

MEJORA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA: LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS INDEPENDIENTES ESPECIALIZADOS EN LA RESOLUCIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO
Profesor Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Salamanca.

SUMARIO: I. Introducción. II. Panorámica de la justicia contencioso-administrativa. II.1. Tasa de litigiosidad y encarecimiento del acceso a la justicia contencioso-administrativa. II.2. Duraciones medias de los procesos contencioso-administrativos. II.3. Materias objeto de conflictividad. II.4. Calidad de las resoluciones administrativas y las sentencias judiciales. III. El control de las Administraciones Públicas en vía administrativa y su mala reputación. III.1. Los recursos administrativos y la resolución extrajudicial de conflictos. III.2. Desinterés de la Administración y decepción del sistema de recursos administrativos de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común. IV. Los órganos administrativos independientes especializados como mecanismo eficaz para el control jurídico de la Administración. IV.1. Naturaleza jurídica y denominación. IV.2. Regulación general y básica. IV.3. Garantías orgánicas. IV.4. Garantías procedimentales. IV.5. Garantías sustantivas: contenido y eficacia de la resolución del recurso. V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El control jurídico de la actividad de las Administraciones Públicas destaca en el frontispicio del Derecho Administrativo y aparece como premisa de cualquier Estado de Derecho que se precie como tal. Se trata de proporcionar un sistema de garantías jurídicas suficientes para solucionar los posibles conflictos que surjan con la Administración en la defensa de los derechos e intereses legítimos de las personas, así como hacer efectivo y operante el principio de legalidad y su sanción, esto es, asegurar la sumisión de la Administración al Derecho, conforme al artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978 (CE)¹.

1 Artículo 103.1, CE. “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

A esta idea central responde la serie clásica procedimiento administrativo, recurso administrativo y recurso contencioso-administrativo, como tríada de técnicas jurídicas cuya existencia y correcto funcionamiento constituyen otras tantas garantías ante el ejercicio del poder por parte de la Administración². En este sentido, la Constitución Española reconoce el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24, CE), la reserva de ley del procedimiento administrativo (artículo 105, CE), el pleno control judicial de la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106, CE), y la reserva a los Juzgados y Tribunales de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (artículo 117, CE).

En principio, formalmente puede parecer que los cauces de solución de los conflictos jurídicos entre la Administración y los particulares son correctos, basados en la autotutela administrativa, tanto en su vertiente declarativa como ejecutiva, y en la heterotutela judicial. Sin embargo, cualquier garantía debe ser, antes que nada, útil, real y efectiva, pero hete aquí que el sistema judicial español resulta insatisfactorio, pues no cumple debidamente con el mandato constitucional de garantizar a todas las personas una tutela judicial efectiva, encontrándose próximo al estancamiento o al colapso, con un alto índice de litigiosidad y la consabida congestión de los Tribunales.

El cumplimiento de la Ley y la resolución rápida de los conflictos es una tarea que compete a todos. A tal fin, se advierte un escaso interés del legislador español por el control jurídico de la Administración, mostrado ejemplificativamente en la decepción que ha supuesto la regulación continuista de la futura Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas³, en materia de recursos administrativos. Obsérvese que con el mismo tenor literal, tanto la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento

2 Primero, autotutela administrativa (procedimiento administrativo iniciado de oficio o a solicitud del interesado à resolución administrativa). Segundo, autotutela administrativa (recursos de alzada y reposición à resolución administrativa). Y finalmente, heterotutela judicial (recurso contencioso-administrativo à sentencia).

3 En España se ha efectuado recientemente una importante reforma administrativa como consecuencia de dos importantes normas jurídicas publicadas el mismo día: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (BOE N° 236, de 2 de octubre de 2015), cuya *vacatio legis* con carácter general es de un año a partir de la publicación de ambas leyes, por lo que entrarán en vigor el próximo 2 de octubre de 2016.

Asimismo, en relación con la entrada en vigor de la Ley 39/2015 hay que tener presente que “las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley” (Disp. Final 7ª Ley 39/2015).

administrativo común⁴ (artículo 107.2 LRJPAC) como la futura Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (artículo 112.2 LPACAP), prevén, de forma muy tímida, la posibilidad de medios alternativos de resolución de conflictos (“reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo”), que pueden sustituir al recurso de alzada o al recurso de reposición.

Conviene preguntarse si la actual situación de retraso en la resolución de los conflictos por la vía tradicional impugnatoria del acto administrativo (recurso administrativo y posterior recurso contencioso-administrativo) garantiza de forma efectiva el *derecho fundamental a una buena administración*⁵, que incluye el derecho de toda persona a ser tratada de forma imparcial y equitativamente y dentro de un *plazo razonable*. Ante esta tesitura, en la línea apuntada por la doctrina, se propone una mejora del control administrativo de las Administraciones Públicas en España, a partir de una regulación general y básica de órganos administrativos independientes especializados (OAIE) en la resolución de recursos administrativos.

4 La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, deja de estar vigente a partir del 2 de octubre de 2016 por mandato expreso del apartado 2.a) de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

5 Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), aprobada en la Cumbre de Niza, por Acuerdo de 7 de diciembre de 2000, y ratificada, en cuanto a su valor y eficacia, por el Tratado de Lisboa de 2007. De acuerdo con el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, en versión consolidada tras la entrada en vigor de aquél, *la Carta se incorpora al elenco del Derecho originario* (DOCE Serie C No. 83, de 30 de marzo de 2010). El artículo 41 CDFUE se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que consagró, entre otras cosas, *la buena administración como un principio general de Derecho* (véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1992, C-255/90 P, Burban, Rec. 1992, p. I-2253; así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, Nölle, Rec. 1995, p. II-2589; de 9 de julio de 1999, T-231/97, New Europe Consulting y otros, Rec. 1999, p. II-2403).

Artículo 41. Derecho a una buena administración. 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

II. PANORÁMICA DE LA JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La eficiencia con que un sistema judicial de un Estado tramita los pleitos es de suma importancia, al hacer cierto el aforismo de “*justicia aplazada, justicia negada*”. Uno de los graves problemas que asolan el sistema de justicia contencioso-administrativo español es el de la alta litigiosidad en los tribunales y su congestión, que impide cumplir en toda su extensión con su misión de control y garantía, al hacerlo con excesivo retraso. En verdad, como nos señala TORNOS MAS⁶, la justicia administrativa es lenta y cara. Lentitud provocada por el elevado número de asuntos ingresados anualmente junto con una duración media de los procesos, que aun mejorando en los últimos años, sigue siendo excesiva, como veremos más adelante. Se añade, además, un componente económico desincentivador para el particular de acudir a la justicia administrativa debido al encarecimiento que han supuesto los últimos cambios legislativos realizados en materia de tasas judiciales (rectificado en parte por la supresión de dichas tasas a las personas físicas por mor del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social) y costas procesales.

II.1. Tasa de litigiosidad y encarecimiento del acceso a la justicia contencioso-administrativa

Si nos atenemos a los datos más fiables de la Justicia española, que provienen de la última Memoria del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 2015⁷, podemos advertir que en el conjunto de las jurisdicciones la tasa de litigiosidad⁸ ha sido de 185 asuntos ingresados por cada 1000 habitantes (Figura N° 1), un 1% más que la de 2013, motivado porque la cifra oficial de la población registrada en los padrones municipales a 1 de enero de 2014 ha disminuido en 358.442, un 0,8%, respecto al 1 de enero de 2013. La Sección Especial de la Comisión General de Codificación señaló en su día posibles razones del alto grado

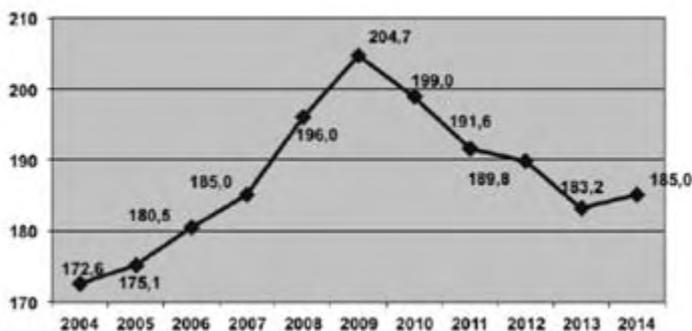
6 TORNOS MAS, JOAQUÍN, “Los órganos administrativos independientes de resolución de recursos administrativos como complemento del control judicial de la Administración. La *proportionate dispute resolution*”, Comunicación presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016, p. 1.

7 Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los Juzgados y Tribunales, aprobada por el Pleno del CGPJ de 22 de julio de 2015, que se refiere a la actividad desarrollada durante el año 2014, disponible en: [http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-Anual/Memoria-anual-2015--correspondiente-al-ejercicio-2014-\(24/02/2016\)](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-Anual/Memoria-anual-2015--correspondiente-al-ejercicio-2014-(24/02/2016))

8 La litigiosidad se toma en esta Memoria como el número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes de población. Se utilizan las poblaciones oficiales al 1 de enero de cada año, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística. Consejo General del Poder Judicial, *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los Juzgados y Tribunales 2015*, CGPJ, Madrid, 2015, p. 433.

de impugnación contenciosa en España, comenzando por “la propia percepción positiva que los ciudadanos tienen de la jurisdicción contencioso-administrativa, y de su real capacidad para garantizar la legalidad administrativa”, a las que se suman otras dos muy relevantes: “la falta de instrumentos jurídicos para la evitación de los litigios; y la falta de una jurisprudencia temprana y uniforme que disuada a los operadores jurídicos de ejercer acciones procesales previsiblemente avocadas al fracaso”⁹.

Figura N° 1. Tasa de litigiosidad en todas las jurisdicciones



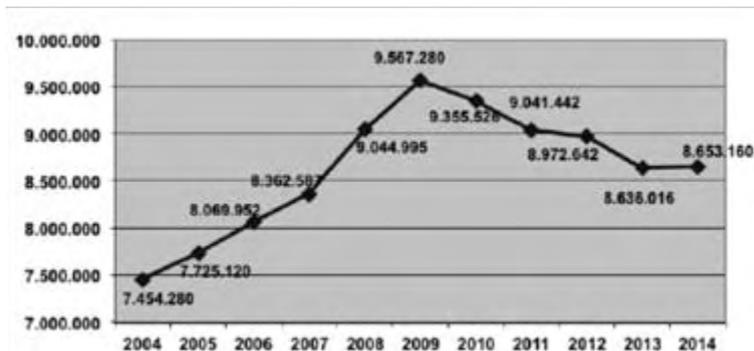
Fuente: Memoria del Consejo General del Poder Judicial 2015.

