido y valor, destinadas todas al desarrollo de una misma o determinada actividad (93). Este concurso de competencias corrige y hasta excluye el

(91) M. BALLBÉ, *Jurisprudencia administrativa*, «R. G. de L. y J.», t. 176, página 580. y la bibliografía que cita. En el comentario de unas decisiones del T. S. analiza las consecuencias que se derivan del régimen de la competencia y su relación con el principio de jerarquía.

(92) E. GELICARDI, *ob. cit.*, pág. 95.

(93) R. ALESSI, *ob. cit.*, pág. 108.



despliegue de la facultad de avocación que corresponde al superior respecto del inferior en la ordinaria y pura relación jerárquica (94). Así, el carácter improrrogable de la competencia se verifica con mayor o menor rigurosidad y efectos, según las condiciones de atribución de la misma. La competencia, por principio, pertenece al órgano designado por la ley, y su avocación por el superior es sólo admisible excepcionalmente y en los supuestos permitidos por la norma legal.

La determinación del grado en la atribución de la competencia es de extraordinario interés para calificar si las resoluciones emanadas del órgano competente tienen carácter definitivo y por causar estado son susceptibles de impugnación mediante el recurso contencioso-administrativo. Igualmente si admiten su impugnación en vía administrativa, como si la competencia puede ser avocada por el superior.

La doctrina italiana se ha ocupado de la cuestión y, en general, es unánime distinguir en la atribución de la competencia los siguientes modos o grados (95):

I) *Competencia alternativa o concurrente*.—La ley se limita a la atribución de competencia en determinada materia a una serie de oficios sin otra especificación. En tales casos, por el concurso de competencias que se produce, el órgano superior goza de facultades de fiscalización sobre los actos de inferior y puede sustituir la actividad de éste por la suya propia. El ordenamiento jerárquico de la Administración se proyecta casi con toda su rigurosidad en el de la competencia, y el ejercicio de ésta se somete, por principio general, a los órganos jerárquicos superiores, que pueden así revisar los actos del inferior y hasta sustituir a éste en el ejercicio de la competencia. La atribución de competencia en forma alternativa o concurrente tiene lugar cuando la Ley persigue que el órgano superior pueda ejercer las facultades señaladas, pero a veces se ocasiona por deficiencias en la técnica legislativa, aunque por inspiración del principio de jerarquía. En cualquier caso, la conclusión es clara: una resolución de órgano que ejerce una competencia atribuida en concurrencia de otros puede ser impugnada ante el órgano superior, y así, ascendentemente, hasta el primero en el orden sucesivo de la competencia jerárquica en la materia; en otro caso, al no apurarse las instancias que procedan, las respectivas resoluciones carecerán del requisito de causar estado.

II) *Competencia relativamente exclusiva*.—Cuando la ley especifica el órgano, en una serie jerárquica, al que se atribuye la competencia, ésta adquiere la característica de absoluta, bien de modo relativo o bien

(94) J. GASCÓN HERNÁNDEZ, *Unidad...*, cit., pág. 61.

(95) En general, los tratados y manuales de Derecho administrativo le dedican capítulo especial al estudio de la jerarquía y de la competencia. U. FORTI, ob. cit., página 141, distingue la *competencia propia*, la *competencia vicaria* y *competencia por sustitución*.

de modo absoluto. Si la competencia que se otorga es relativamente absoluta, su ejercicio corresponde al órgano designado para ejercerla, y por establecerse una rigurosa distribución de aquella, no es admisible la sustitución en su ejercicio, la avocación por el órgano superior. En tales supuestos, al superior se reservan las facultades de fiscalización de los actos del inferior, de oficio o a instancia de parte por virtud de recurso de alzada, y la de resolución de las competencias entre los órganos que le están subordinados. Los poderes inherentes a su posición jerárquica quedan, pues, limitados a una revisión de los actos del inferior. En relación con el requisito de que las resoluciones han de emanar de órganos competentes y han de causar estado, será preciso que el superior resuelva. La Ley reserva así al órgano superior la facultad de manifestar la última voluntad administrativa si se pretende residenciar a la Administración ante los Tribunales.

III) *Competencia absolutamente exclusiva.*—La atribución de competencia con carácter absoluto y exclusivo a un determinado órgano excluye la posibilidad de que los superiores puedan fiscalizar las resoluciones adoptadas por el que goza de competencia, ni mucho menos sustituirle en el ejercicio de la misma. La atribución de competencia absoluta excluye, pues, toda intromisión de cualquier clase del órgano superior en la materia reservada al inferior; resulta incompatible con toda revisión formal o en cuanto al fondo; y, por último, otorga carácter definitivo a las resoluciones adoptadas por el órgano titular de la competencia; las resoluciones del mismo causan estado. En definitiva, competencia exclusiva y ordenamiento jerárquico son incompatibles (96).

d') *La delegación de la competencia.*

Es principio general el de que la delegación de competencia sólo puede operarse de acuerdo con las disposiciones que la regulan respecto a la naturaleza de las funciones, materias sobre las que ha de ejercerse y condiciones de la atribución al órgano que la delega. En este momento es inoportuna hasta la simple enumeración de los interesantes problemas que lleva anejos el régimen de la delegación administrativa (97). Lo que interesa es el criterio prevalente en la calificación de los actos del

(96) E. GUICCIARDI, ob. cit., pág. 101. También plantea la posibilidad de resolución definitiva implícitamente. ¿La competencia exclusiva está sometida al principio de *numerus clausus*? Es preciso pronunciarse por la afirmativa en cuanto la regla es la de competencia del superior para revisar los actos del inferior, el carácter ordinario del recurso de alzada y el empleo de terminología técnica por el legislador moderno. SANTAMARÍA DE PAREDES distingue, a efectos del recurso de alzada, la materia propia de la competencia del superior, la competencia por virtud de delegación, y, en la duda, estimaba procedente el recurso de alzada.

(97) Vid. F. FRANCHINI, *La delegazion amministrativa*, Milán, 1950.

órgano que ejerce una competencia por delegación, como definitivos o no, en vía administrativa.

La procedencia del recurso ante el superior contra los actos del inferior se fundamenta en estas consideraciones: I) El órgano que delega unas funciones no se desinteresa del ejercicio que de ellas hace el delegado, pues es deber suyo vigilar y fiscalizar su actuación, para lo que constituye uno de los medios más idóneos el examen de los recursos que se interpongan contra las resoluciones adoptadas en ejercicio de la competencia delegada; y, II) La delegación crea la posibilidad de que el acto del delegado adolezca de vicios por exceder los límites de la delegación, cuyo examen y calificación nadie mejor puede realizar que quien otorgó la competencia.

De esta conclusión de principio no debe, sin embargo, deducirse una norma de general aplicación. La doctrina señala que al efecto de estimar o no definitiva una resolución del órgano que ejerce una competencia delegada ha de atenderse al carácter—*rationae persona* o *rationae materia*—con el cual se otorga la competencia a un órgano determinado, aunque éste puede delegar su ejercicio, pues mientras en el primer caso nada obsta al recurso de alzada y más bien está justificada su procedencia, en el segundo resulta procedente reconocer como definitivo el acto del delegado (98).

Esta distinción exige la previa calificación del carácter con el cual fué atribuída la competencia por la norma legal o reglamentaria, y crea también la posibilidad de error en la calificación, que tiene las mismas consecuencias que el de estimar como definitiva una resolución que no lo es, o viceversa, como ya señalábamos al referirnos a las fórmulas ideadas para obviar las dificultades que presenta el requisito de que la resolución «cause estado». Es ésta la razón por la cual nos parece que, en garantía de la situación del administrado, debe optarse por el reconocimiento de carácter definitivo del acto del órgano que ejerce una competencia delegada, salvo disposición expresa e inequívoca en contrario (99).

#### e) *La competencia en la legislación y en la jurisprudencia.*

En la legislación española no siempre la atribución de competencia a los órganos de la Administración se opera utilizando criterios y terminología técnicos que facilitarían la calificación del grado o carácter con el que se atribuye, evitándose las dudas que se han derivado de la aplicación del artículo 2.º, párrafo 1.º, de la Ley de Jurisdicción de lo contencioso. La deficiencia de la técnica legislativa en las diversas fuen-

(98) *Idem id.*, págs. 199 y 200.

(99) *Vid.* artículo 87 del Reglamento del Ministerio de Educación Nacional. *Vid.* Agravios, Acuerdo de 17 de agosto de 1951 («B. O.» de 3 de noviembre).

tes legales es causa de graves errores y de consecuencias irreparables en el orden de las garantías jurídicas respecto a la actividad administrativa. La excepción de incompetencia dispone de un campo fructífero con el requisito de que la «resolución cause estado», mas muy excepcionalmente se ven recogidos en las decisiones de los Tribunales los principios del régimen de la competencia jerárquica.

La jurisprudencia, sin resolver en su esfera todas las cuestiones que venimos señalando, ofrece doctrina que puede servir de base para sucesivas y más completas elaboraciones.

a'') *Competencia alternativa o concurrente.*

En el *Acuerdo* del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 1952 (100) se declara expresamente que la competencia genéricamente atribuida al Ministerio ha de entenderse conferida al titular del Departamento a quien corresponde hacer los nombramientos del personal del Ramo, en tanto no delegue expresamente sus facultades en autoridad inferior (101).

Es también el caso de la que pudiéramos calificar, con terminología usual, *competencia residual*. Al atribuirse a una esfera administrativa o a un ramo de la misma la competencia para conocer y resolver sobre determinada materia, ha de entenderse que, en definitiva, se otorga al órgano superior, y que la actuación del inferior, por muy reiterada que sea, si no la tiene atribuida de modo absoluto o relativo, puede avocarla el superior, al que, por consiguiente, corresponde en todo momento, salvo disposición expresa en contrario (102).

La remisión total de la competencia al superior jerárquico se acentúa en el fundamento cuando se refiere a materia disciplinaria. En efecto, la misma naturaleza de la potestad atribuida a la Administración sirve de fundamento para estimar que se trata de competencia alternativa o concurrente la atribuida a los órganos que pueden ejercerla, con la consecuencia de que el superior jerárquico posee unos poderes totales que alcanzan, por tanto, a la facultad de avocación.

(100) «B. O. del E.» de 14 de abril.

(101) Vid. también el *Acuerdo* de 19 de octubre de 1951 («B. O. del E.» de 5 de noviembre).

(102) En la esfera de la Administración local podría señalarse el ejemplo en contra, toda vez que tradicionalmente el órgano superior ha sido en las respectivas esferas la Diputación Provincial y el Ayuntamiento, mientras que ahora, por ejemplo, el *Presidente de la Diputación tendrá cuantas facultades de gobierno y administración de los intereses peculiares de la Provincias no estén atribuidas de modo expreso a la Diputación, y en particular...* (art. 268 de la Ley de Régimen Local). Pero la tendencia que expresa este precepto no se opone a lo que decimos en el texto, pues aparte las razones que pueden justificarla, no se trata más que de una nueva valoración y de un cambio en la atribución de la competencia residual.

En este sentido, el *Acuerdo* de 19 de octubre de 1951 (103) sostiene que, si bien el principio de jerarquía administrativa no puede ser adoptado con carácter de generalidad como un dogma de nuestro derecho administrativo, es evidente que en orden a la potestad disciplinaria de la Administración su reconocimiento está plenamente justificado, ya que constituye un derecho y un deber de todo funcionario administrativo el velar por que sus inferiores en grado cumplan debidamente sus obligaciones profesionales, pudiendo corregir la deficiencia de dicho cumplimiento con los medios y a través de las garantías concedidas por la Ley, y por ello, si bien el artículo 62 del Reglamento de funcionarios de 7 de septiembre de 1918 concede atribuciones al jefe de la dependencia o Centro donde el inculcado presta sus servicios, para ordenar la incoación del expediente y para el nombramiento de Juez instructor, no excluye la posibilidad de que el superior jerárquico del órgano primariamente competente puede válidamente, y sin infringir la letra ni el espíritu del citado precepto reglamentario, asumir la ejecución de los expresados actos.

h'') *Competencia relativamente exclusiva.*

La jurisprudencia sobre atribución de competencia con carácter relativamente exclusivo es también parca en declaraciones generales. En las numerosas decisiones que podríamos citar, apenas si excede los límites de la pura y simple declaración de nulidad del acto emanado de órgano incompetente, de la misma esfera administrativa y orden jerárquico, de distinto orden o de otra Administración pública. Así, por ejemplo, cuando una Dirección General resuelve si corresponde hacerlo a otra del mismo o de distinto Departamento; si la resolución se adopta por un Ministerio y la competencia pertenece a otro; si dicta la resolución una Dirección General en vez del Ministerio; si un órgano de un Ayuntamiento en vez de otro del mismo, etc. Más explícita es en lo relativo a las facultades de revisión del órgano jerárquico superior. En la *Sentencia* de 4 de enero de 1944 se declara que todo sistema orgánico, ya sea judicial o administrativo, basado en los principios de jerarquía y subordinación de funciones, supone implícitamente en el organismo o autoridad llamado a conocer en grado superior de las resoluciones del inferior la potestad de examinar y discernir si éste se atuvo o no a las prescripciones de la ley, singularmente si fueron o no dictadas dentro de la órbita de sus atribuciones. Y en *Acuerdo* de 7 de octubre de 1949 (104), en términos decisivos, se sostiene que la superioridad tiene toda la competencia atribuida a sus órganos subordinados, mientras una ley no la

(103) «B. O. del E.» de 5 de noviembre.