En cuanto al número de asuntos ingresados en todas las jurisdicciones ha habido un total de 8.653.160 asuntos (Figura N° 2), un 0,2% más que en 2013, con un leve repunte en 2014 tras cuatro años de disminuciones¹⁰.

9 Por Orden Ministerial de 11 de julio de 2012 se crea una Sección Especial, presidida por el Catedrático de Derecho Administrativo FRANCISCO VELASCO CABALLERO, en el seno de la Comisión General de Codificación, con el objetivo de reformar la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en busca de una mayor eficiencia de su funcionamiento. AA. VV., *Informe explicativo y propuesta de Anteproyecto de ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Ministerio de Justicia, España, marzo de 2013, p. 22.

10 La jurisdicción civil y la contencioso administrativa han presentado incrementos en el número de asuntos ingresados, del 10,5% y del 8,2% respectivamente. Por el contrario, la penal, con el 2,1%, y especialmente la social, con el 8,8%, han mostrado disminuciones. Estas variaciones se han traducido en ganancias de peso de las jurisdicciones civil y contenciosa en el conjunto de asuntos ingresados, exactamente lo contrario a lo observado en 2013. Así, la jurisdicción civil ha pasado de significar un 19,3% en 2013 al 21,3% en el año 2014, y la contenciosa del 2,2% al 2,4%. Por el contrario, la penal ha pasado del 73% al 71,3%, y la social, del 5,4% al 4,9%. *Ibíd.*, p. 434.

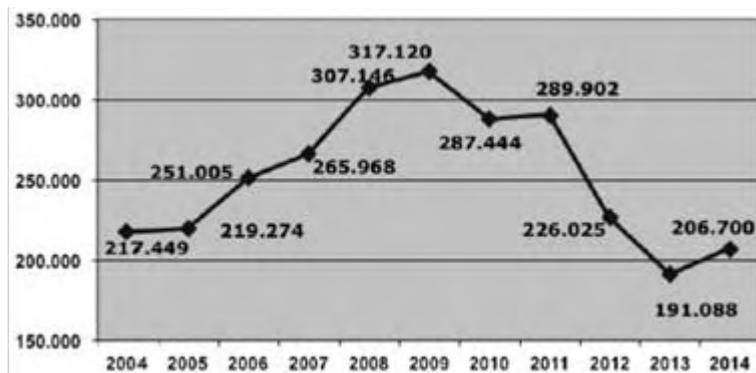
Figura N° 2. Asuntos ingresados en todas las jurisdicciones



Fuente: Memoria del Consejo General del Poder Judicial 2015.

Por su parte, en la jurisdicción contencioso-administrativa, tras dos años de importantes reducciones en el número de asuntos ingresados, se ha observado un incremento del 8,2% respecto a los asuntos ingresados en 2013. No obstante, los 206.700 asuntos ingresados están por debajo de los ingresados cada año desde 2004, con la excepción de 2013 (Figura N° 3).

Figura N° 3. Asuntos ingresados en la jurisdicción contencioso-administrativa



Fuente: Memoria del Consejo General del Poder Judicial 2015.

Sin embargo, como nos alerta BUSTILLO BOLADO¹¹, estos datos hay que analizarlos en su debido contexto, lo que le lleva a estimar que el estallido de la crisis

11 BUSTILLO BOLADO, ROBERTO, "Derecho Administrativo español y solución extrajudicial de conflictos: entre el (razonablemente hermoso) mito y la (menos edificante de lo deseable) realidad", en LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO (COORD.) *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias*

económica y financiera que se produjo en España a partir del año 2008 viene a coincidir en el tiempo “con cambios de tendencia en el número de nuevos asuntos contencioso-administrativos, pero de forma sensiblemente peculiar. De entrada, se aprecia a partir de 2008 y hasta 2011 (incluidos ambos años) no un descenso, sino una estabilización en el número de nuevos asuntos en torno a los 300.000 con un pico de 317.120 en 2009, un mínimo de 287.444 en 2010, y valores intermedios en 2008 y 2011. Sin embargo, es a partir de 2012 (tras la entrada en vigor del cambio en el criterio de la condena en costas) y 2013 (tras la entrada en vigor de la reintroducción de las tasas en el contencioso-administrativo) cuando se produce un fenómeno sin precedentes en la historia reciente del contencioso-administrativo español: la concatenación de dos años consecutivos con un muy acentuado descenso en la litigiosidad”.

En lo relativo a las costas procesales, el artículo 3 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que tuvo su entrada en vigor el 31 de octubre de 2011 (Disp. Final Tercera), supuso un importante cambio en la regulación de las costas procesales, al pasarse de la imposición de costas como *criterio excepcional* a quien sostuviera la acción “con mala fe o temeridad”, al *criterio general del vencimiento objetivo*, con la salvedad del inciso final del apartado 1 del artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA): “salvo que se aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho”. Asimismo, recientemente, la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, cuya entrada en vigor queda diferida al 22 de julio de 2016, realiza también una modificación mínima, relativa a las costas del recurso de casación (nuevo apartado 3 del artículo 139 Ley 29/1998) remitiendo a lo dispuesto en el nuevo artículo 93.4 LJCA.

Y en lo referente a las tasas judiciales, éste es un tributo de carácter estatal que deben satisfacer en determinados supuestos las personas jurídicas por acudir a los Tribunales y hacer uso del servicio público de la Administración de Justicia en los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo y social. La gestión de este tributo está legalmente encomendada al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La posibilidad de exigir el pago de estas tasas a las personas jurídicas entró en vigor el 1 de abril de 2003, si bien desde la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses¹², fueron exigibles también a las personas físicas

y la resolución extrajudicial de conflictos), INAP, Madrid, 2015, pp. 248 y 249.

12 La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE), Sala Segunda, de 27 de marzo de 2014, dictada en el Recurso C-265/13 (Ponente: K. LENAERTS), declaraba la incompetencia del TJUE para pronunciarse sobre si las tasas judiciales españolas que introdujo la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, vulneraban la tutela judicial efectiva.

hasta el 1 de marzo de 2015, que entró en vigor el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, que las eximió. Esta Ley 10/2012 fue modificada en dos ocasiones: la primera, por el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita y, la segunda, por el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. La novedad más importante de esta segunda modificación fue la supresión de la tasa judicial para las personas físicas en todas las jurisdicciones e instancias, ya que desde la entrada en vigor de la Ley 10/2012 se había exigido también a las personas físicas. Estas últimas modificaciones legislativas son las que seguramente han producido un leve aumento en el número de asuntos ingresados en el orden contencioso-administrativo del 8,2% respecto a 2013.

El tema de la supresión de tasas judiciales para las personas físicas hace que debamos poner de manifiesto las acertadas reflexiones de HUERGO LORA, quien considera que existe una inaceptable desigualdad entre las partes, que afecta fundamentalmente al contencioso y no a otros órdenes jurisdiccionales, lo cual atenta contra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

“La Administración, a diferencia de los ciudadanos, no paga tasas ni para recurrir en vía contencioso-administrativa, ni –lo que es más importante desde la perspectiva del ciudadano– para recurrir en apelación o casación, que es justamente donde las tasas son más altas (artículo 4.2.c) de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre). Si el particular pierde en primera instancia, recurrir en apelación tiene para él un coste significativo, además del riesgo de la condena en costas. Sin embargo, si es la Administración la que pierde, la apelación le sale gratis. Si hablamos del recurso de casación, la asimetría entre las partes es la misma, pero con consecuencias económicas aún mayores”.

De forma, que cuando la Administración decide recurrir judicialmente, provoca una actividad jurisdiccional exactamente igual que cuando lo hace una persona física y, por ende, debería, teóricamente, pagar la misma tasa¹³.

En la actualidad, en el orden contencioso-administrativo las exenciones objetivas de la tasa comprenden dos supuestos: uno, la interposición de demanda y la

13 Este autor critica también el “desconocimiento por el legislador de las peculiaridades del contencioso, como por ejemplo, la aplicación al recurso de casación contencioso-administrativo de la misma tasa fija que en el orden civil (1.200 euros, frente a los 800 del recurso de apelación), sin darse cuenta que, mientras que en el orden civil la casación permite la obtención de una tercera sentencia, en el contencioso es la única vía de recurso disponible para que se revise la primera sentencia que recae sobre el caso, por lo que debería tener el mismo tratamiento que el recurso de apelación. Bastante limitación supone para los ciudadanos el hecho de tener que recurrir en casación, con todas las cortapisas que ello conlleva (comenzando por la de la cuantía mínima de 600.000 euros), como para añadir además la (tal vez anecdótica, pero significativa) de la tasa”. HUERGO LORA,

presentación de ulteriores recursos cuando se trate de los procedimientos especialmente establecidos para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como contra la actuación de la Administración electoral; y dos, la interposición de recursos contencioso-administrativos cuando se recurra en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración. Asimismo, se encuentran exentos los siguientes sujetos o exenciones subjetivas: *a)* Las personas físicas; *b)* Las personas jurídicas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora; *c)* El Ministerio Fiscal; *d)* La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas; *e)* Las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Y en el orden contencioso-administrativo, los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios tendrán una exención del 60 por ciento en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de apelación y casación.

Además, la justicia administrativa resulta cara para el ciudadano, dado que el pleito requiere, en todo caso, la defensa mediante Abogado, y hace aconsejable la representación por un Procurador, que es obligatorio ante los órganos jurisdiccionales colegiados, no así en los unipersonales (artículo 23, Ley 29/1998). En suma, los asuntos de pequeña cuantía no tendrán justicia, pues el riesgo de afrontar un pleito en el que se impondrán las costas procesales por vencimiento objetivo supone un gran desincentivo para el particular, a pesar de haberse suprimido las tasas judiciales a las personas físicas por mor del Real Decreto-Ley 1/2015.

Por lo tanto, los cambios legislativos en materia de costas procesales y tasas judiciales han conseguido un importante descenso de la litigiosidad contencioso-administrativa, al hacer ésta más gravosa para el particular, en torno a un tercio respecto de la situación precedente, pero debemos preguntarnos, ¿a qué precio?, ¿ha sido correcta moral y éticamente dicha reducción? En efecto, la disminución del volumen de conflictos sometidos a la tutela judicial contencioso-administrativa se ha producido a partir de hacer más onerosa al ciudadano la defensa judicial de sus derechos e intereses legítimos, esto es, desincentivando económicamente al ciudadano ante el temor del fracaso de su acción judicial. Sobre estas premisas parece que los mandatos constitucionales de una tutela judicial efectiva (artículo 24, CE¹⁴) y del control judicial de la legalidad de la actuación administrativa

ALEJANDRO, "La resolución extrajudicial de conflictos de las Administraciones Públicas en 2015", en LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO (coord.), *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y la resolución extrajudicial de conflictos*, INAP, Madrid, 2015, p. 220.