(104) «B. O. del E.» de 15 de noviembre.

límite determinadamente para un supuesto concreto, y que dicha competencia comprende lo mismo asuntos de gobierno que de administración, docentes o técnicos, lo que permite a la Superioridad el examen de las decisiones tomadas por los organismos que le están supeditados, aun cuando las disposiciones que los regulan se hayan referido a ellos como titulares de la función que se les atribuye.

c'') *Competencia exclusiva.*

En los casos de atribución de competencia de modo exclusivo, el titular de la misma ejerce facultades propias, no revisables, por el superior; las resoluciones que adopte en uso de su competencia son definitivas y causan estado, a los efectos del recurso del contencioso, si procede.

La *Sentencia* de 17 de diciembre de 1921, reiterando la sostenida en la de 4 de noviembre de 1901, sostiene que el Ministerio carece de competencia para conocer de la alzada indebidamente interpuesta, ni aun a título de enmendar o corregir el abuso de poder en que la autoridad recurrida incurriera, por cuanto al Tribunal contencioso corresponde privativamente decidir acerca del supuesto exceso y juzgar si existió o no contradicción con otras resoluciones anteriores.

El reconocimiento de una competencia exclusiva en un órgano que no ocupa el primer puesto en el correspondiente orden jerárquico exige que la ley la establezca expresamente, requisito éste derivado de la doctrina y jurisprudencia que hemos citado y de la combinación de los principios de jerarquía y competencia sobre los que descansa fundamentalmente la organización administrativa.

En general, cabe estimar también como competencia exclusiva la que corresponde a una esfera de Administración en relación con la actuación de órganos de otra distinta. En numerosas decisiones de nuestros Tribunales de lo Contencioso se contiene esta doctrina: así, en *Sentencias* de 24 de febrero de 1949, 23 de marzo de 1943, 10 de enero de 1936 y 6 de marzo de 1933. En general, se trata de competencia propia de las entidades locales, actuada por órganos de la Administración central.

d) *La procedencia del recurso de alzada excluye que la resolución cause estado.*

a') *El principio general.*

Los preceptos de la Ley y del Reglamento de la jurisdicción contencioso-administrativa condicionan el reconocimiento, en una resolución del requisito de «causar estado», cuando por disposición expresa e in-

equivoca, o como resultado de la aplicación de los principios de jerarquía y competencia, procede contra los actos o resoluciones de un órgano de la Administración el recurso de alzada ante el superior, y así sucesivamente, hasta que se produzca por una de las dos citadas causas una resolución definitiva que permita el acceso a la vía jurisdiccional.

En tal sentido, es unánime la doctrina de la jurisprudencia cuando declara que las resoluciones susceptibles de impugnación mediante el recurso de alzada no causan estado (105), sin que subsane la falta la interposición de un recurso de reposición (106) ni tampoco la existencia de error en la notificación al señalar la procedencia o no de recursos administrativos (107).

La falta del recurso de alzada determina la incompetencia de jurisdicción, bien de oficio o a requerimiento de parte (108).

*b') La jurisprudencia sobre calificación de las resoluciones de los Centros directivos, a los efectos del recurso de alzada.*

Las resoluciones de los Subsecretarios y Directores Generales, por una progresiva atribución de competencia con carácter relativo o exclusivo, bien en las disposiciones legales y reglamentarias o en virtud de delegación de la autoridad ministerial para corregir una distribución que se mantiene desde el sistema de Administración liberal, y también como consecuencia de las fórmulas utilizadas en la parte dispositiva, puede afirmarse que constituyen el núcleo más numeroso de las que plantean la cuestión previa de la calificación como resoluciones que causan o no estado a los efectos del recurso contencioso.

La regla general, dada la naturaleza de los órganos y la competencia que ejercen, es la de que dichas resoluciones son recurribles ante el Ministro del Departamento mediante el recurso de alzada (109). Esta re-

(105) *Sentencias* de 10 de junio de 1948, 31 de marzo, 23 de mayo, 20 de octubre y 13 de noviembre de 1947, 26 de abril de 1943, y 20 de junio, 11 de julio y 16 de noviembre de 1940, 19 de marzo de 1936, 17 de junio de 1932, 11 de diciembre de 1930; *Autos* de 17 de mayo de 1949, 14 de marzo de 1944, 9 de enero de 1935, 12 de noviembre de 1913, etc.

(106) *Sentencias* de 11 de mayo de 1949 y 6 de marzo de 1947.

(107) *Auto* de 1 de noviembre de 1913.

(108) Por ejemplo, *Sentencias* de 26 de abril de 1943 y 1 de junio de 1940; *Auto* de 14 de marzo de 1944.

(109) La resolución de la Dirección General susceptible de impugnación mediante recurso de alzada no causa estado. Así, en *Sentencias* de 20 de octubre de 1950, 31 de marzo de 1949, 30 de abril, y 15 de junio (Subsecretaría) y 6 de julio de 1948, 6 y 14 y 20 de marzo, 14 y 20 de octubre de 1947, 21 de enero y 17 de junio de 1946, 22 de diciembre de 1944, 26 de abril de 1943, 17 de diciembre de 1941, y 24 de junio, 11 de julio, 25 de octubre y 16 de noviembre de 1940, 11 de enero de 1936, 11 de diciembre de 1930; *Autos* de 14 de marzo de 1944 y 9 de enero de 1935. Sin embargo, en

gla es una consecuencia del principio y relación de jerarquía, por cuya virtud el Ministro, como superior, encarna la máxima autoridad y es de su competencia resolver con carácter definitivo los asuntos propios del Departamento.

En la *Sentencia* de 27 de enero de 1951 se justifica la regla general, por cuanto la Administración central se halla organizada en Departamentos ministeriales, al frente de cada uno de los cuales, y como titular del mismo, se encuentra un Ministro que encarna la máxima autoridad administrativa, a cuyas órdenes actúan, en concepto de subordinados de mayor categoría, los Subsecretarios y Directores Generales, que tienen a su cargo la buena marcha, régimen e inspección de los servicios concretamente asignados a su competencia, teniendo el Ministro como atribución propia de su alta jerarquía la de decidir en última instancia y con carácter definitivo, dentro de la vía gubernativa, los distintos expedientes que en el Departamento se tramitan.

De los acuerdos de la Administración Central, señala la *Sentencia* de 10 de junio de 1948, no pueden ser firmes y ejecutivos los que adopten los organismos directivos mientras no sean consentidos por los interesados o confirmados por la suprema autoridad, que es el Ministro, a menos que en algún precepto se ordene que dichos acuerdos son inapelables y ponen fin a la vía gubernativa.

La regla tiene también sus excepciones, que la jurisprudencia ha fijado al declarar que las resoluciones de las Subsecretarías y de las Direcciones Generales sólo causan estado y se han de conceptuar como definitivas (110) cuando así lo disponga precepto legal o reglamentario (111), o exista delegación expresa del Ministro del Departamento (112),

---

alguna ocasión se ha reconocido como resolución que causa estado la de una Dirección General, que se dictó atribuyéndose facultades que no le correspondían, porque el recurso de alzada procede cuando la Dirección obra en uso de facultades propias. Así, en la *Sentencia* de 14 de enero de 1936, máxime cuando fué adoptada mediante orden comunicada, que no es permitida cuando la resolución es precedida del dictamen del Consejo de Instrucción Pública, según dispone el núm. 8 del artículo 2.º del Reglamento de Procedimiento de 30 de diciembre de 1918. En Agravios se sostiene la misma doctrina. Así, entre las numerosas decisiones, los *Acuerdos* de 24 de junio de 1949 («B. O. del E.» de 16 de diciembre), 26 de septiembre de 1952 («B. O. del E.» de 24 de julio), 18 de agosto de 1950 («B. O. del E.» de 2 de octubre), etc. Con anterioridad, según la R. O. de Hacienda de 20 de agosto de 1866 y R. O. de 18 de febrero de 1871 (art. 53), las resoluciones a que nos referimos causaban o no estado, según que se hubiera omitido o no el recurso de alzada. El sistema fué calificado en opuestos sentidos. Vid. ALFARO y A. GONZÁLEZ.

(110) *Sentencias* de 10 de junio de 1948, 14 y 20 de marzo de 1947.

(111) *Sentencias* de 27 de enero y 16 de junio de 1951, 20 de octubre de 1950, 11 de mayo y 12 de diciembre de 1949, 30 de abril, 10 de junio, 6 de julio y 26 de octubre de 1948, 14 y 20 de marzo y 14 de octubre de 1947, 22 de diciembre de 1944, 17 de diciembre de 1941, 1 de julio de 1940, 11 de enero y 26 de mayo de 1936.

(112) Las *Sentencias* citadas en la nota anterior. También las de 11 de mayo de 1949, 21 de diciembre de 1935, 27 de enero de 1921, 11 de enero de 1917, 2ª de



pues en otro caso, el ejercicio de funciones propias supone la alzada ante la autoridad superior (113).

Y como excepción, debe interpretarse restrictivamente. Así lo exige la jurisprudencia cuando impone la justificación de la existencia de la delegación en favor del Director General (114), el cumplimiento de lo que a tal efecto se establece en el Reglamento de Procedimiento del Ministerio (115), o cuando requiere del recurrente que alega el carácter definitivo del acuerdo que señale el precepto legal que se lo reconoce (116), sin que la mera deducción que pueda alegarse sirva para equiparar una expresa atribución de potestad decisoria, que es lo necesario y obligado (117).

Ello no obsta para admitir o presumir la delegación, sobre todo a los efectos del recurso contencioso, si el acuerdo se adopta y firma en ejercicio de competencia delegada (118), si en el traslado de la resolución se consigna literalmente «este Ministerio» y se expresa que la misma ha sido adoptada por el Ministro (119), y si en los expedientes existe constancia de la Orden firmada por el Director General por delegación del Ministro, porque excluye la posibilidad legal del recurso de alzada en cuanto no es el Director, como tal, y en uso de las atribuciones y facultades peculiares de su cargo, quien resuelve, sino en nombre y sustitución de la autoridad superior del titular del Departamento (120).

marzo y 17 de abril de 1899, 13 de enero y 30 de diciembre de 1897; Autos de 12 de noviembre de 1913 y 25 de junio de 1890.

(113) *Sentencias* de 6 y 15 de junio de 1948, 20 de marzo de 1947, 26 de abril de 1943 y 11 de enero de 1936.

(114) *Sentencias* de 2 de marzo de 1950, 15 de mayo de 1949, 20 de marzo de 1947 y 26 de abril de 1943.

(115) Así, la *Sentencia* de 15 de junio de 1948, según la cual para que las resoluciones del Subsecretario de O. P. tengan carácter definitivo han de llevar el decreto marginal del Ministro. En el *Acuerdo* de 29 de abril de 1949 («B. O. del E.» de 25 de julio) se dice que el Subsecretario, por su naturaleza de órgano de colaboración del Ministro-Jefe del Departamento, se entiende siempre autorizado para despachar cuantos asuntos del Ministerio no estén reservados expresamente al titular del mismo.

(116) En *Sentencia* de 29 de marzo de 1947: Ni en la antefirma ni en ocasión o por menor alguno aparece indicación de actuar el Director General en funciones o por delegación del Ministro, ni el recurrente cita precepto que lo establezca.

(117) *Sentencia* de 21 de diciembre de 1947.

(118) *Sentencia* de 21 de diciembre de 1935.

(119) *Sentencia* de 16 de febrero de 1946.

(120) *Sentencia* de 21 de diciembre de 1935.

B) *Las resoluciones de las entidades autónomas y el recurso de alzada.*

a) *Planteamiento y evolución del problema.*

Las resoluciones contra las que procede el recurso de alzada no causan estado. El recurso de alzada tiene carácter ordinario y se presume su admisibilidad cuando entre dos o más órganos de la Administración se establece por el ordenamiento jurídico una relación de jerarquía que constituye el fundamento del derecho del administrado y de los poderes de fiscalización y revisión del superior sobre los actos de sus subordinados en grado. Ahora bien, con la Administración tradicional, de fines pudiéramos decir totales, fuente y núcleo generador de servicios y de potestades en su orden, expresada en el tríptico Administración del Estado, de la Provincia y del Municipio, existe un conjunto de entidades públicas que tiene a su cargo una parte considerable de la gestión administrativa (121). La variedad de formas de constitución, la diversidad terminológica que se utiliza para denominarlas, los motivos que han determinado y justifican su existencia, fines que tienen a su cargo, naturaleza de los servicios propios o delegados que gestionan, círculos de autonomía—administrativa, financiera, jurídica—que se les concede, y el distinto régimen legal al que cada una se encuentra sometida, plantean el importante problema de la calificación de sus actos jurídico-administrativos, a los efectos del primero de los requisitos que han de concurrir en una resolución de la Administración para que pueda admitirse contra la misma el recurso contencioso-administrativo.

El problema a que nos referimos carecía de verdadera importancia práctica hasta tiempos presentes, no obstante su planteamiento en los propios textos legales de la jurisdicción de lo contencioso (122); las entidades autónomas apenas gozaban de potestades administrativas (de exacción, de intervención, de mando, etc.); su número limitaba igualmente las consecuencias de su actividad respecto de la situación jurídica

---

(121) Las frecuentes diferenciaciones en la exposición que originaría el empleo de la terminología más apropiada y técnica a cada figura de personalidad autónoma, han determinado que consideremos preferible servirnos de la frase *entidades autónomas*, dado su carácter general y comprensivo de las distintas categorías de una clasificación de las mismas. De otra parte, si las referencias del texto se concretan casi siempre a las entidades dependientes del Estado, queremos advertir que también son aplicables a las de las Diputaciones y Ayuntamientos, es decir, a los servicios descentralizados y entes funcionales de estas esferas de la Administración territorial, con excepción, por su referencia especial, de las Mancomunidades y Agrupaciones que concurren a la fundamentación de la doctrina que sostenemos, al menos de *lege ferenda* y por las razones que se expondrán.

(122) Vid. artículos 23 y 25 de la Ley de 22 de junio de 1894.

del administrado; en general, la dependencia de una Administración territorial se manifestaba a través de los institutos jurídicos de la autorización, aprobación y sustitución; y el régimen de las citadas entidades se constituía así en su totalidad por normas de acción, y excepcionalmente comprendía normas de relación (123). Sin embargo, las causas y circunstancias que han determinado la continua extensión de la actividad administrativa a nuevas zonas de la realidad social han impuesto también un distinto tratamiento jurídico de las entidades autónomas, condicionado, ciertamente, por motivaciones políticas que han intensificado la tutela o la autonomía.

En cualquier caso, continúa sin resolver con carácter general la cuestión relativa a si los acuerdos o resoluciones adoptados por las entidades autónomas en el ejercicio de su competencia causan o no estado. Sin duda, la solución casuística, y hasta equívoca en muchos casos, viene impuesta por la importancia política y la naturaleza de los servicios que gestionan, repercusión de la actividad que desarrollan en la esfera jurídica de los administrados, y en garantía del Estado, de la Provincia o del Municipio, respecto del ejercicio de los poderes jurídicos que se hubieran otorgado a la entidad autónoma.

Por ello, si los poderes de revisión del superior jerárquico quiebran cuando se otorga a sus inferiores en grado una competencia absoluta y exclusiva para conocer y resolver sobre determinados asuntos y materias, ¿cómo han de calificarse, a los efectos del requisito de causar estado, las resoluciones de las entidades autónomas?; ¿son acuerdos que se comprenden en la categoría de los que causan estado, o de los que son susceptibles de recurso de alzada ante la Administración territorial, de la que, en definitiva, depende la entidad autónoma, de la que goza de poderes de tutela sobre ésta?; ¿al tratarse de entidades «dependientes» y «subordinadas, a pesar de su autonomía, priva a las resoluciones que adoptan en el ejercicio de su competencia—capacidad—del requisito de «causar estado?»; ¿la zona de acción que les está reservada, la competencia que se les atribuye para el cumplimiento de sus fines, es de suyo fundamento bastante para reconocer que sus resoluciones son definitivas y causan estado en vía administrativa?

La doctrina se ocupa del problema al estudiar el recurso de alzada, pero el análisis del mismo no excede de la distinción del recurso de alzada en propio e impropio, según que se refiera a los actos de autoridades, órganos y sujetos de derecho público ordenados o no jerárquica-

(123) La terminología es utilizada por GUICCIARDI, ob. cit., págs. 8 y ss. En España se sigue por F. GARRIDO FALLA, *La Administración y la ley...* cit., pág. 12; *La teoría de la indemnización en el derecho público*, en Estudios dedicados al Profesor GASCÓN Y MARÍN, Madrid, 1952, pág. 428.

mente. En el primer caso, el recurso es ordinario y, salvo norma en contrario, se presume siempre su admisibilidad; en el segundo, por la ausencia de una relación de jerarquía, sólo procede a título excepcional cuando se autoriza expresamente por las disposiciones que regulan la actividad de los entes autónomos (124). GUICCIARDI (125) señala que la fiscalización de los entes autónomos se opera por distintos medios según se trate de entes antiguos o nuevos, pues en relación con los primeros se realiza mediante actos de autorización o de aprobación, mientras en los segundos se autoriza el recurso de alzada, estableciéndose así una relación cuasi jerárquica que, por ello mismo, no tiene carácter general ni otorga al superior los mismos poderes de fiscalización si bien, de otra parte, ofrece una mayor utilidad como medio de protección jurídica del administrado por la analogía que tiene con el recurso jurisdiccional, con fundamento, en la posición del superior en relación a las partes, muy análoga a la del Juez.

En términos similares se pronuncia GARRIDO FALLA (126) cuando distingue los casos de descentralización de servicios y los de administración funcional. En los primeros, la fiscalización sigue los cauces tradicionales de la tutela administrativa; ésta sólo puede actuarse en los casos autorizados por la norma legal y por los medios igualmente establecidos. La doctrina es unánime. En los segundos, la fiscalización es más intensa; orgánicamente, los entes autónomos vienen a ser considerados, como dice GASCÓN HERNÁNDEZ (127), como una Dirección General de un Ministerio; las resoluciones o acuerdos que adopten en el ejercicio de su competencia se consideran indirectamente actos del propio Estado, lo que justifica la procedencia ordinaria del recurso de alzada.

(124) Vid. A. AMORTH, ob. cit., pág. 95. E. GUICCIARDI, ob. cit., pág. 104. G. ZANOBINI, ob. cit., pág. 60.

(125) Ob. cit., pág. 105, señala los caracteres comunes y los que le diferencian con el recurso jerárquico propio. También que el recurso de alzada en tales casos viene a sustituir el régimen de la autorización previa o de la aprobación del acuerdo adoptado, y por ello no suele establecerse cuando el ente ha de actuar condicionado por los citados institutos jurídicos.

(126) *La administración indirecta del Estado*, cit., pág. 138 y ss. Sin embargo, en *Auto de 17 de mayo de 1949* se dice que el recurso de alzada es procedente contra los acuerdos de los organismos descentralizados cuando resuelven en materias cuyo régimen general establece el citado recurso, así como las Confederaciones Hidrográficas en expropiaciones.

(127) *El recurso jerárquico*, cit., pág. 153. También se ocupa de la cuestión J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso contencioso-administrativo argentino*, «Rev. de Estudios Políticos», núm. 48, Madrid, 1949, pág. 267, quien dice: «Es indudable que, en buenos principios, si tal entidad está dotada de autonomía, no cabe recurso jerárquico. No obstante, en realidad tales entidades no gozan propiamente de autonomía; son producto de una corriente descentralizadora funcional que viene impuesta por la multiplicidad de los servicios, pero continúan injertas en la organización de la Administración general; por ello cabe que sus actos puedan impugnarse en vía jerárquica y sólo contra el recurso, resolviendo ésta, cabrá recurso contencioso.»

En nuestra opinión, es necesario considerar el proceso de desarrollo de las autonomías administrativas para resolver sobre el carácter—definitivo o no—de los actos que adoptan dichos entes y para establecer unos criterios generales de calificación sobre la equívoca casuística legal.

La consulta de obras clásicas y modernas de Derecho administrativo basta para cerciorarse de la preocupación que ha dominado en la materia. Toda una primera etapa de la Administración que nace con el Estado liberal se caracteriza por una totalización y jerarquización de la vida administrativa en la Administración del Estado, de la que dependen, como grados inferiores y subordinados de una jerarquía central, las Administraciones locales, de la Provincia y del Municipio, entre nosotros. El principio de jerarquía prevalece sobre el de tutela; los poderes jerárquicos son generales y totales: los de tutela, limitados en cuanto a su procedencia; esta concepción, como decimos, es una consecuencia de la centralización política. Sólo más tarde, cuando fracasa el sistema, se inicia automáticamente el proceso de autonomía al reconocerse que las Administraciones locales constituyen esferas administrativas independientes, dotadas de competencia y de medios propios, de fines generales que cumplir en el ámbito de su territorio y de potestades sobre las personas y los bienes radicados en el mismo: a los órganos de la Administración central sólo se reservan unos poderes tasados de tutela que corren, en unos casos, la ilegalidad o la oportunidad de los actos de la Administración autónoma, y en otros, condicionen su ejercicio a la previa aprobación de la autoridad de tutela.

La realidad de unos fines propios y el carácter excepcional y limitado de los poderes de tutela inspiran las sucesivas etapas, no obstante el criterio contingente que en la fijación de límites imponen los principios políticos en vigor (128). Por ello decía HAURIU que los Municipios tienen, respecto de la Administración central, una especie de derechos individuales, de libertades, que están implícitos en la noción de la descentralización y de la autonomía locales: éstas sólo pueden afirmarse como la de los individuos, es decir, en forma de derechos oponibles a la Administración del Estado (129).

Una segunda dirección de la autonomía se opera con la descentralización de servicios, bien mediante el reconocimiento de personalidad y autonomía administrativa a órganos locales de la propia Administración central o bien en favor de otras entidades que nacen a la vida jurídica para la satisfacción de fines particulares que por su importancia son protegidos e intervenidos por la Administración general. lo que justi-

(128) Lo comprueba la concepción distinta de la Ley de 2 de octubre de 1877 y el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, y la segunda afirmación en la Ley de Régimen Local de 16 diciembre de 1950, en L. I., t. V, c. IV, s. I; artículos 267, 354 y ss., 384, 422, etc.

(129) *La jurisprudencia administrativa*, París. t. I, pág. 276.

fica una cierta incorporación de aquéllas al complejo orgánico de la Administración.

Finalmente, la Administración funcional, dirección quizá la más importante en el sistema de autonomías administrativas. La autonomía se opera, generalmente, mediante un acto fundacional del Estado en virtud del cual crea una persona de derecho público encargada de la gestión de los servicios necesarios para el cumplimiento de un fin que el Estado asume como propio.