14 Artículo 24 CE. "1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada

(artículo 106, CE¹⁵) quedan mermados al disuadir al ciudadano de su función como agente que posibilita la acción de la justicia, dado que sin recurso contencioso-administrativo no hay control judicial de la actividad administrativa¹⁶.

II.2. Duraciones medias de los procesos contencioso-administrativos

El elevado número de asuntos ingresados anualmente va acompañado de una duración media de los procesos, que aun mejorando respecto a 2013, sigue siendo excesiva, ya que en primera instancia es de 14,9 meses¹⁷ (aproximadamente 447 días), en segunda instancia de 12,5 meses (aproximadamente 375 días), y ante el Tribunal Supremo de 14,3 meses (aproximadamente 429 días). Resulta ilustrativo y criticable comprobar como en comparación con los países de nuestro entorno, en concreto con los de la Unión Europea, sólo superan a España con una duración mayor los países de Croacia, Eslovaquia, Chipre, Grecia y Malta¹⁸.

Figura N° 4. Duraciones medias estimadas en el orden contencioso-administrativo

Duraciones medias estimadas			
	2013	2014	Evolución
1ª Instancia	16,3	14,9	-8,7%
2ª Instancia	13,1	12,5	-4,3%
Supremo	15,4	14,3	-7,1%

Fuente: Memoria del Consejo General del Poder Judicial 2015.

II.3. Materias objeto de conflictividad

En los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (JCA) las materias objeto de conflictividad que tienen un mayor protagonismo son los asuntos de función

contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos”.

15 Artículo 106 CE. “1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. 2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

16 BUSTILLO BOLADO, “Derecho Administrativo...”, op. cit., p. 249.

17 Por tipos de procedimientos, los procedimientos ordinarios han tenido una duración media de 17 meses, con una disminución del 3,4% respecto al año anterior, y la duración media de los procedimientos abreviados ha sido de 12,2 meses, también con una disminución del 11,6%.

18 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Indicadores de Justicia de la UE 2015”, de 9 de marzo de 2015 [COM (2015) 116 final], p. 10.

pública representando 39,2% del total de ingresados, seguidos de extranjería (17,1%), actividad administrativa sancionadora (10,1%), responsabilidad patrimonial (7,8%), urbanismo y ordenación del territorio (4,8%) y administración tributaria (3,9%). Por su parte, en las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), la materia con el mayor número de asuntos ingresados ha sido la administración tributaria, 29,3%, seguida de función pública (16,7%), expropiación forzosa (9,6%), responsabilidad patrimonial (4,2%), extranjería (4%), contratos administrativos (3,9%), actividad administrativa sancionadora (3,2%)¹⁹. En suma, de forma aproximada se puede concluir que los asuntos de personal, los temas tributarios, de extranjería y las sanciones (destacando las sanciones de tráfico) concentran el grueso de la actividad jurisdiccional contencioso-administrativa. De ahí que MARTÍN REBOLLO²⁰ indique que la pretensión de crear para algunas de esas materias “*Tribunales administrativos*”, que en puridad, no son órganos jurisdiccionales, sino órganos administrativos independientes especializados (por ejemplo, los Tribunales económico-administrativos, los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, el Tribunal Administrativo del Deporte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) encuentra justificación en esos datos estadísticos.

II.4. *Calidad de las resoluciones administrativas y las sentencias judiciales*

La relación existente entre el control de legalidad interno de la Administración y el control judicial nos va a permitir apreciar la calidad tanto de los recursos administrativos como de la jurisprudencia. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (primera instancia) estimaron aproximadamente un 50% del total de recursos, que supone cerca del doble más que en Alemania o Francia²¹. Por su parte, el porcentaje de sentencias que se recurren (segunda instancia y casación) se sitúa en torno al 15,9%, y de ellas los fallos íntegramente confirmatorios están en torno al 72,6% en los recursos de apelación e incluso algo más en los de casación (79,3%)²². Por lo tanto, hay mayor infracción del Derecho en las resoluciones administrativas que en las resoluciones judiciales de primera instancia, cuestión que parece apuntar a la existencia de carencias en el funcionamiento de la Administración. Otro dato justificativo más para la potenciación de órganos

19 Consejo General del Poder Judicial, *Memoria...*, op. cit., p. 483.

20 MARTÍN REBOLLO, LUIS, *Leyes administrativas*, 20ª ed., Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 228.

21 AA. VV., *Informe explicativo y propuesta...*, op. cit., pp. 20 y 21.

22 Para mayor abundamiento, AA. VV., *Informe sobre la Justicia Administrativa. Tributos, Contratos Públicos y Responsabilidad Patrimonial*, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa (CIJA), Universidad Autónoma de Madrid, 2015, ps. 42-44. Consejo General del Poder Judicial, *Memoria...*, op. cit., p. 489.

administrativos independientes especializados, que mejoren la calidad de los recursos administrativos.

Figura N° 5. Calidad de la jurisprudencia contencioso-administrativa

Estimación del porcentaje de sentencias recurridas			
	2013	2014	Evolución
	15,5%	15,9%	3,1%

Porcentaje de recursos devueltos confirmando totalmente			
	2013	2014	Evolución
Recursos apelación	72,9%	72,6%	-0,4%
Recursos casación	76,2%	79,3%	4,0%

Fuente: Memoria del Consejo General del Poder Judicial 2015.

III. EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN VÍA ADMINISTRATIVA Y SU MALA REPUTACIÓN

El control de legalidad de las Administraciones Públicas se realiza, primero internamente, en vía administrativa y, posteriormente, en vía judicial. Como se ha dicho, se atiende a la serie clásica procedimiento administrativo, recurso administrativo y recurso contencioso-administrativo. Una vez que se produce un acto administrativo a partir del procedimiento correspondiente, se reconoce a los interesados la posibilidad de impugnarlo con una duplicidad de recursos, administrativos y jurisdiccionales, bien ante la propia Administración autora del acto (con la salvedad del recurso de alzada impropio), bien ante un orden especializado de Tribunales de Justicia, como es la jurisdicción contencioso-administrativa²³.

El sistema de recursos administrativos como modalidad específica del control interno de la actividad administrativa, tal y como se encuentra diseñado actualmente en España, no cuenta con una buena reputación, al existir unanimidad en la doctrina de su actual falta de utilidad. Parece ser que es la inercia de su origen y significado histórico, así como las ventajas que ofrece a la Administración al ser presupuesto procesal necesario para acudir a la justicia, lo que hace que perdure en el tiempo. Existe un recelo natural a la labor revisora de la Administración, ya que según el adagio "*nemo iudex in causa propria*", nadie puede ser juez en causa propia, al carecer de la neutralidad e independencia necesaria en un órgano llamado a decidir la controversia. Para realizar una adecuada medida de la utilidad y calidad del recurso administrativo, poniendo de manifiesto sus fortalezas y debilidades, sería necesario e imprescindible rellenar una laguna

23 GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1993, p. 505.

actual en el funcionamiento de la Administración, como es la de disponer de una *información estadística fiable y precisa* sobre el funcionamiento y resultados de la vía administrativa de recurso, y su relación con la vía judicial. De decisiva importancia sería conocer con exactitud el número de recursos administrativos que se interponen, las materias en que proceden, el sentido de las resoluciones que se dictan, el tiempo medio de la resolución del recurso, el porcentaje de resoluciones de los órganos de recurso que se impugnan ante la jurisdicción contencioso-administrativo, cuantos pleitos o qué porcentaje de ellos pierde cada Administración, el coste de esas derrotas y las demás variables existentes. Según los datos de la Justicia ya examinados, existe una mayor infracción del ordenamiento jurídico en las resoluciones administrativas que en las resoluciones judiciales de primera instancia, de lo que se deduce la deficiente calidad de las resoluciones de los recursos administrativos. Este vacío informativo de carácter estadístico resulta impropio de una Administración que aspira a denominarse transparente y que debe garantizar el derecho a una buena administración²⁴.

III.1. *Los recursos administrativos y la resolución extrajudicial de conflictos*

Los recursos administrativos son “un medio de impugnación de decisiones administrativas ya adoptadas y sometidas a Derecho Administrativo, que los interesados pueden utilizar por motivos de legalidad y que se tramitan y resuelven por la propia Administración²⁵”. La finalidad primordial y piedra angular de un recurso administrativo debe ser la de servir de garantía de los particulares como contrapeso del poder ejercido por la Administración. A ella se suman otras tres funciones que pretenden legitimar su existencia en España: primera, constituye un paso previo y obligatorio para el acceso a la vía jurisdiccional, lo que le otorga la característica de un auténtico privilegio de la Administración y, correlativamente, el de una carga efectiva para el ciudadano. Segunda, cumple con la función de autocontrol de la Administración, dada la hipotética conveniencia de asegurar a la Administración la oportunidad de reconsiderar sus decisiones erróneas y tratar de conseguir la unificación de criterios. Y, finalmente, la evitación de

24 Esta inopia estadística contrasta con la transparencia existente en los nuevos órganos administrativos especializados independientes surgidos en España como los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales o el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que “han acertado a interiorizar la importancia de hacer públicas sus resoluciones y de monitorizar estadísticamente las tasas de recurso y de revocación judicial posteriores; cifras que, sin falta, se ofrecen al público para dar visibilidad a su trabajo, significar la utilidad de su existencia y reforzar la credibilidad en la tutela en vía administrativa”. CIERCO SEIRA, CÉSAR, *Los recursos administrativos en España*, ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016, pp. 2 y 68.

25 SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *Derecho Administrativo. Parte General*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, p. 832.

litigios, que se conseguiría si hubiera un buen funcionamiento de la vía de recurso que descargara de asuntos a los Tribunales de Justicia, bien porque las solicitudes de los particulares fueran atendidas, bien porque la resolución del recurso les disuadiera de plantearlo²⁶.

En España se regulan como recursos administrativos generales aplicables a cualquier ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas:

- el recurso de alzada (artículos 114 y 115 Ley 30/1992; artículos 121 y 122 Ley 39/2015), de carácter obligatorio frente a las resoluciones y actos de trámite “cualificados²⁷” (artículo 107.1 Ley 30/1992; artículo 112.1 Ley 39/2015), que no pongan fin a la vía administrativa y ante el órgano superior jerárquico del que los dictó;
- el recurso de reposición (artículos 116 y 117 Ley 30/1992; artículos 123 y 124 Ley 39/2015), de carácter potestativo frente a actos que ponen fin a la vía administrativa ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido y se resuelve por él mismo;
- y el recurso extraordinario de revisión (artículos 118 y 119 Ley 30/1992; artículos 125 y 126 Ley 39/2015), contra los actos firmes en vía administrativa ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, siempre que concurra alguna de las circunstancias tasadas por la ley.