Al margen de nuestra consideración, la autonomía—independencia—de las Administraciones locales hoy excluidas de la cuestión que se estudia, las otras categorías de entidades autónomas tienden también a sustraerse del principio de jerarquía. En efecto, jerarquía y autonomía, en cierto modo, se excluyen en cuanto la vigencia de la primera se opone a la realidad jurídica de la segunda (130); de otra parte, la descentralización de servicios y la descentralización funcional responden a exigencias de eficacia y de flexibilidad en la gestión administrativa, las cuales quedarían en parte neutralizadas si la actividad jurídica de los órganos de gobierno y administración de las entidades autónomas se subordinasen en todo caso a la aprobación o autorización de la Administración territorial a la que figuran adscritas, o fuera susceptible de impugnarse mediante recurso de alzada ante autoridades de esta última. El vínculo que une a la Administración territorial y al ente autónomo no obsta a que los acuerdos del último gocen en la mayoría de los casos de la cualidad de definitivos. Es preciso no olvidar que la fiscalización del ente autónomo es fundamentalmente política y económica (131); la

(130) R. BIELSA, *El recurso jerárquico respecto de las entidades autárquicas*, en «Derecho Administrativo», 4.ª ed., t. IV, B. Aires, 1947, pág. 315, dice que, en principio, jerarquía y autarquía son conceptos jurídicos relativamente antitéticos, pero que la incongruencia es más de terminología que institucional. En todo caso, señala, cabe establecer: 1) La autoridad central debe asegurar la legalidad de la acción administrativa, haya o no centralización; 2) Cuando la descentralización se opera legalmente, la misma ley determina los actos sometidos a fiscalización; 3) Cuando la ley establece la fiscalización, ésta debe ser integral. Además, el recurso jerárquico procede: cuando el acto que da lugar al recurso entra en la competencia general de Poder ejecutivo, como jefe de la Administración; cuando está comprendido en la acción de nombrar y remover; cuando se trata de interpretación de un Reglamento dado por el Poder ejecutivo. Se excluyen los actos válidamente realizados (dentro de su competencia o capacidad) por toda entidad autárquica cuando obra como persona distinta del fisco (contratos, convenciones, etc.), en cuyo caso la acción que procede es la judicial o contencioso-administrativa. El mismo autor estudia el problema en *El recurso jerárquico y las entidades jerárquicas*, «Anuario del Instituto de Derecho Público», t. IV, a. IV, 1941; y *Sbre el recurso jerárquico*, 2.ª ed., 1939, págs. 55 y ss. Vid. S. ALVAREZ-GENDÍN, *Manual de Derecho Administrativo*, Zaragoza, 1941, pág. 185.

(131) Basta considerar los propósitos de las Leyes de 5 de noviembre de 1940, de descentralización administrativa, y de 20 de diciembre de 1952, sobre formas de la contratación administrativa, y todo el conjunto de disposiciones sobre organismos autónomos en los aspectos económico-financieros. El Profesor GASCÓN Y MARÍN, *Descentralización administrativa*, «Rev. General de Legislación y Jurisprudencia», nú-

primera se verifica, bien mediante uniones personales, o bien mediante el nombramiento estatal de los titulares de los órganos del ente descentralizada; la segunda, a través de los actos de aprobación del presupuesto y del balance del ente autónomo; medios, unos y otros, característicos de la tutela (132). En términos generales, pues, la autonomía es efectiva e incondicionada en todo aquello que no está reservado a la autoridad de tutela; si en el ejercicio de su competencia el ente autónomo afecta a la situación jurídica del administrado, éste puede recurrir contra la resolución actuando los medios de tutela jurisdiccional que procedan en cada caso, es decir, que el recurso de alzada ante autoridades ajenas al ente autónomo debe considerarse como excepcional y sólo admisible en los casos expresamente autorizados por la norma legal de aplicación; el principio de autonomía y el de competencia coadyuvan para excluir una relación de jerarquía en tales casos.

Por supuesto, que estas consideraciones son más bien de *lege ferenda* que consecuencia de los criterios predominantes en el derecho positivo; y, de otra parte, son compatibles con antigua doctrina del Consejo de Estado francés según la cual no hay servicio del Estado que no esté sometido al poder jerárquico y por él referido a algún Ministerio. Comentando una decisión en la que se utilizaba la doctrina como principio, decía HAURIOU que la oposición entre tutela administrativa y poder jerárquico seducía por cuanto en la esfera de la jerarquía los poderes de la Administración central se presumen, existen de pleno derecho y no tienen necesidad de ser establecidos por la Ley; mientras que en la tutela los poderes de la Administración central no se presumen, es la autonomía la que prevalece y, por tanto, no hay más derechos de fiscalización que los formalmente establecidos en la ley. La decisión, añade, impide tan radical oposición: la tutela está más cerca de la autonomía; el poder jerárquico, de la dominación; la tutela implica un mínimo de fiscalización del poder central; la jerarquía, un mínimo de independencia para los subordinados; el Derecho administrativo debe ocuparse en determinar estos dos puntos de equilibrio, en consideración a las reali-

---

mero 173, Madrid, 1943, pág. 263, dice que *asi en el aspecto político-administrativo la organización de los centros a los que se reconoce personalidad jurídica y funcionamiento autónomo se mantiene centralizada, toda vez que la designación de los directores y altos funcionarios es obra gubernativa y los nombramientos tienen carácter autoritario, en el funcionamiento administrativo la descentralización existe. Las atribuciones conferidas a tales centros, la amplitud de materias en las que un ramo determinado desarrolla su actividad, muestran la existencia de una verdadera esfera de administración propia, en la que un importante número de resoluciones tienen carácter definitivo».*

(132) Vid. F. GARRIDO FALLA, *La administración...*, cit., en especial págs. 181 y ss. H. HAURIOU, *La Jurisprudence...*, cit., pág. 277. J. L. VILLAR PALASI, *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 3, septiembre-diciembre 1950, pág. 82.

dades prácticas, sin embarazarse de presunciones legales que son siempre molestas (133).

En resumen, el principio general que en su caso procede establecer es el de calificar como resoluciones definitivas, que causan estado, las adoptadas por los órganos superiores de las entidades autónomas, con las excepciones que señalen las disposiciones legales que por lo reiteradamente observado tienen su justificación. Es de esperar que la nueva Ley de la jurisdicción de lo contencioso, en período de elaboración, resuelva con carácter general y de derecho supletorio el silencio de las normas por las que se rigen cada una de las entidades autónomas, de tal forma que la opción a que se refería PÉREZ BOTIJA (134) sobre la posibilidad de crear un contencioso especial para la Administración corporativa, o si debe encuadrarse, con arreglo a la Ley y Reglamento de 1894, dentro del régimen contencioso-administrativo común, sea inequívoca en ambos sentidos, en cuanto a la especialidad o no del sistema y en cuanto al carácter definitivo o no de los acuerdos de las entidades autónomas.

#### b) *El Derecho y la jurisprudencia.*

En el Derecho y jurisprudencia faltan también los criterios generales, de tal forma que las dos tendencias extremas, aquella que sostiene el carácter definitivo de las resoluciones de los entes autónomos en el ejercicio de su competencia, como la que defiende la procedencia del recurso de alzada ante las autoridades del Ministerio al que corresponde la actividad del ente, dispone de textos legales y de decisiones de los Tribunales para fundamentar la doctrina que estiman ortodoxa o conveniente.

Sin necesidad de un examen de los textos, que excedería de lo oportuno, puede afirmarse que en nuestro ordenamiento falta la regla, el principio de general aplicación en caso de silencio de la norma legal, respecto a las diversas entidades autónomas, como en relación a las resoluciones—de distinta naturaleza—que adoptan en el ejercicio de su competencia; el sistema es en extremo casuístico, como una consecuencia del grado en la intensificación de los poderes jerárquicos o de tutela que se reservan a la Administración de la que se descentraliza el servicio o a la que se encomienda la satisfacción de los fines cuya mejor gestión determina el acto fundacional de la entidad autónoma.

Así, por ejemplo, pueden señalarse casos en los que se establece una verdadera relación de jerarquía en cuanto los acuerdos de los órganos

(133) *La Jurisprudence* ..., pág. 280.

(134) *Ob. cit.*, págs. 118-119. L. PÉREZ RODÓ, *ob. cit.*, pág. 540, señala que la fiscalización jurisdiccional de los Tribunales administrativos es una de las notas que distingue a las Corporaciones de servicios como característica de la autarquía,



del ente autónomo son recurribles ante el Ministerio correspondiente (135); se autoriza el recurso de alzada o el recurso contencioso, según la finalidad del acto (136), naturaleza o efectos del mismo (137), etc.

La jurisprudencia es también casuística, cuando no contradictoria, al no aplicar los mismos criterios a entes autónomos de análogo o similar régimen jurídico.

En conocida *Sentencia* de 20 de abril de 1936, después de formular consideraciones sobre el servicio público y la descentralización de servicios, sostiene que la personalidad jurídica reconocida al ente autónomo (138) otorga una independencia de actuación que no requiere—una vez cumplidos los requisitos previos de autorización—aprobación alguna ulterior del Departamento ministerial, con lo que implícitamente excluye el recurso de alzada contra los acuerdos adoptados en el ejercicio de su capacidad. En *Sentencia* de 2 de febrero de 1946 se declara que la independencia económica reconocida al Instituto Nacional de Previsión es el fundamento para que no se computen los sueldos o pensiones que perciba un funcionario del mismo, a los efectos del régimen de incompatibilidad de clases pasivas del Estado, Provincia o Municipio.

En cuanto a organismos autónomos locales, la *Sentencia* de 16 de abril de 1943 señala la independencia de actuación y la imputación al mismo de las consecuencias de sus acuerdos, sin que la autonomía se desnaturalice por el hecho de que el Ayuntamiento lo creara y le concediera medios personales y materiales para el cumplimiento de sus fines. Y en el *Decreto de Competencia* de 8 de abril de 1952, sobre sepa-

---

(135) En la Base X de la Ley de 5 de agosto de 1939 se dice expresamente: «Por regla general, los acuerdos que adopten los organismos locales serán susceptibles de recurso ante los provinciales. Los que adopten éstos lo serán ante los órganos centrales. Contra las resoluciones adoptadas por éstos cabrá recurso ante el Ministro de la Gobernación. Los Reglamentos especificarán los casos en que no proceda recurso y aquellos en que se entienda agotada la vía gubernativa sin alzada ante la superioridad.»

(136) El Reglamento del Instituto Nacional de la Vivienda, de 3 de septiembre de 1939, autoriza el recurso contencioso contra los actos del citado Instituto que denieguen la calificación definitiva de viviendas protegidas (art. 64 y ss.), y el recurso de alzada contra los actos de descalificación forzosa.

(137) Según el artículo 85 del Reglamento de Personal del Instituto Nacional de Previsión, los acuerdos o resoluciones del Consejo de Administración tendrán carácter definitivo e inapelable, sin perjuicio de la acción procedente ante la Magistratura del Trabajo. Vid. también, por ejemplo, Ley (art. 8.º) y Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado (arts. 3.º y 4.º) de 10 de marzo y 30 de mayo de 1941; Decreto de 8 de octubre de 1939, de creación del Instituto Nacional de Colonización, y Leyes de 26 de diciembre de 1939, de 27 de abril de 1946 y 21 de abril de 1949, en lo relativo al régimen de recursos en materia de expropiaciones por este Instituto. Al estudiar J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Colonización Interior*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», t. IV, Barcelona, 1952, pág. 408, las garantías del particular respecto a la actividad de la Administración en materia de colonización, se plantea también el problema del carácter definitivo o no de los acuerdos del Instituto.

(138) Patronato de Casas del Ministerio del Ejército.

ración de un funcionario de servicio municipalizado, se declara que el hecho de la municipalización no altera la condición jurídica del personal, que ha de regirse en cada caso por su peculiar estatuto, y, por tanto, los acuerdos de la Junta del Servicio serán recurribles en una u otra vía, atendiendo a la naturaleza de los mismos.

En Agravios, diversos *Acuerdos* (139) han declarado que la Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra, constituida con un fin de previsión social y compañerismo, dotada de órganos propios de gobierno ajenos a los estatales, de personalidad jurídica independiente y de privativos medios económicos para el cumplimiento de sus fines, no es órgano de la Administración del Estado, y sí puede considerarse como persona moral de derecho público, no forma parte integrante de la Administración, la cual se limita al ejercicio de una simple función de tutela en los casos autorizados por las disposiciones en vigor (140).

El problema relativo a la procedencia o no del recurso de alzada se plantea en las tres siguientes decisiones. En la primera, relativa a las Juntas de Obras de Puertos, se declara que, si bien el artículo 1.º del Reglamento de las mismas las define como Delegaciones de la Administración General del Estado, y con ello se da a entender el designio de operar una descentralización de servicios más o menos intensa y cabal, con objeto de lograr más eficacia y rapidez en la actuación correspondiente sin necesidad de que los organismos centrales hayan de dictar en todo caso acuerdos previos a la ejecutoriedad de las providencias tomadas por dichas Juntas o sus Comisiones, también se advierte que, a fin de no menoscabar esa autonomía buscada por el legislador, sea necesario tener en cuenta que sólo a título excepcional y cuando así lo impongan los preceptos aplicables, debe conceptuarse operante a la esfera de acción de estas entidades la norma usual sobre recursos de alzada y revisión de acuerdos administrativos, lo que excluye la posibilidad de fundar en las normas administrativas generales una instancia de apelación ante el Ministerio, contra las resoluciones adoptadas por tales organismos (*Sentencia* de 14 de junio de 1943) (141). La segunda,

(139) De 16 de diciembre de 1949 («B. O. del E.» de 15 de marzo de 1950); 10 de febrero de 1950 («B. O. del E.» de 30 de marzo); 21 de abril de 1950 («Boletín Oficial del Estado» de 14 de noviembre).

(140) Es de advertir que, según el artículo 2.º del Decreto de 24 de febrero de 1950, «las cuestiones de índole contenciosa que puedan surgir entre los asociados y las Mutualidades, en relación con sus deberes y derechos, se tramitarán por el procedimiento previsto en los Estatutos, y, una vez agotado, podrán reclamar los interesados ante el propio Ministro, quien resolverá, previos los asesoramientos de los organismos competentes, sin que contra la resolución que dicte pueda interponerse recurso alguno». ¿Se ha querido establecer, a tales efectos, una jurisdicción especial de los Ministerios militares? ¿La inadmisibilidad se extiende también al contencioso? ¿Cuál es la naturaleza de la relación jurídica de previsión obligatoria?

(141) Igualmente, se reconoce a los acuerdos de las Comunidades y Regantes (Ju-

al aplicar los preceptos de la Ley de 22 de marzo de 1932 y de su Reglamento sobre el Patrimonio Nacional, declara que, si bien el Consejo del mismo es un organismo autónomo con plena personalidad, actúa sometido a la alta inspección del Ministerio de Hacienda, que puede suspender sus acuerdos y los del Comité de gerencia, por lo cual resulta ineludible la interposición del recurso de alzada para apurar la vía gubernativa contra los citados acuerdos (*Sentencia* de 14 de octubre de 1949).

Por último, en *Acuerdo* de 25 de enero de 1952 (142) se estima que causan estado los acuerdos del Consejo Superior de Protección de Menores.

### C) *El recurso de reposición.*

#### a) *Introducción.*

El privilegio de la Administración como parte demandada en el proceso se concreta en la exigencia de una decisión previa, de un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva. La decisión previa ha de causar estado en vía administrativa; ha de emanar, por consiguiente, de la autoridad u órgano dotado de competencia para resolver en definitiva sobre la materia y cuestión planteada. Es esta otra justificación del recurso de alzada, y explica también las condiciones a que subordinan los preceptos de la Ley y Reglamento de la jurisdicción de lo contencioso, el reconocimiento en una resolución del requisito de *causar estado*.

Ahora bien, mientras el recurso de alzada, por su fundamento, constituyen un medio ordinario de protección jurídico-administrativa y en definitiva con el derecho de recurso se otorga al administrado el de obtener una resolución definitiva que es el requisito primero para el ejercicio de la acción contenciosa, el recurso de reposición es de carácter extraordinario, aunque persiga igualmente *in extremis* la misma finalidad al atribuirse idéntico efecto procesal al acuerdo que lo resuelve; a través del recurso de reposición se agota también la vía administrativa. Con el recurso a que nos referimos se trata de obtener una *decisión*

---

rados de Riegos) en las materias que privativamente les está reservada la competencia, en *Sentencias* de 31 de enero de 1936 y 36 de octubre de 1951.

(142) «B. O. del E.» de marzo. Cierta duda se aprecia en la declaración en cuanto que después de señalar la competencia del citado Consejo y de que ciertos acuerdos del mismo no requieren ser aprobados por el Ministerio de Justicia, añade «y que éste tampoco ha recabado la competencia de este asunto, debe entenderse que la resolución recurrida tiene el carácter de definitiva a los efectos...» La calificación del carácter definitivo de los acuerdos del referido Consejo se confirma al admitirse sin otro análisis el recurso de agravios resuelto por *Acuerdo* de 19 de diciembre de 1952 («B. O. del E.» de 9 de febrero de 1953).

previa de la misma autoridad que dictó una resolución definitiva de fondo, en el ejercicio de una competencia propia y absoluta (143). Por esta circunstancia se califica el recurso de reposición como extraordinario (144), especial (145), sólo procedente en los casos determinados por las normas legales.

De las disposiciones sobre el recurso de reposición pueden deducirse como notas comunes, dice la *Sentencia* de 22 de mayo de 1950, el asignarle el carácter de un recurso previo que ha de formularse ante la propia autoridad que dictó la resolución de la que se recurre, para que «precisamente ella misma», por contrario imperio y a virtud de la disposición legal que ha de citársele como infringida, pueda modificarla o revocarla.

El fundamento jurídico y la finalidad del recurso de reposición pueden en cierto sentido estimarse iguales que en el recurso de alzada (146); y por ello mismo se considera como una vía gubernativa ya abreviada (147). En cuanto a su eficacia, es distinta la calificación (148).

El criterio a nuestro entender aconsejable es el de que el recurso de reposición tenga carácter preceptivo cuando el acuerdo no es susceptible de recurso de alzada, en cuanto es una llamada de atención, un requerimiento dirigido a la autoridad u órgano que ha resuelto con carácter definitivo para que reconsidere las alegaciones y los fundamentos jurídicos en los que se justifica la petición de anulación o reforma del acuerdo que se reclama (149).

Como excede de nuestra finalidad el examen de los diversos proble-

---

(143) Las resoluciones de trámite y las que resuelven recursos de nulidad o de quepa, en principio, no son recurribles; los vicios de que adolecen, las infracciones legales que se las puedan imputar, se incorporan y consideran como propias del acuerdo o resolución final; son impugnables, por tanto, al combatir esta última. En cuanto a las resoluciones de recursos de revisión en general, son de aplicación las normas y criterios generales.

(144) R. ALESSI, ob. cit., pág. 107.

(145) P. BODDA, ob. cit., pág. 38. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El recurso de reposición en la esfera municipal*, «Rev. de Estudios de la Vida Local», a. VIII, núm. 48, noviembre-diciembre 1949, pág. 851.

(146) S. ROYO-VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, Premio Calvo Sotelo, Madrid, 1944, págs. 74 y ss., estudia con todo detalle el régimen del recurso de reposición, las razones morales y jurídicas que lo justifican, etc.

(147) C. MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1951, pág. 88.

(148) Vid. J. GASCÓN HERNÁNDEZ, *El recurso de reposición*, «Revista de la Facultad de Derecho», núm. 12, Madrid, 1942, pág. 217. ABELLA, *Régimen Local*, 2.ª ed., Madrid, 1951, págs. 510 y ss. C. MARTÍN RETORTILLO, *El recurso de reposición en el Estatuto Municipal*, en *Notas sobre el procedimiento contencioso-administrativo*, Huesca, 1933, pág. 98.

(149) Por ello se declara que las resoluciones de organismos municipales (Mancomunidades) que son recurribles en alzada no requieren el trámite del recurso de reposición. *Acuerdo* de 15 de febrero de 1952 («B. O. del E.» de 1.º de junio).

mas que plantea el régimen del recurso de reposición (150), nos limitamos a señalar que constituye un trámite de inexcusable cumplimiento para agotar la vía administrativa, para que cause estado la resolución reclamada en el mismo, cuando el ordenamiento lo establece con carácter obligatorio, de tal forma que su omisión o extemporánea interposición determina la improcedencia de la acción contenciosa y justifica la excepción de incompetencia de la jurisdicción.

b) *El derecho y la jurisprudencia.*

El recurso de reposición es de obligatorio ejercicio como trámite previo al recurso de agravios (151) y es de aplicación general contra los actos de las autoridades y corporaciones locales, salvo las excepciones señaladas por la ley (152). En otras disposiciones se admite con carácter facultativo (153).

La jurisprudencia ha puntualizado y resuelto con criterio no siempre compartido por la doctrina algunas de las cuestiones de mayor interés relacionadas con el requisito de causar estado la resolución.

(150) Con detalle analizados en *Problemas...*, cit., de ROYO-VILLANOVA; y en J. GONZÁLEZ, *El recurso de reposición*, cit.

(151) Según lo dispuesto en el artículo 4.º, párrafo 1.º, de la Ley de 18 de marzo de 1944, que restablece el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, y a cuyo tenor «será trámite previo inexcusable para poder interponer el recurso de agravios el haber sido interpuesto y denegado el recurso de reposición ante la autoridad que dictó la resolución reclamada».

(152) El artículo 377 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 establece: «Para interponer recursos o reclamaciones en los demás casos, contra actos o acuerdos de las autoridades o Corporaciones locales, será requisito indispensable el previo *recurso de reposición* ante la autoridad o Corporación que los hubiese adoptado. Este recurso deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la notificación o publicación del acto o acuerdo, y se entenderá desestimado si transcurren otros quince días sin que se notifique su resolución.» Artículo 378: «Quedan exceptuadas del recurso de reposición las denegaciones tácitas, que podrán ser impugnadas directamente ante los Tribunales o autoridades competentes.» Artículo 379: «El recurso de reposición sólo podrá ser interpuesto por las personas que puedan ejercitar los recursos subsiguientes al mismo previstos en esta Ley.» Artículo 380: «En materia de multas, en las reclamaciones económico-administrativas y demás referentes a Haciendas locales, el recurso de reposición será potestativo.» Artículo 381: «Los actos y acuerdos de las autoridades o Corporaciones locales no podrán ser impugnados simultáneamente por una misma persona en diferentes vías. Podrá, no obstante, hacerse expresa reserva del derecho a ejercitar acción distinta de la utilizada para el caso de que ésta no prospere, entendiéndose preparado en tiempo hábil el procedimiento correspondiente.»

(153) Así, en el artículo 5.º del Reglamento para las reclamaciones económico-administrativas, de 29 de julio de 1949; artículos 158 y ss. del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Gobernación, de 31 de enero de 1947.

a') *El principio general y su fundamento.*

Es requisito previo e inexcusable para que una resolución administrativa cause estado, a los efectos de la jurisdicción de lo contencioso, la interposición y resolución, expresa o no, del recurso de reposición ante la autoridad u órgano que la adoptó, si dicho trámite es de preceptivo cumplimiento.

La doctrina jurisprudencial es reiterada y constante (154) y se fundamenta en uno de los principios cardinales de nuestro sistema de garantía jurisdiccional administrativa, a cuyo tenor el recurso contencioso sólo procede, en su caso, cuando se han agotado todos los medios de impugnación en vía administrativa, pues hasta entonces la Administración no ha pronunciado su última decisión sobre la cuestión planteada, es decir, no ha resuelto definitivamente, que es el requisito primero para que una resolución administrativa pueda someterse a revisión de los Tribunales contencioso-administrativos (155).

La interposición del recurso de reposición preceptivo, como un medio de impugnación en vía administrativa, se exige con todo rigor, sin que pueda justificarse la omisión del mismo padecida por el recurrente, en la existencia de error en la notificación del acuerdo originario que señalaba la posibilidad de recurrir contra el mismo ante lo Contencioso, sin más trámites previos (156), pues las normas de procedimiento tienen carácter imperativo e inderogable y su incumplimiento motiva la declaración de incompetencia de los Tribunales de la jurisdicción, de oficio (157) o por alegación de parte (158).

---

(154) *Sentencias* de 23 de mayo de 1950, 18 de enero, 25 de febrero, 5 de junio y 8 de noviembre de 1949, 18 de enero de 1944, 21 de noviembre de 1943, 29 de enero de 1940, 28 de junio de 1935, 24 de marzo de 1930, 6 de noviembre y 5 de diciembre de 1928; *Auto* de 23 de mayo de 1936.

(155) La finalidad concedida al recurso de reposición, dice la *Sentencia* de 20 de diciembre de 1935, no fué otra que la de reconocer al Ayuntamiento una ocasión o motivo de revisión de su acuerdo anterior, y a los interesados, una mayor garantía de la legalidad del mismo antes que los Tribunales enjuicien sobre su legitimidad y procedencia; que la reposición ha de contenerse, por ello, en los límites de lo acordado para confirmarlo, desestimando la petición, o revocando, atendiendo a las razones o fundamentos alegados por el que los interpone, pero en modo alguno puede llegarse a este trámite más allá de la revisión del pronunciamiento primitivo, que es el principal a cuya eficacia o nulidad ha de subordinar lo que en la reposición se resuelva.