Lo ideal sería que no surgiesen controversias entre la Administración y los ciudadanos, pero ante ellas sería deseable que el comportamiento de la Administración mejorase antes y durante el conflicto. Se trata de una nueva concepción más democrática de las relaciones entre los particulares y la Administración, donde la negociación, el acuerdo, el diálogo y el pacto estuvieran más presentes frente a la tradicional imposición unilateral del acto administrativo²⁸. Para ello se introdujeron, como novedades de la Ley 30/1992, nuevos cauces de solución de conflictos previos a la vía judicial, como la terminación convencional (artículo 88 Ley 30/1992; artículo 86 Ley 39/2015) y la posible sustitución por Ley sectorial de los recursos de alzada y de reposición, “cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación,

26 BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, “El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho Público Español”, ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016, p. 1.

27 Los actos de trámite “cualificados” son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

28 La doctrina francesa la denomina “*táctica de seducción*”, que tiene su reflejo en los modos de finalización convencional del procedimiento, y en los medios alternativos de resolución de los recursos administrativos. TRAYTER JIMÉNEZ, JOAN MANUEL, *Derecho Administrativo. Parte General*, 2ª ed., Atelier, Barcelona, 2015, p. 440.

conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo” (artículo 107.2 Ley 30/1992; artículo 112.2 Ley 39/2015), ambas sin notable éxito en el ámbito español. De hecho, el legislador volvió a insistir en esta última posibilidad de resolución extrajudicial de conflictos con la reforma de la Ley 30/1992, que se produjo en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero, al disponer su Disp. Adicional segunda: “En el plazo de dieciocho meses, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales el proyecto o proyectos de ley que resulten necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición”. Sin embargo, lamentablemente el Gobierno incumplió dicho mandato, y la nueva Ley 39/2015 tampoco ha realizado nada al respecto. La resolución extrajudicial de conflictos a partir de recursos administrativos especiales en determinados sectores específicos está prevista en materia tributaria, deporte, contratación pública, unidad de mercado, y transparencia y acceso a la información pública.

III.2. Desinterés de la Administración y decepción del sistema de recursos administrativos de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común

La regulación vigente del sistema de recursos administrativos está planteada para que la posición jurídica de la Administración se vea reforzada, al constituir un verdadero privilegio para la Administración, donde existen claros desequilibrios respecto al particular, más si se exige obligatoriedad a un recurso administrativo como el de alzada. Constituye tal ventaja para la Administración, utilizada como herramienta táctica (al ganar tiempo y llevar el desaliento al particular), que existe un desinterés evidente en su corrección hacia una garantía más efectiva de los derechos de las personas.

En realidad, la verdadera finalidad que puede justificar el recurso administrativo es reforzar, no disminuir, las garantías jurídicas del particular y la eficiencia de la Administración. Por ello, al exigirse un recurso administrativo de carácter obligatorio²⁹, éste también debería ser proporcional. La búsqueda de mecanismos

29 Desde hace bastante tiempo, TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ viene aconsejando con empeño “la necesidad de proceder a una revisión radical del sistema de recursos regulado en la Ley 30/1992 con el fin de devolver a los recursos administrativos su sentido primario de garantía de los administrados, sustancialmente velado por la Ley citada (...) la vía administrativa de recurso debería configurarse para ello con carácter facultativo con sólo dos posibles excepciones, en principio: de un lado, los supuestos típicos de tutela, rigurosamente excepcionales dada su naturaleza, en los que el recurso ante el ente público que la ostenta cumple la función de hacer posible el ejercicio de los poderes que el ordenamiento jurídico le confiere en orden a la supervisión de la actividad del

proporcionales de resolución de conflictos debe ser una meta a conseguir por parte de la Administración en virtud de los principios de buena administración, y del británico “*Proportionate Dispute Resolution*”³⁰. Esta proporcionalidad conllevaría contrarrestar dos graves desequilibrios con respecto a los derechos del particular: la eficacia inmediata del acto administrativo y el retraso en el acceso al control judicial.

En primer lugar, como señala BAÑO LEÓN³¹, un recurso administrativo obligatorio “sólo tiene sentido si el acto administrativo impugnado no tiene carácter ejecutivo, o si se prefiere, si la interposición del recurso administrativo suspende automáticamente la ejecutividad del acto (...). El hecho de que la interposición del recurso no suspenda los efectos del acto, impide considerar al recurso administrativo como una garantía. El recurso así concebido es simplemente un lastre para el interesado que tiene que sufrir las consecuencias negativas del acto y no

ente tutelado; del otro, los casos de autoadministración, en los que parece justificarse que la actividad de las personas u organizaciones de base privada que se benefician de ella se reconduzca, en interés de los terceros afectados, a la Administración que retiene la titularidad y la responsabilidad últimas de la función o servicio cuya gestión ha descentralizado la norma”. GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, op. cit., p. 510.

30 En el Reino Unido con la *Tribunal, Courts and Enforcement Act* de 2007 se desarrolla un enfoque omnicompreensivo de la idea de justicia administrativa (*Administrative Justice*), que se completa con la aparición de un nuevo principio de “*Resolución Proporcional de Conflictos*” (*Proportionate Dispute Resolution*) basado en dos frases inglesas: la primera, “*horses for courses*” (significa que los *Administrative Tribunals* deben adecuarse en su composición y procedimiento de actuación a la realidad del conflicto que deben resolver, ya que la diferente naturaleza de las controversias que enfrentan a la Administración con las personas exige contar con medios de respuesta también diversos); y la segunda, “*you don’t need a sledgehammer to crack a nut*” (se corresponde con la española: “no necesitas cazar moscas a cañonazos”, y viene a significar que no toda decisión de los *Administrative Tribunals* debe acabar ante el Poder Judicial). TORNOS MAS, JOAQUÍN, “Los órganos administrativos independientes...”, op. cit., pp. 7 y 8. En definitiva, se formula por el Gobierno británico, con sentido pragmático, que lo esencial es solventar los problemas de las personas de forma rápida y eficiente, independientemente que sean órganos administrativos o jurisdiccionales: “Nuestra estrategia cambia el énfasis tradicional del Departamento, focalizado primero en tribunales, jueces y procedimiento judicial y, en segundo término, en la asistencia jurídica para pagar principalmente a abogados litigantes. Se inicia, en cambio, con los problemas del mundo real que enfrentan las personas. El objetivo es desarrollar una serie de políticas y servicios que, en lo posible, ayuden a las personas a evitar problemas y disputas legales en primer lugar; y cuando no sean capaces, proporcionen soluciones a medida para resolver el conflicto lo más rápido y de la forma más eficiente posible. Lo anterior se puede resumir como “*Resolución proporcional de conflictos*”. *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (2004) (Cm. 6243), apt. 2.2. Tomado de GARCÍA URETA, AGUSTÍN, “Reino Unido: vías de recurso contra decisiones de las Administraciones. El caso de los Tribunales “Administrativos”, Ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016, p. 5.

31 BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, “El recurso administrativo...”, op. cit., pp. 7 y 8.

puede acudir a los Tribunales”. Opinión corroborada por CIERCO SIERA, quien le atribuye una eficacia suspensiva automática al recurso obligatorio, activada con la admisión del mismo. De esta forma, existiría un contrapeso a favor del ciudadano al ser la Administración la responsable de levantar la carga de dicha suspensión en caso de considerar que la no ejecución inmediata del acto conllevaría un perjuicio grave para el interés público o de terceros³².

Y en segundo lugar, la exigencia de agotar la vía administrativa implica un evidente retraso en el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, además con poca esperanza de éxito en vía de recurso, pues la gran parte de las alzas resultan desestimadas. La consecuencia de no poner fin a la vía administrativa es bastante gravosa y desproporcionada, pues supone la pérdida total del derecho de acceso a la justicia administrativa. Recordemos que el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con los actos que pongan fin a la vía administrativa (artículo 25.1 Ley 29/1998), y en caso contrario, procederá declarar su inadmisión (artículos 51.1.c) y 69.c) Ley 29/1998). Esta demora de tiempo, siguiendo a CIERCO SIERA, podría ser equilibrada con diferentes medidas menos gravosas para el particular: la utilización de las costas procesales, como instrumento idóneo para hacer más onerosa la falta de agotamiento de la vía administrativa por parte del ciudadano, pero sin impedir el enjuiciamiento del conflicto por la justicia administrativa; o la modificación del plazo de recurso cuando éste sea obligatorio, frente al recurso potestativo, ya que “la regla debiera ser que, al menos, el tiempo para preparar e interponer un recurso administrativo obligatorio no fuese menor que el que se dispone a la hora de accionar judicialmente según corresponda³³”.

Conviene tener presente que en los últimos tiempos el legislador español atribuye carácter facultativo al recurso administrativo si desea aumentar la garantía de los derechos de las personas. A título ejemplificativo, sirvan como botón de muestra el recurso especial en materia de contratación pública (artículo 40 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, TRLCSP), la reclamación en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (artículo 26.3 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, LGUM), el recurso administrativo especial

32 Solución prevista en determinados ámbitos como el expropiatorio (suspensión automática del recurso de alzada contra el acuerdo de necesidad de ocupación, artículo 22.3 Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, LEF) o el de la contratación pública (suspensión automática de la adjudicación: efectos derivados de la interposición del recurso administrativo especial, artículo 45 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). CIERCO SEIRA, CÉSAR, “Los recursos administrativos...”, op. cit., nota 24, p. 87.

33 *Ibíd.*, p. 86.

en materia de dopaje en el deporte ante el Tribunal Administrativo del Deporte (artículo 40 Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva), la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículo 24 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTBG).

Por otra parte, con la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, el legislador español ha ignorado las continuas recomendaciones de la doctrina científica en relación con un replanteamiento en profundidad del régimen de recursos, siguiendo una línea demasiado continuista con la regulación anterior. Se pone de manifiesto en la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 al expresar que “el título V, de la revisión de los actos en vía administrativa, mantiene las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión)”. La principal novedad que se introduce en esta materia la recoge el artículo 120 Ley 39/2015 (“*Pluralidad de recursos administrativos*”)³⁴, que ofrece a la Administración que deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, que el órgano administrativo pueda acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial³⁵.

La posible revisión del régimen de recursos administrativos, como nos enseña SANTAMARÍA PASTOR, debería sustentarse “7) por un reforzamiento de la eficacia

34 En este punto, el legislador sigue la recomendación realizada por la Sección Especial de la Comisión General de Codificación para mejorar la eficiencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Vid. AA. VV., *Informe explicativo y propuesta...*, op. cit., pp. 27 y 50-52.