(156) *Sentencia* de 17 de febrero de 1930; *Auto* de 23 de mayo de 1936. Ni tampoco por interposición del recurso de revisión del artículo 257 del Estatuto, *Sentencia* de 22 de junio de 1946.

(157) *Sentencia* de 18 de enero de 1949.

(158) *Sentencias* de 23 de mayo de 1950, 25 de febrero de 1949, 28 de junio de 1935; *Auto* de 23 de mayo de 1936.

b') *El recurso de reposición tiene por finalidad que la resolución impugnada en el mismo cause estado, a los efectos del contencioso.*

Una de las cuestiones más discutidas de las que plantea el régimen del recurso de reposición es la relativa a la resolución que, en su caso, ha de impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso, si la recurrida en reposición o la resolutoria de este recurso.

En general, la doctrina de la jurisprudencia es constante en el sentido de que el acto o resolución que causa estado es el originario y no el resolutorio del recurso de reposición (159). La *Sentencia* de 10 de febrero de 1949 lo justifica en los siguientes términos:

El recurso de reposición tiene el simple carácter y alcance de *trámite previo*, para poder recurrir después con eficacia en vía contenciosa contra el acuerdo que por sí mismo haya producido la supuesta lesión jurídica o vulneración del derecho administrativo, y por tanto, dicho primer acuerdo es el que constituye la verdadera resolución sustantiva que llega a causar estado y resulta impugnable ante los Tribunales de lo Contencioso, de tal forma que para resultar viable la acción es obligado recurrir de modo expreso contra el acuerdo fundamental, siquiera no sea obstáculo el que se impugne además conjuntamente la negativa a ser repuesto.

La calificación del recurso de reposición como simple trámite y de única resolución que causa estado la recurrida en reposición, se contiene en numerosas decisiones jurisprudenciales (160).

c') *El recurso de reposición ha de interponerse ante la propia autoridad que dictó la resolución reclamada.*

El recurso de reposición se establece contra acuerdos definitivos y, en general, como trámite previo al ejercicio de los medios de tutela jurisdiccional que procedan, lo cual exige que se interponga ante la autoridad, órgano o corporación competente, pues en otro caso carece de la eficacia procesal de agotar la vía gubernativa (161).

(159) S. ROYO-VILLANOVA, ob. cit., pág. 102, censura la admisión de este criterio y sus consecuencias. Igualmente, F. GARRIDO FALLA, en *Comentarios de Jurisprudencia*, en «Revista de Derecho Privado», núms. de septiembre de 1948, marzo de 1949 y septiembre de 1950.

(160) *Sentencias* de 10 de febrero de 1951, 3 de marzo, 26 de junio y 25 de octubre de 1950, 10 y 18 de febrero y 5 y 20 de marzo de 1949, 7 de junio y 15 de noviembre de 1948, 25 de junio y 23 de noviembre de 1946, 27 de junio de 1945, 10 de febrero de 1944, 16 de abril de 1943 y 20 de enero de 1940. Sin que se subsane la falta padecida por impugnarse en la demanda el acuerdo originario (*Sentencia* de 7 de junio de 1948).

(161) *Sentencias* de 27 de mayo de 1941 y 4 de enero de 1930.

d') *El recurso de reposición ha de interponerse en el plazo hábil establecido para su ejercicio.*

El recurso de reposición, como cualquier otro, ha de interponerse en el plazo legal hábil para su ejercicio, para evitar la declaración de improcedencia y producir el efecto propio de agotar la vía administrativa. El recurso de reposición interpuesto fuera de plazo se dirige contra resolución firme por consentimiento (162).

e') *Las resoluciones que se presumen adoptadas en aplicación de la doctrina del silencio administrativo y el recurso de reposición.*

En el régimen jurídico municipal vigente hasta la Ley de 16 de diciembre de 1950 se planteaba la cuestión relativa a la procedencia del recurso de reposición contra las resoluciones adoptadas en virtud del silencio administrativo. La jurisprudencia ha sostenido opuestos criterios y no siempre ha distinguido los supuestos de resoluciones tácitas y resoluciones por silencio (163). En una serie de decisiones se declara que no procede el recurso de reposición contra las resoluciones tácitas o por silencio (164), y en otras, por el contrario, equipara éstas con las expresas, a los efectos de dicho trámite (165).

El artículo 378 de la Ley de Régimen Local exceptúa del recurso de reposición las denegaciones tácitas que podrán ser impugnadas directamente ante los Tribunales o autoridades competentes.

En cuanto al recurso de reposición como trámite previo al de agravios, la interposición es preceptiva contra las resoluciones definitivas en virtud de la doctrina del silencio.

f') *El recurso de reposición sólo se exige contra la primitiva resolución.*

Es doctrina conforme de la jurisprudencia la de que el recurso de reposición es sólo preceptivo contra la resolución primitiva, sin que la

---

(162) Sentencias de 6 de abril, 5 de octubre y 8 de noviembre de 1949, 11 de diciembre de 1948; Auto de 7 de abril de 1949.

(163) Vid. sobre el particular la bibliografía que cita el interesante comentario de M. BALLBÉ, *Jurisprudencia Administrativa*, «R. G. L. G.», t. 175, Madrid, 1944, págs. 566-68. La distinción, en Acuerdo de 28 de septiembre de 1951 («B. O. del E.» de 7 de noviembre).

(164) Sentencias de 10 de junio y 26 de noviembre de 1948, 27 de abril de 1935, 24 de noviembre de 1932, 8 de junio de 1928 y 17 de junio de 1927.

(165) Sentencias de 6 de abril de 1949, 20 de enero de 1945, 18 de enero y 14 de octubre de 1941, 20 de enero de 1940. Si para estimar definitivamente desestimada una petición o reclamación es preceptivo la denuncia de la mora en resolver, ha de formularse como requisito para que la resolución por silencio cause estado (Sentencia de 2 de junio de 1951).



disposición que lo establece autorice en modo alguno una cadena indefinida de reposiciones (166).

D) *La aplicación de la doctrina del silencio administrativo y el requisito de que la resolución cause estado.*

En Sentencia de 27 de abril de 1935 se conceptúa con bastante precisión la institución del silencio administrativo, al decir que es un medio de técnica jurídica que establece la presunción legal de que la Administración requerida para ejercer un acto de poder, su omisión debe interpretarse o como aquiescencia o como negativa a la pretensión formulada.

La doctrina del silencio aparece en el Derecho administrativo como uno de los medios más eficaces en favor de la tutela jurisdiccional de los administrados. El requisito de la decisión previa queda en innumerables ocasiones a la más libre disposición de las autoridades y órganos a través de los que la Administración expresa su voluntad. La falta de una resolución impide que el particular afectado en sus derechos o en sus intereses pueda tener acceso a los Tribunales en demanda de una reparación de los daños que le irroga la pasividad de la Administración. Sin *decisión previa* no hay posibilidad de recurso contencioso. Por ello dice HAURIOU que la doctrina del silencio ha servido para que el dominio de lo contencioso se haga tan extenso como el de la reclamación administrativa, pues el recurso contencioso es siempre admisible cuando deriva de una reclamación administrativa en cuanto ésta se resuelve expresamente o por presunción de la ley. Los administrados adquieren así el derecho de participar en la fiscalización de los servicios públicos (167).

En cuanto a través de la aplicación del principio del silencio a los casos o hipótesis señalados por las disposiciones legales, el administrado obtiene la decisión previa que cause estado en vía administrativa, bien como resolución de recursos de alzada o de reposición, o bien como resolución originaria, nos ocupamos de esta trascendental doctrina para señalar únicamente los criterios que la jurisprudencia ha establecido en relación con la misma (168).

(166) Sentencia de 23 de enero de 1952. Vid. también las de 19 de junio de 1935, 4 de abril de 1929 y 6 de octubre de 1928.

(167) Vid. los sugerentes comentarios sobre la Ley francesa de 17 de julio de 1900, en *Jurisprudence...*, cit., t. II, págs. 42 y ss.

(168) La doctrina del silencio en el Derecho administrativo ha sido también estudiada entre nosotros. Pueden consultarse, además de los tratados y manuales, los siguientes trabajos: R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo*, Madrid, 1929, y *El silencio en los actos administrativos*, en *Variaciones de Derecho y Política*, Barcelona, 1932. J. MASIP ACEVEDO, *El silencio en el Derecho administrativo español*, en *Trabajos de la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Oviedo*, 1934. S. ROYO-VILLANOVA, *El silencio positivo de la Administración y su interpretación en*

a) *El principio del silencio administrativo es de aplicación excepcional.*

En nuestro Derecho, la doctrina del silencio administrativo sólo es admitida con carácter general en el régimen jurídico de la Administración Local (169); en los demás casos, el principio es únicamente aplicable a los supuestos previstos en las disposiciones legales (170). La jurisprudencia es constante y rigurosa (171), incluso cuando concurren motivos que justifican doctrina contraria (172).

b) *La resolución por silencio exige el previo transcurso del plazo hábil concedido a la autoridad competente para resolver.*

Es otra de las condiciones para la viabilidad de la aplicación de la doctrina del silencio administrativo y congruente con la finalidad que

---

*materia municipal*, «R. E. V. L.», a. VIII, noviembre-diciembre, núm. 48, Madrid, 1949. E. MARTÍNEZ USEROS, *La teoría del silencio administrativo en el régimen jurídico municipal español*, «R. E. V. L.», a. VI, núm. 32, Madrid, marzo-abril 1947. N. PÉREZ SERRANO, *El silencio administrativo ante la doctrina jurisprudencial*, Conf., Madrid, 1949.

(169) El artículo 374 de la Ley de 16 de diciembre de 1950 establece: «Se entenderá denegada toda petición o reclamación si pasados tres meses desde su entrada en el Registro sin que se publique o notifique su resolución y denunciada la mora dentro del año, contado desde su presentación, transcurre otro mes sin resolver. 2. Esta disposición será aplicable a la Administración general del Estado cuando intervenga o conozca en materia de Administración local, ya en primera instancia, ya en virtud de alzada u otro recurso cualquiera. 3. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de los preceptos especiales que regulen el silencio administrativo en determinadas materias.»

(170) Así, en el Ministerio de la Gobernación, artículo 116. Y en la Orden de 3 de diciembre de 1947 de Educación Nacional, en materia de resolución por silencio de recursos de alzada contra acuerdos de la Subsecretaría y de las Direcciones Generales. En los Reglamentos de Procedimiento general de los Ministerios de Guerra, Marina, Hacienda, Trabajo y Justicia no se admite el principio del silencio, según declaran diversas resoluciones de Agravios. Así: Guerra, *Acuerdos* de 17 de agosto y 21 de diciembre de 1951, y 16 de junio de 1950 («B. O. del E.» de 5 de octubre de 1951, 13 de febrer de 1952 y 21 de septiembre de 1950); Marina, *Acuerdo* de 28 de septiembre de 1951 («B. O. del E.» de 7 de noviembre); Hacienda, *Acuerdo* de 24 de febrero de 1950 («B. O. del E.» de 17 de mayo); Justicia, *Acuerdo* de 17 de agosto de 1949 («B. O. del E.» de 17 de agosto de 1949 («B. O. del E.» de 28 de diciembre); Trabajo, *Acuerdo* de 17 de noviembre de 1950 («B. O. del E.» de 5 de febrero de 1951), sobre Trabajo.

(171) *Sentencia* de 11 de noviembre de 1933, y también en la mayoría de las que se citan en los números siguientes: en Agravios, *Acuerdos* de 29 de enero y 14 de septiembre de 1952 («B. O. del E.» de 19 de junio y 28 de septiembre), 18 de mayo, 1 de junio, 17 de agosto, 28 de septiembre y 21 de diciembre de 1951 («B. O. del E.» de 26 de junio, 2 de agosto, 3 y 7 de noviembre siguientes, y 13 de febrero de 1952), 17 y 23 de marzo, 21 de abril y 16 de junio de 1950 («B. O. del E.» de 17 de mayo y 1 y 21 de septiembre), entre otros.