35 Las restantes novedades de la Ley 39/2015 son de menor importancia como la inclusión de las causas de inadmisión de los recursos administrativos (artículo 116); la regulación de la suspensión de la ejecución del acto mientras se tramita el recurso administrativo (artículo 117); la inadmisión de solicitud de práctica de pruebas en la apertura del trámite de audiencia (artículo 118.1); y el plazo *sine die* para interponer los recursos de alzada y de reposición frente a los actos presuntos (artículos 122.1 y 124.1 Ley 39/2015), adecuándose a la doctrina consolidada tanto del Tribunal Constitucional (STC 52/2014, de 10 de abril) como del Tribunal Supremo (STS de 15 de noviembre de 2010, recurso núm. 1332/2009, ponente: Sr. Lecumberri). Para mayor abundamiento, RODRÍGUEZ CARBAJO, JOSÉ RAMÓN, “El Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la ley del procedimiento electrónico)”, *Actualidad Administrativa*, Nº 10, octubre 2015; DOMINGO ZABALLOS, MANUEL, “Revisión de oficio, recursos y reclamaciones”, en RICARDO RIVERO ORTEGA; M^a DOLORES CALVO SÁNCHEZ, MARCOS FERNANDO PABLO (dirs.), *Instituciones de Derecho Administrativo. Novedades de la Ley 39/2015.*, Juruá Editorial, Lisboa (Portugal), 2016, ps. 299-332.

e independencia de criterio de los órganos encargados de su resolución, que los haría efectivamente útiles tanto para los ciudadanos como para la Administración; *ii*) por su conversión en un trámite meramente potestativo, que permitiera a los ciudadanos que tuvieran la convicción de su inutilidad en un caso concreto acudir directamente a la jurisdicción contenciosa; y *iii*) por la unificación de su régimen, que hoy continúa ofreciendo disparidades injustificables³⁶⁷. Estas acertadas sugerencias deberían haber sido tenidas en cuenta por el legislador español, que ha perdido una buena oportunidad para mejorar el sistema de control interno de la Administración con la utilización de los recursos administrativos como solución preventiva. Todo ello pone de manifiesto el escaso interés de los poderes públicos por reafirmar los controles jurídicos, judiciales y previamente administrativos, de la actuación de las Administraciones Públicas, así como la progresiva irrelevancia de la doctrina administrativista en la orientación de la actuación del legislador en aras de garantizar los valores constitucionales y la eficiencia de la actividad administrativa³⁷.

IV. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS INDEPENDIENTES ESPECIALIZADOS COMO MECANISMO EFICAZ PARA EL CONTROL JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN

La implementación de una auténtica *cultura de integridad y apertura*³⁸, inherente a las ideas de Transparencia, Gobierno abierto, Administración electrónica y buena administración, debe asentarse y potenciarse con medidas que pongan de manifiesto la verdadera voluntad de todos los actores del Estado en un cambio de paradigma de las relaciones entre la Administración y las personas.

Para ello el punto de partida debe ser que la Administración cumpla fielmente con el mandato constitucional del artículo 103.1 CE, al menos sus incisos inicial y final: “la Administración Pública sirve con *objetividad* los intereses generales y actúa (...) con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Una de las muchas manifestaciones de este deber de objetividad radica en la actuación de la Administración en el estudio y resolución con objetividad de los recursos administrativos interpuestos por las personas. Esta objetividad propia de la Administración, como institución pública que es juez y parte en el conflicto con el

36 SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho Administrativo General*, T. II, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2009, p. 624.

37 En este sentido, BAÑO LEÓN recomienda la supresión del recurso extraordinario de revisión al carecer de justificación, dado que las causas tasadas por la Ley reduplican cauces ya existentes en el Derecho español, pudiendo reconducirse a la rectificación de errores o a la revisión de oficio, y su mantenimiento lo achaca a la desidia del legislador. BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, “El recurso administrativo...”, op. cit., pp. 14 y 17.

38 Para mayor abundamiento JIMÉNEZ FRANCO, E., “Legalidad, transparencia e integridad en el combate a la corrupción”, en SINTURA, FRANCISCO; RODRÍGUEZ, NICOLÁS (dirs.), *El Estado de Derecho colombiano frente a la corrupción. Retos y oportunidades a partir del Estatuto Anticorrupción de 2011*, Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia), 2013, ps. 211-264.

ciudadano, se manifiesta con tres posibles alternativas: primera, si la Administración cree fundadamente que la razón le asiste sin género de duda, debe defender su decisión con todas las herramientas jurídicas posibles en aras de salvaguardar el interés público al que sirve; segunda, si la controversia resulta dudosa y discutida (*res dubia*), la Administración debe optar de forma legítima por la solución jurídicamente razonable más adecuada al interés general, ya sea de forma unilateral o convencional; y tercera, si la razón cae nítidamente del lado del particular, la Administración está sujeta al imperativo constitucional, legal y ético de estimar la pretensión del particular, no debiendo intentar dar la vuelta a la situación, bien desestimando el recurso, bien mediante la inactividad o silencio administrativo, con la infame intención de desmotivar al ciudadano en la justa defensa de sus derechos, pues iría en contra de la honestidad y del interés público. Por lo tanto, como nos señala BUSTILLO BOLADO, se formula como criterio rector que los empleados y cargos públicos con responsabilidades en la resolución de recursos administrativos deben ser conscientes y asumir que no estimar las pretensiones de las personas, cuando son justas y razonables, supone incumplir sus deberes constitucionales, legales y éticos como empleados y cargos públicos. Si en la práctica los servidores públicos actuasen con la debida objetividad y diligencia que no pusieran a las personas en la obligación de impugnar, se lograría que los recursos administrativos fueran en verdad un primer mecanismo eficaz de control de la actividad administrativa. Tal posibilidad exige “un cambio en la mentalidad, en la idiosincrasia y en la formación técnica y ética de los empleados y cargos públicos”³⁹, sin el cual el resto de propuestas quedan huérfanas de éxito.

Sin embargo, en la actualidad la realidad frustrante de los recursos administrativos como mecanismo de control de la actividad administrativa⁴⁰, salvo honrosas excepciones, hace que se deban proponer vías complementarias, nunca sustitutorias, del control judicial de la actuación administrativa (artículo 106.1

39 BUSTILLO BOLADO, “Derecho Administrativo...”, op. cit., pp. 253 y 256.

40 La Sección Especial de la Comisión General de Codificación señala tres razones por las que los recursos administrativos generales (alzada y reposición) no sirven con eficacia para evitar litigios contencioso-administrativos. Primera, que “una parte importante de los recursos administrativos se resuelve presuntamente, esto es, por silencio administrativo negativo”. Segunda, “la escasa operatividad estructural de un recurso, como el de alzada, que normalmente relaciona a cargos superiores de cada Administración (...) No hay tradición en España de que al menos las resoluciones regladas se dicten por órganos directivos o simplemente técnicos de la Administración. Esta situación estructural produce, en lo que aquí importa, dos efectos relevantes. Uno es el alto número de resoluciones administrativas que no son recurribles en alzada (porque agotan la vía administrativa). El ejemplo paradigmático es la Administración local. El segundo efecto anunciado es el bajo número relativo de recursos administrativos estimados”. Y por último, en lo referente al recurso de reposición, “su propia configuración normativa (resuelve el mismo cargo que ha decidido: art. 116 Ley 30/1992) augura un nivel bajo de estimación”. AA. VV., *Informe explicativo y propuesta...*, op. cit., pp. 24 y 25.

CE), tanto para mejorar la garantía de los derechos de los ciudadanos como para auxiliar al sistema judicial con la evitación de litigios. Resulta evidente que los recursos resueltos por un órgano no sometido a la jerarquía de la Administración autora del acto impugnado, es más fácil que sean estimados, al actuar el órgano con mayor imparcialidad. En definitiva, la eficacia en el control jurídico de la Administración depende de que *quien controle*, ya sea un órgano administrativo o jurisdiccional, actúe con objetividad, de forma íntegra, salvaguardado por un auténtico estatuto de independencia y dotado de una preparación específica en la materia que se trate⁴¹.

En este sentido, resulta aconsejable realizar un refuerzo de los controles administrativos de legalidad, dado que la eficacia del control puede pasar por una mutación subjetiva del órgano que resuelve el recurso administrativo, atribuyendo esta competencia a órganos administrativos independientes especializados (OAIE)⁴². El Derecho español cuenta con varios ejemplos de órganos que ejercen el control administrativo interno y especializado con diferente éxito: los Tribunales económicos- administrativos⁴³, los Tribunales Administrativos de

41 VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA, “Análisis de los rasgos y peculiaridades del recurso especial en materia de contratación pública: en la senda hacia el cumplimiento efectivo del derecho a una buena administración”, ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016, p. 55.

42 El modelo de órganos administrativos independientes especializados para la resolución de recursos administrativos previos a la vía judicial no es, por tanto, novedoso ni en el Derecho comparado, ni en el Derecho español, tanto desde la perspectiva del Derecho positivo como de la doctrina administrativa.

43 Artículo 228 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Órganos económico-administrativos. 1. El conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas corresponderá con exclusividad a los órganos económico-administrativos, que actuarán con independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. 2. En el ámbito de competencias del Estado, son órganos económico-administrativos: a) El Tribunal Económico-Administrativo Central. b) Los tribunales económico-administrativos regionales y locales. 3. También tendrá la consideración de órgano económico-administrativo la Sala Especial para la Unificación de Doctrina. 4. Corresponde a cada Comunidad Autónoma y cada Ciudad con Estatuto de Autonomía determinar su estructura administrativa para el ejercicio de la función revisora en el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas, todo ello sin perjuicio de la labor unificadora del Estado que será ejercida por el Tribunal Económico-Administrativo Central y por la Sala Especial para la Unificación de Doctrina establecida en el apartado anterior. 5. La competencia de los órganos económico-administrativos será irrenunciable e improrrogable y no podrá ser alterada por la voluntad de los interesados.

Asimismo, téngase presente el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, en materia de revisión en vía administrativa (artículos 28 a 33).

Recursos Contractuales⁴⁴, el Tribunal Administrativo del Deporte⁴⁵, los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa⁴⁶, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴⁷. Otra opción es otorgar la competencia resolutoria al órgano de la Administración activa, previo dictamen preceptivo pero no vinculante de un órgano administrativo especializado e independiente de carácter consultivo (en el ámbito local tenemos el positivo ejemplo del *Consell Tributari* del Ayuntamiento de Barcelona⁴⁸). Lo deseable es que la solución de conflictos entre los ciudadanos

44 Artículo 41 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF). También hay que tener en cuenta los órganos creados por las Comunidades Autónomas para realizar la misma función en el ámbito autonómico.