(172) Vid. el comentario de F. GARRIDO FALLA a la *Sentencia* de 29 de septiembre

se le asigna y el ejercicio por la Administración de las competencias que tiene atribuidas (173).

c) *Eficacia de las resoluciones administrativas en virtud del principio del silencio.*

El principio del silencio administrativo, como garantía jurídica del administrado, otorga a las resoluciones que se estimen adoptadas en su virtud la misma eficacia de que gozan las resoluciones expresas y, en especial, el efecto procesal de apertura de los recursos que en cada caso procedan.

La jurisprudencia es unánime (174) al punto de insistir en la ineficacia de las resoluciones expresas posteriores a efectos de iniciación o prórroga del plazo hábil para recurrir (175), como igualmente si la resolución expresa adoptada en tiempo se notifica con posterioridad al de existencia de resolución en virtud del principio del silencio, pues aceptar otro criterio, dice la *Sentencia* de 25 de octubre de 1950, equivaldría a dejar al arbitrio de la Administración la prórroga ilimitada del término concedido para utilizar la acción contenciosa, anulándose así totalmente la eficacia que a la doctrina del silencio administrativo quiso dar el legislador para poder asentar sobre base cierta la fecha en que se ha de empezar a contar ese improrrogable lapso de tiempo dentro del cual los particulares pueden utilizar los derechos que frente a la pasividad de la Administración se les reconocen y otorgan.

## 5.—RESOLUCIONES DE TRÁMITE.

### A) *Introducción.*

Las resoluciones que causan estado, en términos generales, son las que emanan de autoridad dotada de competencia definitiva para conocer de un asunto, y por su carácter modifican la situación jurídica subjetiva de un administrado; son aquellas que se distinguen por resolver

de 1951, en *Jurisprudencia contencioso-administrativa*, «Rev. de Derecho Privado», n. XXV, octubre 1951, págs. 258 y 59.

(173) *Sentencias* de 14 de mayo de 1945 y 5 de febrero. 8 y 26 de octubre de 1949.

(174) Así, por ejemplo, *Sentencias* de 5 de mayo de 1950, 1 de junio y 29 y 31 de diciembre de 1949, 9 de diciembre de 1946.

(175) *Sentencias* de 2 de junio y 25 de octubre de 1950, 1 de junio, 26 de octubre y 29 de diciembre de 1949, 8 de julio de 1942. 30 de mayo de 1932; *Auto* de 30 de enero de 1930. En *Agravios*, entre multitud, *Acuerdos* de 19 de enero, 19 y 26 de octubre de 1951 («B. O. del E.» de 13 de abril, 24 y 26 de noviembre), 21 de abril y 26 de mayo de 1950 («B. O. del E.» de 17 de mayo y 13 de noviembre), y 29 de abril de 1949 («B. O. del E.» de 22 de julio). La doctrina se ha planteado el problema de si la presunción legal de resolución que el silencio implica, lleva aneja una priva-

las cuestiones de fondo planteadas entre los sujetos de una relación jurídica administrativa.

A estas resoluciones que establecen o definen situaciones jurídicas se oponen, en principio, las que se limitan a la simple ordenación procesal de la actividad de la Administración en sus relaciones con los particulares. En ocasiones, sin embargo, las resoluciones a que nos referimos se desvían de su finalidad y resuelven directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que agotan la vía gubernativa o hacen imposible su continuación, como señala el artículo 2.º de la Ley (176). En tales supuestos, las resoluciones de trámite en la terminología legal se califican como definitivas, causan estado, al objeto de la admisibilidad contra las mismas del recurso contencioso. Con esta sola excepción, las resoluciones de trámite no son recurribles. El precepto legal se justifica, entre otras razones, por la finalidad propia de las citadas resoluciones, los efectos que producen, y como una consecuencia de la naturaleza revisora de la jurisdicción. En efecto, una resolución que se limita a prescribir determinadas formas o trámites de la actividad administrativa, ni formula declaraciones de derecho o de obligaciones con carácter definitivo, o, en caso de hacerlo, no ocasionan, por subordinarse a la resolución final, la lesión en el derecho o en el interés personal, directo y legítimo del administrado, que es también requisito previo para el ejercicio por la jurisdicción de la competencia que le corresponde, en cuanto le está vedado hacer declaraciones preventivas de derechos particulares, como también le está prohibido reparar futuros e inciertos agravios. De otra parte, la resolución de trámite viciada de ilegalidad puede

---

ción de competencia para resolver expresamente el órgano que la tiene atribuida. E. MARTÍNEZ USEROS. *La teoría del silencio administrativo en el régimen jurídico municipal español*. «R. E. V. L.» núm. 38. opina en sentido afirmativo, con referencia de las Sentencias de 8 de julio de 1942, 26 de junio de 1934 y 12 de junio de 1928. En contra. S. ROYO-VILLANOVA, *Régimen...*, cit., pág. 85. La jurisprudencia ha declarado que la resolución posterior a la aplicación del silencio es inoperante en cuanto este último agota la facultad resolutoria que tuviere atribuida la autoridad u organismo. (Vid. Sentencia de 3 de mayo de 1950, y las de 4 de enero de 1951, 26 de septiembre de 1950, 25 de junio de 1949 y 15 de diciembre de 1947). En otras decisiones se sostiene opuesta doctrina, así en las Sentencias de 13 de marzo de 1952, 27 de febrero de 1935; Acuerdo de 19 de noviembre de 1951 («B. O. del E.» dcl 26); etc.

(176) Señala S. ROYO-VILLANOVA, ob. cit., pág. 72-3, que los actos de trámite no definen situaciones jurídicas y que sirven como elementos preparatorios y auxiliares para una resolución definitiva; son eslabones de una cadena que no adquieren propia individualidad a los efectos del recurso hasta llegar al acto final del expediente, y que si adolecen de irregularidades se convierten en vicios de la resolución última de fondo. Ello no obstante, se pueden señalar excepciones, tales como el acto de convocatoria y el de nombramiento de Tribunales en el régimen jurídico de oposiciones para la provisión de cargos públicos. A. GONZÁLEZ, ob. cit., pág. 41, estima que en las resoluciones de trámite pueden comprenderse las condicionales e interinas en cuanto indirectamente pueden resolver la cuestión de fondo planteada; señala también la imprecisión legal, que no entiendo, al establecer que causan estado las de trámite que resuelven directamente,

recurrirse al impugnar el interesado la definitiva sobre el problema de fondo. En cualquier caso, permanece íntegra la garantía que supone la posibilidad del recurso al adoptarse la que cause estado por no admitir impugnación en vía administrativa.

En este sentido, la jurisprudencia ha declarado que en la jurisdicción de lo contencioso debe procurarse que todas las cuestiones que se susciten entre la Administración y el particular sean ventiladas en un solo pleito, en el que todas ellas sean al mismo tiempo resueltas, por ser así conveniente no sólo al particular y a la misma Administración, sino también al buen ejercicio de la jurisdicción, a fin de dar unidad a los fallos y de que las resoluciones sean armónicas, lo que fundamenta que la Ley de lo Contencioso, sabia y prudentemente, sólo autorice la interposición del recurso contra las resoluciones definitivas, lo que aleja la posibilidad de que se interpongan más de uno por el propio interesado con motivo de un solo expediente (*Auto* de 25 de febrero de 1909); y más concretamente, en *Acuerdo* de 23 de enero de 1953 (177), se declara que el proveído de trámite no es ordinariamente recurrible en lo contencioso-administrativo y en agravios, pues las irregularidades e infracciones que se hayan podido cometer pueden subsanarse en cualquier momento en la propia vía gubernativa mediante anulación y retroacción de actuaciones acordada en ella misma, por lo cual se impone concentrar la alegación de todas las presuntas infracciones procesales en el recurso que, en su caso, se entable contra la resolución definitiva o de trámite que resuelva directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que ponga término a la vía gubernativa o haga imposible su continuación, ya que hasta este momento y coyuntura exactamente puede remediarse la presunta infracción de normas en el seno de la propia vía jerárquica administrativa, lo que expresa una reserva en favor del recurrente para la viabilidad de la concentración de impugnaciones contra el acuerdo definitivo y de fondo, que será, en realidad, el que puede afectar a su derecho o interés. En resumen, que la naturaleza y finalidad propia de las resoluciones de trámite impide que puedan impugnarse con independencia de la resolución principal o de fondo, pero al propio tiempo su consentimiento en modo alguno enerva la acción ante los Tribunales de lo Contencioso (*Sentencia* de 15 de diciembre de 1930).

---

(177) «B. O. del E.» de 12 de abril. En *Sentencia* de 20 de mayo de 1929 se declara que los vicios de procedimiento en vía gubernativa no pueden discutirse independientemente de la resolución definitiva del fondo del asunto porque otra cosa representaría dividir la contienda de la causa y decidir un incidente cuando quizá estuviera ya resuelta la cuestión principal y por ello cuando la decisión que en el mismo recayera no pudiera surtir efecto en lo que toca a ésta.

B) *Resoluciones de trámite según la jurisprudencia.*

a) *Características generales.*

Las resoluciones de trámite se caracterizan porque sin contener declaraciones de derecho (178) y sin resolver en definitiva la cuestión planteada entre la Administración y el particular o administrado (179) recaen sobre incidencias que afectan tan sólo a la marcha que debe seguir el expediente o asunto (180), o las diligencias que durante su curso correspondan practicar (181), o bien se encaminan a recabar elementos de juicio (182).

b) *Resoluciones referidas a la ordenación procesal de los expedientes.*

La misma palabra *trámite* nos está indicando cuál es la característica esencial de las resoluciones así denominadas: son aquellas que se refieren directa e inmediatamente a la tramitación de los expedientes administrativos; contienen normas o instrucciones sobre el curso que han de seguir; impulsan su desarrollo, y, en definitiva, no afectan al problema de fondo que ha de resolverse con la resolución final del propio expediente, en cuyo momento, y no antes, podrá resultar afectada la situación jurídica subjetiva del administrado.

En jurisprudencia constante se califican como resoluciones de trámite las siguientes:

a') *Resoluciones de trámite en cuanto recaen sobre incidencias que afectan tan sólo a la marcha que debe seguir un expediente o asunto* (183).

Tales son, por ejemplo, las que conceden un plazo para justificar el derecho que se reclama (*Sentencia* de 23 de junio de 1909), o señalan

(178) *Auto* de 25 de mayo de 1909. En tales resoluciones faltan los elementos esenciales de todo acto declaratorio de derechos y obligaciones (*Sentencia* de 24 de enero de 1934).

(179) *Sentencias* de 12 de mayo de 1951, 22 de diciembre de 1911, y 23 de junio de 1899; *Auto* de 26 de mayo de 1909.

(180) *Sentencias* de 10 de julio de 1930, 30 de abril de 1920, 25 de octubre de 1912, 21 de diciembre de 1910 y 23 de junio de 1909; *Auto* de 12 de enero de 1900.

(181) *Sentencias* de 12 de enero de 1943, 28 de junio de 1940, 30 de abril de 1920, 25 de octubre de 1912, 21 de junio de 1910, 3 de julio de 1902 y 2 de junio de 1899.

(182) *Sentencias* de 12 de marzo de 1951, 26 de junio de 1950, 21 de enero de 1917, 26 de octubre de 1944, 5 de marzo de 1943, 24 de diciembre de 1940, 25 de febrero de 1936, 25 de enero de 1935, 28 de noviembre de 1934, 20 de marzo de 1930, 30 de abril de 1920, 19 de junio de 1916, 25 de octubre de 1912, 22 de noviembre de 1911, 14 de mayo de 1906; *Autos* de 5 de abril de 1934 y 12 de enero de 1918.

(183) Son resoluciones impugnables las que, junto a acuerdos procesales, declaran responsabilidades (*Auto* de 17 de febrero de 1903) o revocan autorizaciones (*Sentencia* de 28 de junio de 1940), etc.

el curso que debe darse a una denuncia (*Sentencia* de 21 de diciembre de 1912), o disponen la continuación del expediente hasta la resolución total del mismo (*Sentencia* de 2 de mayo de 1901; *Auto* de 18 de abril de 1899).

b') *Resoluciones que determinan las diligencias que durante el curso del expediente corresponde practicar* (184).