45 La Disposición Final 4ª Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, da nueva redacción al artículo 84 Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, creando el Tribunal Administrativo del Deporte, órgano al que corresponden las funciones ejercidas hasta el momento por el Comité Español de Disciplina Deportiva y la Junta de Garantías Electorales. Posteriormente, se dictó el Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, que desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte.

46 Artículo 32 Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Hay que considerar también los órganos creados por las Comunidades Autónomas para realizar la misma función en el ámbito autonómico.

47 Creado por el Título III, artículos 33 a 40, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y el Real Decreto 919/2014, de 31 octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El Consejo tiene como finalidad, entre otras, la de conocer las reclamaciones que, en materia de acceso a la información, presenten los ciudadanos en ejercicio de lo previsto en el artículo 24 Ley 19/2013. El Estatuto consta de 28 artículos, regula la naturaleza, el régimen jurídico, los objetivos y funciones del Consejo, así como su adscripción orgánica al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En lo demás, el Estatuto regula los órganos del Consejo (Presidente, Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno y Subdirección General de Reclamaciones), así como su régimen económico, patrimonial y de personal.

48 El *Consell Tributari* se creó en el año 1988 como órgano externo de asesoramiento y control de los recursos en materia tributaria. Nació como instrumento para mejorar la actuación del Ayuntamiento en materia tributaria y, a la vez, para aumentar las garantías y derechos de los ciudadanos. Se trata de un órgano independiente y objetivo, ya que por un lado sus miembros no dependen de la Administración municipal, y por otro lado, actúan exclusivamente de acuerdo con criterios jurídicos. Los resultados del *Consell Tributari* resultan muy positivos, ya que se han incrementado de forma sensible el número de recursos estimados en vía administrativa y, además, el número de sentencias favorables a la Administración municipal en sede contencioso-administrativa se ha situado cerca de un sorprendentemente alto 95% durante el año 2014, lo cual ha provocado una considerable reducción de la litigiosidad derivada del prestigio de los dictámenes de este órgano. En la actualidad, el *Consell Tributari* se rige por el artículo 47 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se aprueba el régimen especial del municipio de Barcelona; por su Reglamento orgánico, de 29 de junio de 2012 (Boletín Oficial de la Provincia de 17 de julio de 2012), y también por los artículos 110 y 192 a 194 de la vigente Ordenanza fiscal general del Ayuntamiento. BUSTILLO BOLADO, "Derecho Administrativo...", op. cit., pp. 252 y 253.

y la Administración se produzca mediante un instrumento jurídico que sea rápido, barato y eficaz. No siempre será posible, pero considero que debe ofrecerse por el ordenamiento jurídico la posibilidad de que las disputas en determinadas materias o sectores sean resueltas de tal forma que la garantía sea, ante todo, útil, real y efectiva. Tal es el caso de los asuntos de pequeña cuantía, el referido a las personas más vulnerables (colectivos necesitados de especial protección) y de los procedimientos en masa que se producen en la Administración, como hemos visto estadísticamente, en materias como función pública, extranjería y tráfico.

Según la experiencia española y la comparada, tanto de la Unión Europea como de los países de nuestro entorno, así como las recomendaciones realizadas por la doctrina administrativa, se propone un marco normativo general de un mecanismo de resolución proporcional de conflictos a partir de la creación de órganos administrativos independientes especializados que cuenten con determinadas señas de identidad.

IV.1. *Naturaleza jurídica y denominación*

Se trata, en puridad, de auténticos órganos administrativos colegiados, que no tienen naturaleza jurisdiccional, y cuya denominación como “Tribunales” no debe confundirnos, a imagen de los “*Tribunals*” británicos⁴⁹. A la hora de abordar esta cuestión, no se puede desconocer que la Constitución Española (artículo 117, CE) otorga el monopolio de la función jurisdiccional al Poder Judicial y éste, según la misma, está formado por Jueces y Magistrados que son independientes frente al resto de los poderes del Estado y frente a las partes que intervienen en el litigio. Los elementos diferenciadores de la naturaleza administrativa y no judicial de estos órganos podrían radicar, por una parte, en que sus miembros no disfrutaran de un régimen de permanencia indefinida como ocurre en los tribunales judiciales; y por otra, en el contenido de sus resoluciones, que pueden llegar a sustituir la decisión administrativa si apreciaran motivos de ilegalidad en su actuación, propiciada por la posible composición mixta del órgano (técnica y jurídica), como veremos más adelante⁵⁰. Sin embargo, se hace preciso advertir

49 En el Reino Unido existen los “*Tribunals*” (tribunales administrativos o *Administrative Tribunals*) frente a las “*Courts*” (tribunales de justicia), los cuales materializan un concepto omni-compreensivo de “justicia administrativa” recogido por la *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*: “El sistema de justicia administrativa generalmente comprende la totalidad del mecanismo por el cual se toman las decisiones del gobierno y, si resulta necesario, su reconsideración para lograr un resultado justo. No se limita al procedimiento ante el correspondiente tribunal. Cubre a quienes adoptan la decisión original, aquellos que reconsideran tal decisión, ya sea el Ombudsman y otros órganos que resuelven controversias, los tribunales [administrativos] y judiciales y el mecanismo que resulta de sus decisiones individuales”. GARCÍA URETA, “Reino Unido: vías de recurso...”, op. cit., p. 5.

50 Así ocurre en el ámbito de la Unión Europea donde las denominadas “salas de recurso” (órgano administrativo independiente especializado comunitario) de las agencias comunitarias,

que la jurisprudencia comunitaria reconoce a determinados órganos, al margen de su consideración nacional, la condición de órgano jurisdiccional, a los solos efectos de poder plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (conforme al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), si reúnen los siguientes requisitos: a) el origen legal del órgano, b) permanencia del mismo, c) el carácter obligatorio de su jurisdicción, d) el carácter contradictorio del procedimiento, e) la aplicación por parte de dicho organismo de normas jurídicas, y f) su independencia⁵¹. Se trata, por ejemplo, del caso de los Tribunales Económico-Administrativos (STJCE de 21 de marzo de 2000, Asuntos C-110/98 a C-147/98, “Gabalfrisa, S.L. y otros contra Agencia Estatal de Administración Tributaria [AEAT]”), y recientemente también del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (Sentencia del Tribunal de Justicia [Gran Sala] de 6 de octubre de 2015. Asunto C-203/14, Cuestión Prejudicial planteada por el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic [España]). Conviene reiterar que estos pronunciamientos se hacen exclusivamente desde el ámbito del Derecho Comunitario y en el sentido del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, siendo ambos órganos de naturaleza administrativa.

Asimismo, como hemos visto, en España existen diferentes órganos administrativos independientes especializados con esta denominación equívoca: los Tribunales económicos-administrativos⁵², los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales⁵³ o el Tribunal Administrativo del Deporte. Para evitar

dada su composición mixta del órgano (técnica y jurídica), pueden tomar una nueva decisión sobre el fondo del asunto o condicionar absolutamente la respuesta que formalmente vuelva a dar la agencia correspondiente. La “sala de recurso” puede, por ende, entrar a analizar de nuevo los hechos y adoptar una nueva decisión técnica. Es lo que la jurisprudencia comunitaria ha llamado “*continuidad en el ejercicio de sus funciones*”. ARANA GARCÍA, ESTANISLAO, “Los recursos administrativos en la Unión Europea: hacia un modelo común de Justicia Administrativa”, ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016, p. 38.

51 *Ibíd.*, p. 30.

52 Recogidos en el artículo 28 Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa.

53 Junto al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (artículo 41 Real Decreto Legislativo 3/2011, TRLCSP), a nivel autonómico diez Comunidades Autónomas han creado sus propios órganos administrativos independientes especializados para la resolución del recurso especial en materia de contratación pública con las siguientes denominaciones: Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía; Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Castilla y León; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias; Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público; Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia; Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra; Órgano

equivocos se propone la utilización de otra denominación que no implique el término “Tribunal”, optándose por “Comisión”, “Órgano” u otra similar.

IV.2. *Regulación general y básica*

Debería establecerse una regulación general y básica de los órganos administrativos independientes especializados para la resolución de recursos administrativos, con aplicación a todas las Administraciones Públicas españolas, a partir de su inclusión en la Ley básica del procedimiento administrativo común, lo cual salvaría una de las lagunas actuales de la reciente Ley 39/2015⁵⁴. Se trata de facilitar una opción de regulación en sectores concretos donde la conflictividad es muy abultada, o la vulnerabilidad de las personas afectadas, o la escasa relevancia económica del asunto no supongan un impedimento para el acceso a un enjuiciamiento rápido, barato, eficiente y justo de sus pretensiones. Esta normativa básica debe permitir su desarrollo por leyes sectoriales (estatales y autonómicas), dado que la materia y el conflicto concreto pueden precisar de regulaciones diferenciadas, pero debe imponerse un núcleo común y uniforme en materia organizativa (garantías de colegialidad, independencia, especialización, integridad y transparencia de los miembros), procedimental (garantías de flexibilidad, agilidad, accesibilidad, gratuidad, representación y lengua del procedimiento) y sustantiva (garantías del contenido y eficacia de las resoluciones del OAIE).

IV.3. *Garantías orgánicas*

La clave de bóveda de la eficacia del sistema de control administrativo radica en quien resuelve. Quizá, por tal motivo debe producirse una mutación subjetiva del órgano que decide la controversia. Para ello deben imponerse determinadas garantías que aseguren ciertas características estructurales y organizativas: a) *Colegialidad*. La titularidad colectiva de los órganos administrativos, en palabras de VALERO TORRIJOS, presenta ciertas ventajas: permitir una mayor objetividad de las decisiones adoptadas; garantizar más eficazmente la independencia de los mecanismos de control; asegurar en mayor medida la imparcialidad en las decisiones que se adopten por cuanto proporciona un sutil mecanismo de

Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Jurado de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

54 La propuesta del *Informe explicativo y propuesta de Anteproyecto de ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa* no consiste en sustituir de forma absoluta a los recursos de alzada y reposición en el sentido del artículo 107.2 Ley 30/1992 (y también el artículo 112.2 Ley 39/2015), sino en la sustitución del órgano que resuelve, que pasaría a ser una comisión independiente y especializada. Para ello propone la inclusión de un nuevo artículo 107.5 Ley 30/1992, que no establecería un nuevo recurso administrativo, sino distinto órgano de resolución, aplicando el régimen procedimental general del recurso de alzada. Por lo tanto, se mantendría la función de control y la vía de reacción, pero se cambiaría el órgano responsable de dirimir el conflicto.

control recíproco entre sus integrantes; y supone una importante arma defensiva frente a las presiones que pretendan condicionar la actuación revisora⁵⁵. En principio, la composición pluripersonal del órgano encargado de resolver la impugnación es más garantista que una titularidad unipersonal, aunque conviene tener presente que la colegialidad, en sí misma, no es garantía absoluta de objetividad e imparcialidad, pues éstas dependen de la composición del órgano y de la forma concreta de ejercer su función⁵⁶.

b) *Independencia, especialización, integridad y transparencia*. El rasgo más destacable es, sin duda, la garantía de independencia, pero ésta puede presentar dos vertientes. Por una parte, de naturaleza *institucional*, que no es tan decisiva, pudiendo dotarse al órgano de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, bien con separación estricta de la Administración a la que controla, bien con adscripción a esa Administración por mor de algún Ministerio. Sería conveniente si se desea atribuir al órgano un mayor nivel de autonomía que la aprobación del Estatuto de organización y funcionamiento correspondiese al propio órgano, y no que fuera la Administración a la que controla la responsable del mismo. Asimismo, la dotación presupuestaria y los medios personales y materiales deberían ser propios y garantizados, que no dependiesen de la Administración controlada, para la consecución de una deseable independencia material. Un importante talón de Aquiles será, quizá, la dotación de medios económicos y personales para la implementación de este tipo de órganos.

Por otra parte, donde hay que poner más el acento es en la otra vertiente, la de la *independencia funcional y orgánica*. La composición del órgano y su forma concreta de actuar con objetividad, imparcialidad e independencia, es lo que determinará si realiza eficazmente su función de control administrativo como

55 La colegialidad ofrece como rémora que puede “fomentar una cierta difusión de la responsabilidad personal al facilitar que unos miembros hagan descansar su decisión personal sobre los motivos esgrimidos por los otros (y, en consecuencia, pervertir el potencial efecto beneficioso del pluralismo que se encuentra en la esencia de la colegialidad)”. VALERO TORRIJOS, JULIÁN, *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 372.

56 A estos efectos, sorprendivos resultan el artículo 38.2.c) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), y el artículo 8.2.d) Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que atribuyen la competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en ejercicio del derecho de acceso a la información pública (artículo 24 LTBG) a un órgano unipersonal, la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y no al órgano colegiado, que lo constituye el mismo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

garantía de las personas, y la consiguiente evitación de litigios. Para ello se recomiendan una serie de pautas generales:

- La *selección* de los miembros deberá realizarse de forma objetiva y pública basada en la especialización, profesionalidad y competencia de los mismos, siendo deseable exigir un número mínimo de años de experiencia en la materia o sector específico de que se trate⁵⁷. La composición debe contar con la posibilidad de integrar tanto a técnicos no juristas como miembros con experiencia jurídica, pudiendo exigirse que la presencia de juristas sea mayoritaria o que, al menos, la Presidencia corresponda a un jurista. Esta posible composición mixta (técnica y jurídica) permitiría dotar al órgano de competencias plenas a la hora de resolver el conflicto, pudiendo sustituir la decisión administrativa, o condicionando absolutamente la nueva resolución que deba dictar la Administración. De tal forma, que el aspecto técnico de la resolución administrativa podría sustituirse por el órgano administrativo independiente especializado, mientras que la revisión de los Tribunales de Justicia tendría sólo carácter de legalidad⁵⁸. Asimismo, se puede contemplar la presencia ocasional de expertos externos al propio órgano.
- El *nombramiento* será, por tanto, mediante convocatoria pública y puede ser realizado por el ente administrativo cuyas resoluciones revisa el OAIE, pero sin sujeción a ninguna instrucción jerárquica para poder actuar con plena autonomía e independencia en el cumplimiento de sus fines. Se debería optar por un período de permanencia o estabilidad en el cargo limitado a un número determinado de años (por ejemplo, cinco) no coincidente de forma completa con el mandato del Gobierno. Otra cautela puede ser la no renovabilidad

57 A diferencia de lo que se propone, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está formado por ocho miembros: el Presidente y representantes de diferentes instituciones y órganos públicos (Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Agencia Española de Protección de Datos, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), que denota una fuerte politización y muy poca especialización y experiencia profesional en una materia tan sensible como el acceso a la información pública (artículos 35 y 36 Ley 19/2013).

En cambio, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales exige una clara especialización y profesionalidad de sus miembros, al estar compuesto por un Presidente y un mínimo de dos vocales, que podrán incrementarse reglamentariamente cuando el volumen de asuntos sometidos a su conocimiento lo aconseje. Los vocales del Tribunal deben ser funcionarios de carrera de cuerpos y escalas a los que se acceda con título de licenciado o de grado (Subgrupo A1) y que hayan desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a quince años, preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo relacionado directamente con la contratación pública. En el caso del Presidente del Tribunal se exige, además, que deberá ser funcionario de carrera, de cuerpo o escala para cuyo acceso sea requisito necesario el título de licenciado o grado en Derecho (artículo, 41 TRLCSP).

58 ARANA GARCÍA, “Los recursos administrativos...”, op. cit., p. 38.

del mandato, que puede ser único, o admitir su posible renovación por un único período. La independencia debe salvaguardarse con la inamovilidad o imposibilidad de remoción del cargo, salvo por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevinida o condena por delito doloso.

- *Garantías de integridad y transparencia*: con carácter público y anual deberían formalizarse una declaración de compromiso y una declaración de intereses en la que se indique expresamente que no se tiene ningún interés que pudiera considerarse perjudicial para su independencia, o bien los intereses directos o indirectos que se tengan y que pudieran considerarse perjudiciales para la misma. Debe exigirse un estricto régimen de incompatibilidades, tanto durante el ejercicio de sus funciones (con imposibilidad de ejercicio de otras funciones) como después del mismo, como garantía a posteriori que trate de evitar el fenómeno denominado “*puerta giratoria*” (*revolving door*)⁵⁹. Éste supone una circulación sin obstáculos de altos cargos entre los sectores público y privado, por lo que la toma de decisiones puede verse condicionada por futuras oportunidades profesionales. Por su parte, el régimen jurídico de abstención y recusación podría reforzarse con posibilidades de requerimiento de abstención por parte del resto de miembros del órgano colegiado, como ocurre en el ámbito de las agencias de la Unión Europea⁶⁰. Esta nueva cultura de integridad y transparencia se vería reforzada, como hemos puesto de manifiesto anteriormente, siguiendo la línea de dar visibilidad al órgano y poner en valor su función de tutela de la actividad administrativa, mediante la publicación de una información estadística fiable y precisa sobre la organización, funcionamiento y resultados de su actuación y su relación con la vía judicial. De esta forma se podría medir la utilidad y calidad de este mecanismo proporcional de solución de conflictos, y reforzar su prestigio de cara a la ciudadanía.

IV.4. *Garantías procedimentales*

El procedimiento debería estar presidido por principios generales que asegurasen un procedimiento flexible, ágil y accesible, donde la gratuidad estuviera

59 En este sentido, se pronuncia la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado en su artículo 15 (Limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese). “1. Los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. La prohibición se extiende tanto a las entidades privadas afectadas como a las que pertenezcan al mismo grupo societario”.

60 Dos limitaciones se establecen a la posibilidad de recusación: no podrá aceptarse si se basa en la nacionalidad de los miembros; o si la parte recurrente, teniendo ya conocimiento de que existen causas de recusación, hubiera efectuado un trámite procesal que no sea el de la recusación de algún miembro del órgano colegiado. ARANA GARCÍA, “Los recursos administrativos...”, op. cit., pp. 33 y 35.

garantizada⁶¹. Las personas ante un conflicto con la Administración deben tener conocimiento de la posibilidad de estas vías previas a la judicial, y poder expresar sus reclamaciones de forma sencilla para obtener una respuesta rápida y suficientemente motivada, y que no encareciese la defensa de sus derechos. Dos cuestiones resultan relevantes y correlacionadas: el carácter potestativo o preceptivo de la interposición del recurso, y el carácter automático de la suspensión de la eficacia de la resolución por la mera interposición del recurso⁶².

Como se ha dicho, debería establecerse de forma general el carácter facultativo de los recursos ante este tipo de órganos como un elemento favorecedor de las garantías de las personas, al no generar ningún retraso en el acceso directo a la justicia contencioso-administrativa⁶³. El ciudadano deberá acudir a estos órganos por propio convencimiento de su eficacia y calidad técnica, que redundará en un mayor prestigio del órgano especializado y permitirá una disminución de los litigios contencioso-administrativos. En caso de ostentar un carácter obligatorio, éste sólo tendrá sentido si va unido a una fuerza suspensiva automática de la eficacia de la resolución administrativa. En todo caso, de trascendental importancia resulta que se priorice la implementación de plazos muy breves de resolución⁶⁴,

61 La garantía de gratuidad del procedimiento que suponga un menor coste al ciudadano que la vía judicial, podría verse excepcionada en determinados sectores económicos donde se podría estudiar la implantación de tasas.

62 A título ejemplificativo podemos encontrar recursos potestativos con eficacia suspensiva automática en materia contractual (artículo 45 TRLCSP. Efectos derivados de la interposición del recurso. “Una vez interpuesto el recurso, si el acto recurrido es el de adjudicación, quedará en suspenso la tramitación del expediente de contratación”), y en materia tributaria (artículo 233 Ley 58/2003. Suspensión de la ejecución del acto impugnado en vía económico-administrativa. “1. La ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso de ejecución de la garantía, en los términos que se establezcan reglamentariamente. Si la impugnación afectase a una sanción tributaria, la ejecución de la misma quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 212 de esta Ley”).

63 En sentido contrario, TORNOS MAS opina que “deberá establecerse en principio el carácter obligatorio de estas vías previas. Si se tiene en cuenta que la funcionalidad de estos Tribunales es ser un medio eficaz para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos ante la Administración, pero también ser un medio que reduzca la carga de trabajo de la justicia contencioso-administrativa, creemos que la vía previa debe establecerse como obligatoria”. TORNOS MAS, “Los órganos administrativos independientes...”, op. cit., p. 9.

64 Debe existir valentía en un cambio cultural administrativo que persiga el cumplimiento de plazos “razonables”, pero propios del siglo XXI, dotando a los ciudadanos de una Administración electrónica generalizada presidida por los principios de celeridad, responsabilidad en la tramitación, simplificación administrativa, transparencia y buena administración. JIMÉNEZ FRANCO, EMMANUEL, “Términos y plazos”, RIVERO ORTEGA, RICARDO; FERNANDO PABLO, MARCOS; CALVO SÁNCHEZ, MARÍA DOLORES (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común (Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)*, Juruá

que hagan que la eficacia suspensiva automática no provoque perjuicios para el interés público⁶⁵. Otra cuestión relevante sería la regulación de la lengua en el procedimiento, de capital importancia en procedimientos en masa como los de extranjería.