Así, las que señalan las diligencias para un deslinde (*Sentencia* de 12 de enero de 1943); liquidación de un contrato (*Auto* de 14 de mayo de 1906); la práctica de unas pruebas y valoraciones (*Auto* de 25 de febrero de 1909); etc.

c') *Resoluciones limitadas a ordenar la instrucción del expediente que corresponda por la materia y finalidad.*

En este apartado pueden comprenderse las resoluciones que ordenan la instrucción de expediente para depurar presuntas responsabilidades de un contratista (*Sentencia* de 25 de febrero de 1907), o de un funcionario (*Sentencia* de 24 de junio de 1933; *Auto* de 23 de abril de 1935); la procedencia de caducidad de una concesión (*Sentencias* de 21 de diciembre de 1948 y 22 de noviembre de 1907); o el estado ruinoso de un inmueble (*Sentencia* de 24 de mayo de 1952); las que disponen la práctica de un deslinde (*Sentencias* de 14 de mayo de 1940 y 19 de diciembre de 1931); o el reintegro de cantidad que se estime percibida indebidamente (*Sentencia* de 26 de marzo de 1909).

d') *Resoluciones que reclaman antecedentes y pruebas o disponen la práctica de dictámenes e informes* (185).

Se califican como de trámite las resoluciones que se encaminan a recabar elementos de juicio o de pruebas documentales (186); las que disponen la aportación de antecedentes para exigir determinadas responsabilidades (187); de datos para practicar la liquidación de impuestos (188); o acuerdan que se estudie el expediente por los órganos

(184) *Sentencias* de 11 de julio de 1930, 30 de abril de 1920, 25 de octubre de 1912, 21 de diciembre de 1910, 23 de junio de 1909; *Auto* de 2 de enero de 1900.

(185) *Sentencias* de 12 de enero de 1943, 28 de junio de 1940, 30 de abril de 1920, 25 de octubre de 1912, 21 de junio de 1910, 3 de julio de 1902 y 2 de junio de 1899.

(186) *Sentencias* de 24 de mayo de 1952, 21 de diciembre de 1948, 15 de mayo de 1940, 24 de junio de 1933, 19 de diciembre de 1931, 25 de febrero y 22 de noviembre de 1907; *Auto* de 23 de enero de 1935.

(187) *Sentencia* de 22 de noviembre de 1911.

(188) *Sentencias* de 26 abril de 1918, 19 de junio de 1916, 14 de mayo de 1906; *Auto* de 12 de enero de 1918.

técnicos competentes, de forma que pueda resolverse con pleno conocimiento la cuestión planteada (189), como es la conveniencia de la municipalización de un servicio (190); o requieren la formalización de una propuesta por dichos órganos (191).

e') *Resoluciones dictadas en garantía de la legalidad del procedimiento.*

En este sentido, es reiterada la jurisprudencia que califica como resoluciones de trámite todas aquellas que tienen por finalidad la anulación de los expedientes por vicios de tramitación (192), o la subsanación de éstos (193), y, en general, las adoptadas para el cumplimiento de las reglas de procedimiento de obligatoria observancia (194), porque no impiden el ejercicio de la acción que en su día resulte procedente utilizar, que más bien facilitan impulsando la continuación regular de los expedientes (195), cuando con ellas ni se afirma ni se niega la presunta responsabilidad (196).

e) *Las resoluciones de naturaleza consultiva son de trámite.*

La finalidad propia del acto administrativo es crear o modificar una situación jurídica subjetiva, lo que es opuesto al acto de consulta, cualquiera que sea su modalidad y eficacia, y por ello es inadmisibles la impugnación del mismo con independencia del acto o resolución de la autoridad competente para establecer o definir situaciones de derecho, con posterioridad a la emisión del dictamen o consulta, tenga éste carácter obligatorio o facultativo (197).

En las declaraciones de la jurisprudencia se califican como acuerdos de trámite los que resuelven consultas (198), porque las resoluciones de naturaleza consultiva, por no ser susceptibles de declarar situaciones

---

(189) *Sentencia* de 25 de febrero de 1907.

(190) *Sentencia* de 12 de marzo de 1951.

(191) *Auto* de 25 de febrero de 1909.

(192) *Sentencias* de 26 de enero de 1949, 19 de diciembre de 1931, 2 de junio de 1913 y 9 de enero de 1907; *Autos* de 5 de abril de 1906 y 17 de febrero de 1903.

(193) *Auto* de 3 de julio de 1912.

(194) *Sentencias* de 12 de febrero de 1949, 22 de febrero de 1936, 22 de noviembre de 1930, 30 de abril y 25 de octubre de 1912; *Auto* de 5 de abril de 1906.

(195) *Sentencias* de 28 de noviembre de 1934, 23 de junio de 1909, 24 de enero y 27 de marzo de 1894; *Autos* de 9 de enero de 1912, 9 de abril y 28 de junio de 1906, 12 de enero de 1900, 6 de febrero y 12 de junio de 1894.

(196) *Auto* de 3 de julio de 1912.

(197) *Idem idem*.

(198) *Sentencias* de 30 de diciembre de 1940, 24 de enero de 1936, 23 de noviembre de 1934 y 11 de junio de 1932.



de derecho, tampoco puede causar estado (199); su finalidad propia es la de rendir una consulta cuyo criterio no obliga a quien la demanda (200).

#### 6.—OTRAS RESOLUCIONES.

Se señalan también como resoluciones que no causan estado las que se califican de provisionales, las subordinadas a ratificación o aprobación y las condicionales. A las mismas pueden aplicarse las consideraciones hechas al tratar de las de trámite. Su calificación dependerá en cada caso de los efectos que produzcan en la situación del administrado. La resolución provisional puede ser impugnada al convertirse en definitiva; la pendiente de ratificación o de aprobación, al confirmarse, y las condicionales según la naturaleza de la condición, será o no procedente el recurso.

Se advierte por A. GONZÁLEZ (201) el distinto tratamiento, a los efectos del requisito de causar estado, de las resoluciones condicionales y de las interinas. Un derecho condicional, dice, es un derecho, en realidad, menos perfecto; un derecho reconocido o denegado interinamente es un derecho íntegro en el tiempo y pendiente, sólo para su eficacia, de que el lapso de tiempo mismo se lo dé. Por ello, las resoluciones en que se reconocen derechos imponiéndoles condiciones que el interesado estima no debe soportar son definitivas y, en tal concepto, susceptibles de revisión en vía contenciosa; y aquellas en las que se deniega interinamente un derecho no son si la mayor o menor interinidad depende de la voluntad de aquel cuyo derecho se deniega; lo serán si depende de la voluntad de la Administración.

También ABELLA (202) distingue en las resoluciones condicionales según el papel asignado a la condición, y que en todo caso es el estudio de la resolución, de su causa, historia y antecedentes, lo que permitirá determinar si es o no definitiva.

En la doctrina de la jurisprudencia, las resoluciones provisionales y las pendientes de ratificación o de aprobación ni causan estado, por cuanto no son definitivas, ni por ello impiden el ejercicio, en el momento oportuno, de los derechos de que pueda creerse asistido el administrado (203).

(199) *Sentencias* de 11 de junio de 1932, 3 de marzo de 1947 y 30 de diciembre de 1940.

(200) *Sentencia* de 30 de diciembre de 1940.

(201) *Obr. cit.*, págs. 37-8. Señala CABALLERO Y MONTES que interino se opondrá a permanente, y provisional a definitivo, *ob. cit.*, pág. 174.

(202) *Ob. cit.*, pág. 573. En la *Sentencia* de 17 de diciembre de 1934 se rechaza la excepción en cuanto la resolución reconoce o niega derechos según se acepte o no la condición impuesta, porque nunca, en buenos principios de ética y de derecho, puede subordinarse a una condición de esa naturaleza la legalidad de una resolución administrativa.

(203) *Sentencias* de 13 de abril de 1933, 18 de febrero de 1906, 13 de abril de 1907.

Como resoluciones provisionales se pueden catalogar las que acuerdan la suspensión de los expedientes respectivos hasta que pueda ponerse fin a los mismos, conforme el pronunciamiento de los Tribunales sobre el asunto previo que plantean o la situación que deberá tenerse en cuenta (*Sentencias* de 21 de diciembre de 1933 y 9 de diciembre de 1905; *Auto* de 17 de marzo de 1903); o las que se subordinan a otras que acuerde la Administración referentes al mismo asunto interesado (*Sentencia* de 13 de febrero de 1946); o al acuerdo final de la consulta formulada sobre la procedencia o improcedencia de lo solicitado (*Sentencia* de 13 de febrero de 1911); las que suspenden la efectividad de un pago hasta la determinación del titular del derecho sobre el mismo (*Sentencia* de 28 de febrero de 1906) o al deslinde de los bienes sobre los que recae (*Sentencia* de 21 de septiembre de 1909); las concesiones y distribuciones provisionales (de aguas) sin perjuicio de la tramitación y resolución final de los expedientes que ordenan instruir (*Sentencias* de 13 de abril de 1933, 18 de febrero de 1916 y 13 de abril de 1907), y, en general, las que subordinan sus efectos al cumplimiento y comprobación de ciertos requisitos (204); como las que se dictan sin perjuicio de que los interesados justifiquen su derecho (*Autos* de 22 de noviembre de 1930 y 18 de octubre de 1906).

En cuanto a las resoluciones pendientes de ratificación o de aprobación, baste decir que, por la pendencia y subordinación a que se encuentran sometidas, bien por decisión facultativa u obligatoria (205) de autoridad u órgano de que emanan, carecen de firmeza y, por tanto, de carácter definitivo (206).

El mismo carácter corresponde atribuir a las resoluciones pendientes de reclamación administrativa (207).

#### 7.—LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA Y EL REQUISITO DE QUE LA RESOLUCIÓN CAUSE ESTADO.

La falta en la resolución reclamada del primero de los requisitos que exige la ley para la admisión procesal del recurso es el fundamento de la excepción de incompetencia.

El Tribunal se encuentra en la obligación de examinar previamente (208) la concurrencia de los requisitos procesales que exige la ley, y por ello le está vedado entrar a conocer del fondo del asunto y debe

(204) *Sentencia* de 8 de mayo de 1891.

(205) *Sentencias* de 5 de diciembre de 1951, 6 de febrero de 1950, 25 de abril y 26 de junio de 1947, 22 de mayo de 1942 y 23 de abril de 1907.

(206) *Sentencias* de 7 de noviembre de 1901, 22 de noviembre de 1930, 9 de junio de 1942.

(207) *Sentencia* de 26 de abril de 1943.

(208) *Sentencias* de 16 de junio de 1951, 15 de mayo de 1949, 16 de febrero de 1946, 21 de diciembre de 1935, 9 de julio de 1932 y 22 de noviembre de 1930.

#### CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

declarar su incompetencia de oficio (209) o a instancia de parte (210) cuando la resolución impugnada no causa estado.

La excepción de incompetencia ha de resolverse en primer lugar, ya que, de ser estimada por no haber causado estado la resolución, impedirá entrar en el fondo del asunto litigioso (211); y es materia que puede enjuiciarse (212) y declararse (213) en cualquier trámite aún no alegada por el M. F. ni por el coadyuvante (214) o por motivos distintos (215).

La importancia del requisito que exige la ley en la resolución reclamada y su trascendencia en orden al ejercicio de la acción contenciosa son evidentes. Es necesario que se obvien las dificultades que la aplicación de los preceptos clásicos han planteado en su aplicación y que la aceptación general de la doctrina del silencio sirva para ofrecer al administrado la *decisión previa* que le permita el acceso a los Tribunales de lo Contencioso.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

---

(209) *Sentencias* de 2 de marzo y 20 de octubre de 1950, 11 de mayo de 1949, 15 de marzo y 26 de octubre de 1948, 14 de marzo de 1947, 8 de octubre de 1910, 13 de octubre de 1905 y 19 de noviembre de 1902.

(210) *Sentencias* de 11 de febrero, 15 de mayo y 12 de diciembre de 1949, 21 de enero y 6 de julio de 1948, 22 de diciembre de 1944, 11 de diciembre de 1943, 17 de diciembre de 1941, 1.º de junio y 1.º de julio de 1940 y 26 de mayo de 1936.

(211) *Sentencias* de 16 de febrero de 1946 y 21 de diciembre de 1935.

(212) *Sentencia* de 15 de junio de 1948.

(213) *Sentencias* de 24 de septiembre de 1942 y 23 de febrero de 1941.

(214) *Sentencia* de 27 de marzo de 1947.

(215) *Sentencia* de 11 de diciembre de 1947.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10