IV.5. *Garantías sustantivas: contenido y eficacia de la resolución del recurso*

En cuanto al contenido de la resolución del recurso, dada la independencia y especialización del órgano, debería existir un reconocimiento por el ordenamiento jurídico de la posibilidad de una revisión completa de la decisión administrativa. Eso significaría que pueda anular los actos impugnados, retrotraer actuaciones, imponer nuevos contenidos a la decisión que deberá adoptar la Administración, imponer la obligación de indemnizar por daños y perjuicios, exigir el cumplimiento de la actividad reclamada, e incluso resolver sobre cuestiones no expresamente solicitadas por las partes pero descubiertas durante el procedimiento de recurso. Además a la hora de configurar el contenido, y en aras de esa filosofía de gobierno abierto y democratización de las relaciones entre las personas y la Administración, se debe poder dialogar, negociar y pactar con las partes el contenido definitivo de la resolución del recurso.

De esta forma, esta vía administrativa de recurso supondrá una clara ventaja sobre los recursos judiciales vinculados estrictamente a las pretensiones realizadas por las partes y a un control exclusivo de la legalidad, y que sólo podrían obligar a la Administración a iniciar un nuevo procedimiento administrativo si es que se ha cometido alguna ilegalidad. Y por otra parte, con la resolución favorable del recurso administrativo se evitaría el tortuoso camino de la ejecución o inejecución de la sentencia⁶⁶, que muchas veces se eterniza y se consiente que la sentencia acabe perdiendo su efecto útil, lo cual nos lleva al tema de la eficacia del recurso administrativo.

Garantizar la fuerza ejecutiva de las resoluciones del órgano independiente por parte de la Administración es, sin duda, un elemento determinante del éxito de esta figura jurídica y una manifestación del principio de buena administración⁶⁷.

Editorial, Lisboa (Portugal), 2016, p. 298.

65 Se puede tomar como ejemplo el recurso especial en materia de contratación cuyo plazo de resolución es de cinco días hábiles (artículo 47 TRLCSP: “1. Una vez recibidas las alegaciones de los interesados, o transcurrido el plazo señalado para su formulación, y el de la prueba, en su caso, el órgano competente deberá resolver el recurso dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificándose a continuación la resolución a todos los interesados”).

66 ARANA GARCÍA, “Los recursos administrativos...”, op. cit., pp. 39 y 42.

67 Quizá la debilidad más importante del actual régimen jurídico de la transparencia en España sea la falta de fuerza ejecutiva de las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), al no existir previsión alguna ni en la Ley 19/2013, ni en el Real Decreto 919/2014, que aprueba su Estatuto. De esta forma, si la Administración incumple la resolución del CTBG de

La Administración sólo debe poder dejar de ejecutar la resolución del recurso administrativo si decide impugnarlo judicialmente y solicita su suspensión en tanto resuelva el órgano jurisdiccional sobre la misma. Como cautela y garantía de los derechos de las personas se deberían establecer dos principios generales: el de la no suspensión de las resoluciones de los órganos independientes por su presunción de acierto e independencia, y el de agravar la condena en costas si se desestima íntegramente el recurso judicial, pues en otro caso podría perder sentido la finalidad de estos órganos si la Administración decide impugnar de forma recurrente las decisiones de estos órganos y solicita su suspensión en primera y segunda instancia, para dejar de cumplir la resolución⁶⁸.

A efectos de optimizar su funcionamiento, estos órganos independientes también podrían desempeñar una segunda función coadyuvante de la revisora de la actividad administrativa, como es la elaboración de dictámenes sobre dudas interpretativas de Derecho que les sometan los órganos con competencias resolutorias, así como aconsejar a la Administración sobre nuevas formas de actuación y la adopción de nuevas buenas prácticas. Para garantizar la eficacia de esta función consultiva, el legislador debe prever que los procedimientos en los que sea aplicable la norma cuestionada queden en suspenso, hasta que el OAIE emita su criterio interpretativo⁶⁹.

Llegados a este punto conviene advertir que la implementación generalizada de los órganos administrativos independientes especializados puede encontrarse

remitir la información pública al reclamante, se le vuelve a instar a que lo haga, pero nada más. La única posibilidad que se abre en este tipo de supuestos es la presentación de un recurso contencioso-administrativo por inactividad ejecutiva de un acto firme (artículo 29.2 Ley 29/1998), con lo que la vía administrativa de impugnación habrá resultado inútil y con el consiguiente retraso en el acceso a la justicia administrativa. Ante tal situación, MARTÍN DELGADO opina que “debería realizarse una interpretación favorable al carácter ejecutivo de las resoluciones del CTBG y a la posibilidad de hacer uso de los medios de ejecución forzosa que, no obstante, necesitaría de una reforma de la Ley 19/2013”. En este sentido, la reciente novedad introducida por el artículo 39.4 Ley 39/2015 permitiría dar fuerza a la idea de hacer uso de los medios de ejecución forzosa, al disponer que “las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración”. MARTÍN DELGADO, ISAAC, “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y buen Gobierno: un instrumento necesario útil y ¿eficaz?”, ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016, ps. 49-51.

68 TORNOS MAS, “Los órganos administrativos independientes...”, op. cit., p. 10.

69 Al tratarse de cuestiones internas de interpretación y no resolver concretos procedimientos, estos dictámenes sólo deben ser eficaces internamente (actos de trámite), por lo que no serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posible impugnación del acto resolutorio concreto que siga ese dictamen. AA. VV., *Informe explicativo y propuesta...*, op. cit., pp. 30 y 36.

con un obstáculo importante, insalvable para parte de la doctrina⁷⁰, como es el esfuerzo organizativo y presupuestario que supondría, dado que para su éxito resulta preciso dotarlos de los medios personales y materiales necesarios. Por tal motivo, conviene realizar un análisis previo de los costes económicos que implica, para evaluar si las ventajas en cuanto a reforzamiento de las garantías ciudadanas y como instrumento específico de auxilio judicial al evitar litigios sale rentable a medio o largo plazo en términos de sociales, institucionales y de interés general, no sólo económicos.

V. CONCLUSIÓN

El fin último del Derecho es la convivencia pacífica entre las personas, y de éstas con las instituciones, así como permitir resolver los conflictos que puedan surgir de la forma más rápida y eficiente posible. La realidad de la tutela jurídica de la Administración donde la justicia administrativa resulta lenta y cara, unido a la deficiente calidad de las resoluciones de los recursos administrativos con demasiadas decisiones no conformes a Derecho como prueba el elevado número de anulaciones en vía contenciosa, hacen necesaria la búsqueda de mecanismos proporcionales de resolución de conflictos que garanticen los derechos de las personas, al mismo tiempo que proporcionen soluciones a medida, justas y razonables.

La eficacia del control de la Administración radica en quien controla y cómo controla, pues sea un órgano administrativo o jurisdiccional, debe actuar con integridad, para lo que debe estar investido de independencia y de una preparación concreta en la materia de que se trate. Todo ello nos ha llevado a proponer una regulación general de órganos administrativos independientes especializados, que permita la opción de su implantación en sectores específicos que ofrezcan una solución rápida, barata y eficiente. Sirva de paradigma como herramienta útil de solución de controversias los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales en España.

Este tipo de órganos debe estar investido de unas garantías mínimas de carácter estructural, formal y sustantivo, que van desde la selección y nombramiento de sus miembros, a facilitar un procedimiento ágil, sencillo y, en su caso, con mínimo coste, que permita una revisión completa de la decisión administrativa y garantice la fuerza ejecutiva de sus resoluciones.

70 En esta línea se sitúa BAÑO LEÓN al decir que “en mi criterio una propuesta de estas características resultaría económicamente inviable e incompatible con la estructura de la jurisdicción contencioso- administrativa, (...) tiene escaso sentido práctico pretender una reforma general del régimen de recursos para instaurar con carácter global un sistema similar al instaurado en algunas agencias americanas o en la ‘administrative justice’ inglesa, pues esas instituciones se explican por la inexistencia de una justicia administrativa especializada y es una respuesta a la emergencia de una Administración que dicta actos masivos”. BAÑO LEÓN, “El recurso administrativo...”, op. cit., p. 17.

Resultan destacables algunas señas de identidad como la colegialidad con miembros independientes y especializados, con visibilidad de su formación y de su actuación, que tengan un compromiso ético de transparencia e integridad. El carácter potestativo de su utilización por el ciudadano, que se basará en el prestigio y calidad de la actuación del propio órgano, sin que suponga un perjuicio de su acceso a la vía judicial. La suspensión automática de la resolución del recurso inherente a una rápida resolución del recurso administrativo, con términos y plazos razonables y breves propios de una Administración electrónica generalizada. El carácter revisor completo de sus resoluciones y una efectiva ejecución de las mismas serían la esencia de un mecanismo proporcional de solución de conflictos.

Todo ello precisa de una inversión en términos económicos y organizativos, pero sobre todo necesita de un cambio cultural en las relaciones entre la Administración y las personas, mucho más difícil que la mera modificación normativa, presidido por una actuación íntegra y abierta, por el cumplimiento leal del deber constitucional de objetividad y el respeto a una buena administración exigible en pleno siglo XXI.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

I

Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial

Dirección

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - LUIS ARROYO JIMÉNEZ - MARIANO BACIGALUPO SAGGESE
ANA MARIA BESTARD - FEDERICO CAMPOLIETI - WALTER FABIÁN CARNOTA
LUIS CASARINI - DARÍO CIMINELLI - PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO
ISAAC AUGUSTO DAMSKY - NICOLÁS DIANA - GUIDO JULIAN DUBINSKI
TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ - AGUSTÍN GORDILLO - MIRIAM MABEL IVANEGA
EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO - ENRIQUE LAVIÉ PICO - XIMENA LAZO VITORIA
SERGIO MOHADEB - ORLANDO JAVIER MORENO - LUCIANO PAREJO ALFONSO
JULI PONCE SOLÉ - CLAUDIO MATÍAS POSDELEY - GALA RAMOS
MARIO REJTMAN FARAH - RICARDO RIVERO ORTEGA - HORACIO ROSATTI
JOSÉ L. SAID - SILVANA SANTORO - FABIANA HAYDEÉ SCHAFRIK DE NÚÑEZ
ADRIÁN R. TIMPANARO - JUAN ANTONIO TRAVIESO - GUILLERMO F. TREACY
ROGELIO W. VINCENTI - FRANCISCO VIQUE



UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Octubre de 2016

El control de la Actividad Estatal I / Horacio Rosatti ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.

734 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-9-6

1. Derecho Administrativo. I. Rosatti, Horacio. II. Alonso Regueira, Enrique, director. CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina