

LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS DE RECURSO A DEBATE

COORDINADOR

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

AUTORES

JORGE AGUDO GONZÁLEZ
ESTANISLAO ARANA GARCÍA
JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN
JAVIER BARCELONA LLOP
BEATRIZ BELANDO GARÍN
MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY
ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ
DOLORS CANALS AMETLLER
ANABELÉN CASARES MARCOS
AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ
CÉSAR CIERCO SEIRA

DANIEL B. ENTRENA RUIZ
RAFAEL FERNÁNDEZ ACEVEDO
AGUSTÍN GARCÍA URETA
MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ
ISABEL GONZÁLEZ RÍOS
IÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA
FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ
RAMÓN HUIDOBRO SALAS
FRANCISCO LÓPEZ MENUDO
BLANCA LOZANO CUTANDA
ISAAC MARTÍN DELGADO

LUIS MÍGUEZ MACHO
MANUEL MORENO LINDE
ELISA MOREU CARBONELL
JULI PONCE SOLÉ
LEONOR RAMS RAMOS
MARINA RODRÍGUEZ BEAS
JOSÉ M^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO
GUILLERMO RUIZ ARNÁIZ
JOAQUÍN TORNOS MAS
IÑIGO URRUTIA LIBARONA
PATRICIA VALCÁRCEL FERNÁNDEZ
CLARA ISABEL VELASCO RICO

asociación española de
PROFESORES de
DERECHO ADMINISTRATIVO

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS DE RECURSO A DEBATE

**Actas del XI Congreso de la Asociación Española de
Profesores de Derecho Administrativo**

**Zaragoza,
5 y 6 de febrero de 2016**

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. CONGRESO (11º. 2016. Zaragoza)

Las vías administrativas de recurso a debate : actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo / coordinador, Fernando López Ramón ; autores, Jorge Agudo González... [et al.]. - 1ª ed. - Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. - 838 p. ; 24 cm

Bibliografía

ISBN 978-84-7351-527-6 (formato papel). - ISBN 978-84-7351-528-5 (formato electrónico). - NIPO 635-16-023-6 (formato papel). - NIPO 635-16-021-5 (formato electrónico)

I. Recursos administrativos-Congresos y asambleas. I. López Ramón, Fernando (coord.) II. Agudo González, Jorge. III. Instituto Nacional de Administración Pública (España). IV. Título

35.077.3(063)

Primera edición: junio de 2016

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-527-6 (formato papel)

ISBN: 978-84-7351-528-5 (formato electrónico)

NIPO: 635-16-023-6 (formato papel)

NIPO: 635-16-021-5 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-14632-2016

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO EJEMPLO DE LA INERCIA AUTORITARIA DEL DERECHO PÚBLICO ESPAÑOL

José María Baño León

I. INTRODUCCIÓN. II. IMPERTINENCIA DEL ACTUAL «*STATU QUO*». 1. LA SINRAZÓN DEL ACTUAL RECURSO ADMINISTRATIVO. 2. CRÍTICA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. III. RECURSO OBLIGATORIO CONTRA RECURSO POTESTATIVO. IV. ¿TODOS LOS RECURSOS DEBEN SER RESUELTOS POR ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS FUNCIONALMENTE INDEPENDIENTES? V. LA DECEPCIONANTE REGULACIÓN DE LA LEY 39/2015. VI. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, UNA ANOMALÍA QUE DEBERÍA SUPRIMIRSE. VII. ¿RECURSO COMO ALTERNATIVA O COMO OBSTÁCULO A LA JURISDICCIÓN? VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El recurso administrativo en España, salvo excepciones, no cumple ninguna de las funciones que justifica su existencia: el autocontrol de la Administración y la garantía del particular para prevenir conflictos. El recurso de alzada obligatorio y no suspensivo constituye una institución autoritaria. La reforma del recurso debe centrarse en aquellos ámbitos en los que el juez administrativo no puede conferir una tutela real. Solo en esos campos tiene sentido la constitución de órganos funcionalmente independientes para resolver recursos. En el resto, los recursos deberían ser potestativos.

Palabras Clave

Alzada, recurso administrativo, justicia administrativa, comisión independiente, derecho autoritario, reposición, revisión, suspensión de efectos del acto.

Abstract

The administrative appeal in Spain does not generally fulfill the goals that justify its existence, i.e. to function as a self-restraint of the Agencies' powers and as a guarantee of the avoidance of future conflicts for the citizen. Compulsory administrative appeals in Spain function as some sort of authoritarian institution. There is a need to reform this institution and particularly so in those fields where the ordinary administrative courts cannot confer an adequate level of scru-

tiny and protection. Only in those fields it makes sense to have administrative review bodies which are functionally independent. In all the rest of cases, administrative appeals should be discretionary and not a compulsory step before accessing the ordinary courts.

Key Words

Administrative appeal, compulsory and discretionary, administrative justice, independent commission, authoritarian law, suspending the effects of an administrative act.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando han transcurrido casi cuatro décadas de vigencia de la Constitución de 1978, hay perspectiva suficiente para echar la vista atrás y observar si en alguna de las instituciones clásicas de nuestro derecho administrativo la imponente constitucional ha calado en esa rama de ordenamiento jurídico.

El recurso administrativo es un buen testigo para examinar la evolución de una figura que, sorprendentemente, sigue anclada en un pasado autoritario, sin parangón en los sistemas jurídicos de los países occidentales.

Ábrase cualquiera de los manuales de la disciplina, visítense de nuevo las monografías y artículos dedicados a la cuestión y se hallará una sustancial unanimidad —desde hace más de cuarenta años— en el rechazo a la figura del recurso, tal como está concebida entre nosotros¹.

Ante este panorama hay un amplio acuerdo doctrinal en que, o bien el recurso pasa a ser potestativo, o bien deben reformarse los mecanismos de resolución de recursos para que ofrezcan una verdadera garantía sobre esta cuestión. La postura de la doctrina ha sido correspondida por el legislador democrático con un sonoro desdén, cuyo último exponente es la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que no solo mantiene las líneas maestras de la regulación anterior, sino las limitaciones al ejercicio de la prueba en el recurso administrativo, cuya razón de ser última hay que adeudar en la cuenta de los *arcana* del poder como tantos otros de los cambios de matiz introducidos en la legislación que, honrosas excepciones al margen, siempre refuerzan a la Administración pública.

Un recurso que con carácter general no cumple la tríada de funciones que podría legitimar esta institución:

¹ Destacadamente, E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (1981: 441), L. Parejo Alfonso (1983), F. Garrido Falla y Fernández Pastrana (1993: 223), M. Sánchez Morón (1993: 323), Sarmiento Acosta (1996).

- a) El reforzamiento de la garantía de los particulares, evitándoles el planteamiento de un pleito contencioso, bien porque sus solicitudes sean atendidas, bien porque la resolución del recurso los disuada de plantearlo.
- b) El autocontrol de la Administración misma.
- c) La descarga a los Tribunales de Justicia de un buen número de asuntos como consecuencia del buen funcionamiento de la vía de recursos.

Tengo para mí que la única explicación posible es el mantenimiento soterrado en el derecho administrativo español de una tendencia autoritaria que aflora una y otra vez en la redacción de las grandes leyes administrativas. Desde luego en lo que se refiere a la Ley de Procedimiento Administrativo, las dos reformas, Ley 30/1992 y Ley 39/2015, han mantenido sustancialmente idéntica la formulación del recurso administrativo, si se exceptúa la suspensión automática de los efectos del acto cuando el recurso administrativo se interpone frente a la potestad sancionadora de la Administración y la innecesariedad del recurso administrativo cuando se sigue el proceso especial por derechos fundamentales, introducido por la Ley 62/78. Procedimiento que ha devenido con el transcurso del tiempo en un recurso marginal², dada la actitud restrictiva de la jurisdicción contenciosa y la dificultad intrínseca de distinguir cuándo se afecta o no al núcleo del derecho fundamental. Una especialidad, la de este proceso, que tuvo su justificación histórica en el tránsito de la dictadura a la democracia, pero que hoy en día se ha convertido casi en una antigüalla, a la que insufla su escasa vida la previsión constitucional del art. 53 de la Constitución (exigencia de un proceso preferente y sumario). Las otras novedades introducidas en su día por la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa que llevó a efecto la Ley 29/1998 —a saber, las acciones contra la inactividad (art. 29) y la vía de hecho (art. 30)— no constituyen en rigor novedades desde el punto de vista del acceso a la jurisdicción sin necesidad de recurso administrativo, pues la jurisprudencia, con alguna clamorosa excepción, había venido reconociendo que, frente a la denegación por silencio administrativo, no era necesario interponer recurso de alzada para acudir a la vía contencioso-administrativa.

En cuanto a la vía de hecho, la regulación de la Ley 29/98 no mejoró la situación del justiciable. Antes de dicha ley, cualquier persona podía plantear una vía de hecho ante el juez civil (cosa que ahora es más que discutible) y siempre cabía la solicitud a la Administración del cese de la vía de hecho para forzar el acto presunto o expreso.

La única verdadera excepción a este panorama es el recurso especial en materia de contratación, que ha sido consecuencia de la segunda directiva de recursos y que tiene un ámbito limitado. Un recurso que resume lo que la doc-

² Excepción hecha del recurso contra actos gubernativos que deniegan o modifican las solicitudes al amparo del derecho de manifestación.

trina española unánimemente ha venido reclamando desde, al menos, los últimos cuarenta años, es decir, un recurso potestativo y resuelto por órganos con independencia funcional respecto de la Administración autora de los actos.

Además, puede citarse el recurso –impropiamente denominado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³ frente a las peticiones de información desestimadas expresa o presuntamente– regulado en el art. 24 de la Ley 19/2013, de 4 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Recurso que también tiene carácter potestativo y cuyo grado de eficacia puede medirse por el hecho de que del total de las reclamaciones presentadas admitidas han sido estimadas la mitad, un 50%, a fecha 29 de octubre de 2015⁴.

Y, por otra parte, en el ámbito deportivo, cabe citar el llamado Tribunal Administrativo del Deporte adscrito al Consejo Superior de Deportes, pero con independencia funcional, al que se atribuye, entre otras funciones «decidir en vía administrativa y en última instancia las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, incluidas las señaladas en la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la actividad deportiva» (disposición final cuarta de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio).

El limitado ámbito de estos tres recursos, al que cabría añadir la reclamación prevista en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, es el ejemplo más representativo de la formidable oposición del legislador a reformar el *statu quo*, cuyas líneas generales paso a recordar.

II. IMPERTINENCIA DEL ACTUAL «STATU QUO»

1. LA SINRAZÓN DEL ACTUAL RECURSO ADMINISTRATIVO

Con las excepciones dichas, la situación actual del recurso administrativo es desoladora. Por un lado, la procedencia o improcedencia del recurso obligatorio de alzada no depende tanto de la posición jerárquica del órgano autor del acto como de la decisión, estrictamente gubernamental, de si el acto agota o no la vía administrativa. No hay parámetro alguno material para determinar cuándo «causa estado» en la vía administrativa y es, por tanto, susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción; todo depende de la voluntad del gobierno de cada comunidad autónoma o del Estado.

³ El órgano competente para resolver las reclamaciones es la Presidencia del Consejo, según el art. 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo.

⁴ Dato obtenido del Portal del Consejo, el 2 de diciembre de 2015.

Este recurso de alzada es obligatorio y supone retrasar el acceso a la jurisdicción sin garantía alguna de éxito, toda vez que la mayoría de las alzas se desestiman. Los servicios centrales de recurso de los ministerios suelen estar infradotados y tampoco disponen de un estatus de neutralidad. En suma, como acertó a expresar Santamaría Pastor, se trata de una regulación «arcaica, confusa y gratuitamente complicada»⁵.

Por otro lado, el recurso de reposición potestativo tiene también muy poca utilidad, salvo las contadas excepciones (Ayuntamiento de Barcelona y de Madrid) en la que la propia Administración ha decidido constituir órganos con independencia funcional, como es el caso pionero del Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona. Estas excepciones demuestran la inidoneidad del régimen de ordenación de recursos para satisfacer las exigencias propias de un Estado de derecho, en la medida en que la postergación del acceso a la jurisdicción no está justificada por ninguna razón de peso distinta a la conveniencia de la Administración y a una mentalidad autoritaria.

La justificación tradicional del recurso administrativo como medio de autocontrol de la Administración no puede contraponerse al derecho a la tutela judicial efectiva si el recurso no tiene carácter suspensivo. Pues, en efecto, si de lo que en verdad se tratara fuera de conseguir la unificación de criterios de la Administración, es decir, de evitar que en la actuación administrativa haya pareceres contradictorios, lo natural es que el recurso suspendiera automáticamente el acto precisamente para procurar que dichas contradicciones no produjeran los perjuicios derivados de tales actos discordantes.

Visto desde otra perspectiva; si el objetivo fuera el autocontrol, la primera interesada en que el acto no produjera efecto debiera ser la Administración, justamente para que no se dictaran actos que atentaran al interés público, pues no otro puede ser el interés general de la Administración.

La famosa doble función del recurso (garantía del interesado y medio de autocontrol de la Administración) no es antitética. Si existe un recurso administrativo acomodado al interés público, ambas funciones dichas son complementarias. Precisamente porque la Administración quiere controlar lo que hacen sus órganos inferiores, la interposición del recurso debe producir efecto suspensivo. Y si el interés público demanda la inmediata ejecutoriedad del acto administrativo, el contrapeso debe ser la posibilidad de acceso tempestivo a la justicia para poder demandar la tutela cautelar. De ahí que, en los países de nuestro entorno jurídico, la regla general es que cuando existe un recurso administrativo obligatorio, su simple interposición suspende los efectos del acto.

En nuestra legislación histórica, la explicación de la vía administrativa previa de recurso reside en que la Administración tenga la oportunidad de decir su

⁵ Cfr. J. A. Santamaría Pastor (2004: 184).

última palabra, por eso los actos administrativos susceptibles de recurso administrativo no causan estado en la vía administrativa⁶. Y, por eso, inicialmente el hecho de no plantear recurso administrativo no impedía luego acudir a la vía jurisdiccional.

En lo que aquí importa, la expresión «causar estado» parece significar para la legislación del siglo XIX, que el acto no es modificable en vía administrativa, y por lo tanto susceptible de ejecución forzosa. Pero si el acto no ha causado estado no es ejecutivo, puesto que la Administración tiene la posibilidad de modificarlo.

Esa concepción originaria, de la que hay rastro también en los Reglamentos dictados al amparo de la Ley Azcárate de 1889, identificaba el agotamiento de la vía administrativa con el comienzo de la ejecutividad del acto. Así el art. 77 del Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Gracia y Justicia, de 17 de abril de 1890:

Causan estado y son ejecutivos, sin perjuicio de la responsabilidad personal de la Autoridad o funcionario que los dicte, los acuerdos que se tomen en la vía administrativa, respecto a los que las leyes y disposiciones especiales de este reglamento no establezcan expresamente recurso alguno.

Esta suspensión de la eficacia del acto no parece ser excepcional. Se encuentra otro ejemplo significativo en el art. 87 del Reglamento Provisional de las reclamaciones económico-administrativas dictado en cumplimiento de la Ley de 19 de octubre de 1889. Allí puede leerse que para poder utilizar la segunda instancia de la vía económico-administrativa era requisito indispensable, en el caso de providencia condenatoria de cantidad liquidada, el previo pago de la cantidad liquidada en el tesoro, lo que demuestra que la interposición del recurso en vía económico-administrativa suspendía la eficacia del acto.

En la doctrina española, esta cuestión carece de una investigación histórica exhaustiva, pues los autores se han centrado en la suspensión del acto con ocasión de la interposición del recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, se ha descuidado si la interposición del recurso administrativo paralizaba la ejecución del acto⁷.

⁶ Hace hincapié en esta perspectiva histórica con acierto R. Parada Vázquez (2010).

⁷ Vid. por ejemplo J. Rodríguez Arana (2002), A. Betancor (1992), J. R. Fernández Torres (1998).

2. CRÍTICA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sorprendentemente, la jurisprudencia constitucional tampoco ha puesto coto a esta noción autoritaria del recurso administrativo que, por regla general, no suspende la eficacia del acto al tiempo que impide acudir a la jurisdicción para plantear la cuestión de fondo.

La única sentencia que se ocupa directamente del recurso administrativo — el resto lo hace sobre la reclamación administrativa previa a la vía civil o laboral—, la 275/2005, de 7 de noviembre, sobre la vía económico-administrativa, desestima el amparo con fundamento en su reiterada jurisprudencia sobre la admisibilidad constitucional de la reclamación previa, sin reparar en la diferente naturaleza del recurso administrativo y de la reclamación previa, dos instituciones que, al margen de concomitancias históricas, tienen un perfil y una finalidad bien diferentes. Si no fuera porque la sentencia las asimila, sería casi superfluo recordar las diferencias: el recurso administrativo se produce frente a un acto o una denegación presunta en el ámbito de competencias de la Administración, cuando la Administración ya ha intervenido y expresado su voluntad (acto administrativo) o ha tenido la oportunidad de hacerlo y no lo ha hecho (silencio administrativo negativo). Poco o nada tiene que ver esto con la reclamación previa al ejercicio de acciones laborales o civiles, donde no estamos ante la esfera de decisiones que corresponden a la competencia administrativa, sino ante cuestiones laborales o civiles, que se resuelven extramuros del derecho administrativo; la esencia de la reclamación previa, asimilable a la conciliación previa al juicio civil, es dar la oportunidad a la Administración de pronunciarse.

Recordemos ahora la doctrina que la sentencia constitucional citada trae a colación, que puede ser pertinente en el caso de la reclamación previa al ejercicio de acciones, pero no lo es en absoluto respecto del recurso administrativo obligatorio:

Y también debemos partir en nuestro enjuiciamiento de la doctrina sentada por este Tribunal en relación con la exigencia de la reclamación administrativa previa a la vía judicial, doctrina conforme a la cual este requisito procesal, en rigor carga procesal del demandante, resulta compatible con el art. 24.1 CE pues, pese a tratarse de una dificultad en el acceso a la jurisdicción ordinaria, que además en ningún caso se ve impedida, se justifica, esencialmente, en razón de las especiales funciones y tareas que la Administración tiene encomendadas en el ordenamiento constitucional, por la finalidad que persigue ese presupuesto procesal, que permite poner en conocimiento de la propia Administración el contenido y fundamento de la pretensión, dándole la oportunidad de resolver directamente el litigio, evitando así acceder a la vía judicial y descargando por ello al recurrente de los costes derivados de acudir al proceso para obtener la satisfacción de su pretensión (STC 217/1991, de 14 de noviembre, FJ 5; también, entre otras muchas, SSTC

108/2000, de 5 de mayo, FJ 4; y 12/2003, de 28 de enero, FJ 5). Siendo, pues, indiscutible la legitimidad constitucional de la reclamación administrativa previa (categoría a la que responde la reclamación económico-administrativa contra actos de naturaleza tributaria), y siendo de igual modo incuestionable en el presente asunto el incumplimiento de dicho presupuesto procesal por el recurrente, desde la perspectiva de control que nos es propia debemos comprobar, ahora sí, atendidas las circunstancias concurrentes, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha observado las exigencias derivadas de la citada doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, en cuanto a la adecuada ponderación entre el defecto procesal cometido por el recurrente y la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo con fundamento en la apreciación de tal defecto por la Sala al resolver el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la Sentencia de instancia. Pues bien, el resultado de dicha indagación conduce, coincidiendo con las apreciaciones del Ministerio Fiscal, a la conclusión de que el Tribunal Supremo ha llevado a cabo en la Sentencia impugnada una ponderación del defecto procesal cometido por el recurrente que resulta conforme con el criterio antiformalista que venimos exigiendo, de suerte que la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo del recurrente no puede considerarse lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el art. 24.1, por las razones que seguidamente se expresan. (FJ 4)

Esta doctrina parte —como se ha dicho y recoge expresamente el siguiente párrafo de la sentencia— del error de considerar que la reclamación económico-administrativa forma parte de la reclamación administrativa previa, asimilación que le hace extraer unas consecuencias absolutamente ilógicas desde el punto de vista constitucional⁸.

En efecto, las especiales funciones y tareas encomendadas a la Administración no sufren menoscabo alguno por el hecho de que se suprima el recurso administrativo o se caracterice como potestativo, puesto que al dictar el acto, la Administración ejerce plenamente sus funciones y potestades, sin merma alguna de su operatividad. Y si acaso se trajese a colación la unidad de criterio de la organización administrativa, lo que sería fácilmente suplible por medio

⁸ Por cierto, que la Ley 39/2015 suprime la vía administrativa previa al proceso laboral y civil por ineficaz, sin tener en cuenta que en todo proceso privado es regla secular el requerimiento previo antes de interponer la demanda, para dar oportunidad de resolver amigablemente el asunto antes de entablar la demanda. Lo más curioso es que se decida suprimir la reclamación previa que, en ciertos matices, tiene una plena justificación, mientras se mantiene el recurso obligatorio de alzada sin justificación alguna. En el caso de la reclamación previa a la vía laboral, su desaparición pugna, abiertamente, con la redacción que da la disposición final tercera al art. 69.1 que, bajo el título «Agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial social», dice: «Para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos será requisito necesario haber agotado la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable».

de otros mecanismos para su eficacia.

Carece total capacidad para el recurso de la Administración para la pretensión o la cual la Administración no lo ha hecho.

Y en cuanto a nadie como el la carga del la tutela efectiva mientras el ac cionalmente gra trativa, al ma tributaria no s

No hay otr la inercia auto ministrativos.

A mi juicio Tribunal Cons sin suspensión tenido esencia sito despropor peso alguno q Pues si, en ver recurso suspen interés público particular deb contrapartida.

Lo que es las consecuenc contencioso-a

Ciertament basada en la in está configura sentencia entre casa. sensibilidad administrativo

de otros mecanismos, lo lógico es que se hiciera antes de que el acto desplegara su eficacia.

Carece totalmente de sentido, por otro lado, como ya se ha advertido, trasladar al recurso administrativo el argumento de que el recurso pretende dar a la Administración la oportunidad de conocer el contenido y fundamento de la pretensión o existe por hipótesis un acto administrativo previo, mediante el cual la Administración ha valorado la pretensión del particular, o existe silencio administrativo, porque la Administración, teniendo oportunidad de decidir, no lo ha hecho.

Y en cuanto a la descarga al recurrente del *onus litis*, solo cabe decir que nadie como el propio recurrente está en las mejores circunstancias para valorar la carga del proceso. Lo que no tiene ningún sentido jurídico y atenta contra la tutela efectiva es que se imponga la carga de un recurso administrativo previo mientras el acto administrativo despliega todos sus efectos. Lo cual es especialmente gravoso en el ámbito tributario, donde en la vía económico-administrativa, al margen de las sanciones, las liquidaciones exigidas por la autoridad tributaria no se suspenden sin aval, alargando en años el curso del pleito.

No hay otra justificación que no sea la conveniencia de la Administración y la inercia autoritaria para justificar la configuración actual de los recursos administrativos obligatorios, y en particular de la vía económico-administrativa.

A mi juicio, y por emplear (en otro sentido) la terminología utilizada por el Tribunal Constitucional, la exigencia de un recurso administrativo obligatorio, sin suspensión automática del acto administrativo, no es respetuoso con el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, pues introduce un requisito desproporcionado para acceder a la jurisdicción, sin que exista razón de peso alguno que justifique esta restricción de la pronta tutela jurisdiccional. Pues si, en verdad, se tratara de disminuir la litigiosidad, lo lógico sería que el recurso suspendiera la eficacia del acto en todos aquellos casos en los que el interés público no demanda una ejecución inmediata. Y si, por el contrario, el particular debe sufrir las consecuencias onerosas del acto, debe tener como contrapartida la garantía jurídica del acceso a la jurisdicción.

Lo que es absolutamente desproporcionado es que el particular pague con las consecuencias del acto administrativo y no pueda acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ciertamente, la STC 275/2005 no se enfrenta con una pretensión de amparo basada en la inconstitucionalidad de la vía económico-administrativa, tal como está configurada en nuestro ordenamiento. Pero la identificación errónea de la sentencia entre reclamación previa y recurso administrativo demuestra una escasa sensibilidad hacia los problemas constitucionales que plantea el recurso administrativo obligatorio entre nosotros.

Se ha hablado, no sin razón, de que el recurso administrativo así descrito constituye un formidable privilegio de la Administración. Prefiero, sin embargo, utilizar el adjetivo «autoritario» para describir el recurso administrativo obligatorio no suspensivo.

La palabra «privilegio» hace directa referencia a la desigualdad. Pero dado que la Administración y el particular nunca están en posición de igualdad cuando la Administración ejerce una potestad pública, el régimen de recurso es tanto un privilegio de la Administración como una manifestación autoritaria, en el sentido de contraria a un régimen democrático en el que los ciudadanos pueden ejercer con plenitud sus derechos. Y pocas dudas caben de que, en España, en los ámbitos en los que existe un recurso obligatorio jerárquico no suspensivo, incluida la reclamación económico-administrativa, el derecho a la tutela judicial efectiva no puede ejercerse con plenitud.

Este panorama es rigurosamente excepcional en los países de nuestro entorno cultural.

En Francia⁹, la regla general es la inexistencia de recurso administrativo, acaso por la peculiar configuración histórica del contencioso francés originariamente residenciado exclusivamente en un órgano administrativo, el Consejo de Estado. Ciertamente, en los últimos treinta años han aparecido algunos recursos administrativos previos obligatorios, los más importantes en ámbitos en los que la Administración dicta masivamente actos (extranjería, función pública, contenciosos contra actos de los colegios profesionales, acceso a documentos administrativos y, sobre todo, el recurso previo en materia de impuestos).

El Consejo de Estado censó en 2008 140 procedimientos de recurso, cifra no desdeñable, pero mínima en relación con el número total de procedimientos existentes.

En Italia¹⁰, la regla general es el carácter potestativo del recurso administrativo. La Corte Constitucional italiana ha llegado a declarar la inconstitucionalidad de un recurso administrativo obligatorio en un caso concreto (Administración de Correos) por ser desproporcionada la carga que se impone antes de poder acceder a la jurisdicción¹¹.

En Alemania¹², el recurso administrativo es obligatorio para las acciones de anulación y de condena cuando la Administración ha rechazado dictar un acto

⁹ Conseil d'Etat (2007), P. Subra de Bieusses, «Los recursos administrativos en el derecho francés», *Documentación Administrativa*, n.º 221.

¹⁰ G. Ferrari (2000: 3152).

¹¹ J. Pemán Gavín, (1992: 145 y ss.).

¹² En el derecho alemán, la regla general es el efecto suspensivo. Ya lo era en el derecho administrativo anterior a la primera guerra mundial según resume la exposición clásica de F. Fleiner (1928: 333): «Si el interesado presenta un recurso administrativo la mayoría de las leyes prevén la suspensión automática de los efectos de la resolución impugnada (efecto suspensivo)», salvo que existieran razones de interés público especiales que aconseje lo contrario. Y actualmente la regla

administrativo (párrafo 68.º de la Ley Federal de lo Contencioso-Administrativo). Esta institución ha dado lugar a una línea doctrinal muy semejante a la española que se pronuncia sobre la inutilidad de esta vía. La regla general es que la interposición del recurso (*Wiederspruchverfahren*) suspende la eficacia del acto, salvo que la Administración considere que hay un interés público inaplazable en la ejecución, lo cual matiza decisivamente la carga que para el particular supone el recurso.

Debe notarse que en Alemania es cada Land quien regula respecto a cada procedimiento las características del recurso, su carácter suspensivo y su atribución a órganos jerárquicos o a comisiones independientes, aunque en este último caso, se reconoce en algunos Länder que el ministro correspondiente puede recurrir la decisión de la comisión ante los Tribunales de lo Contencioso.

III. RECURSO OBLIGATORIO CONTRA RECURSO POTESTATIVO

De lo que llevamos dicho, puede inferirse nuestra opinión sobre el carácter preceptivo o facultativo del recurso. Un recurso administrativo obligatorio solo 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. Las razones son las siguientes:

El recurso administrativo con carácter obligatorio solo puede justificarse en la necesidad de un autocontrol de la Administración o de aumentar las garantías del administrado no obligándole a acudir a los tribunales.

En el primero caso, si la Administración, por razones organizativas, considera necesario el autocontrol, no puede ser, en los actos desfavorables para el interesado, a costa de sus garantías, puesto que si la ley considera que la Administración debe tener la oportunidad de revisar en todos sus aspectos el acto, debe hacerse con la compensación de que el recurso suspenda los efectos del acto. Si el interesado no puede acudir a los tribunales y tiene que aguardar la resolución del recurso en vía administrativa, carece de lógica que la Administración pueda ejecutar el acto, en contra de los intereses del recurrente. Y también atenta contra el sentido común que la Administración, que impone y se reserva la potestad de decidir la revocación total o parcial del acto, al mismo tiempo lo ejecute.

En la concepción del recurso obligatorio está ínsita la posibilidad de que la Administración revise el acto por razones de legalidad o de oportunidad, en el marco, naturalmente, de la ley. Si el acto no ha causado estado en vía adminis-

general sigue siendo el efecto suspensivo automático del recurso. Para la situación actual, *cfr.*, M. Bullinger y M. Bacigalupo (2009: 560-566).

trativa, tampoco debe ser susceptible de ejecución forzosa con carácter general, puesto que la Administración no ha dicho aún la última palabra.

Desde el punto de vista de la garantía, si lo que la ley pretende es reforzar los derechos de los interesados, para que esta tenga la oportunidad de no acudir a la justicia, bien porque el recurso tenga éxito, bien porque las razones aducidas en la resolución le convenzan de la inoportunidad de acudir a los tribunales, es patente que el acto no puede ser susceptible de ejecución forzosa. El hecho de que la interposición del recurso no suspenda los efectos del acto impide considerar el 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 puede acudir a los tribunales.

No es obstáculo a lo anterior la circunstancia de que nuestra ley jurisdiccional permita recurrir en vía contenciosa el acuerdo denegatorio de la suspensión pedida en vía de recurso, al tratarse de un acto de trámite calificado. Pues lo único que justifica el recurso administrativo es el autocontrol de la Administración o el reforzamiento de la garantía de los particulares, resulta absurdo que la única manera de mantener en pie el derecho a la tutela judicial efectiva, tal como resulta de la jurisprudencia constitucional, consista en obligar al interesado, en aras de la jerarquía administrativa, a interponer un recurso contencioso-administrativo ante la denegación de la suspensión en vía administrativa y un segundo si se desestima el fondo del recurso.

La vía económico-administrativa es el ejemplo más acabado de esa concepción autoritaria del recurso administrativo¹³. Contra el acto de los órganos de gestión, el interesado tiene que recurrir obligatoriamente por la vía económico-administrativa, y la liquidación solo se suspende con caución o fianza. De modo que el interesado tiene que asumir un importante coste económico mientras se posterga el recurso a los tribunales. Si, en efecto, la liquidación tributaria se considera como una cantidad líquida a efectos del pago de intereses, no se entiende que el interesado no pueda acudir directamente a los tribunales.

Cuanto antes se resuelva el litigio menores serán los costes asociados al proceso; por el contrario, la obligatoriedad de la vía económico-administrativa, respecto de una liquidación que empieza a producir intereses, aumenta los costes del proceso.

Resulta claro que en el sistema actual de recurso obligatorio, la única beneficiaria es la Administración —en particular, la Hacienda pública—, ya que el coste de la obligatoriedad de la vía administrativa previa se traslada al recurrente: la vía económico-administrativa solo es gratuita para quien acude a ella si gana fácilmente el recurso.

¹³ Vid. C. Checa González (2004: 147 y ss.).

En otro caso, los intereses generados por la necesidad de agotar la vía administrativa los paga el interesado, no por causa de su actuación, sino por la obligatoriedad de acudir a la vía administrativa. Nótese la contradicción que representa en el sistema tributario el régimen de la sanción y el de la liquidación tributaria.

Puede decirse, no sin razón, que cuando asistimos a una mera liquidación tributaria, el pago de los intereses se devenga desde el momento en que la cantidad debió ingresarse originariamente. Esto es lo que dice la LGT y el Reglamento de Recaudación. Por el contrario, el deber de pago de la sanción surge desde el momento en que esta se impone en vía administrativa. Pero lo que carece absolutamente de justificación es que correctamente la ley diga que la sanción no genera intereses hasta que se agota la vía administrativa, mientras que sí genera intereses la liquidación durante el tiempo que el Tribunal Económico-Administrativo se toma para resolver la reclamación en vía administrativa¹⁴.

El colmo es que, además, el silencio administrativo negativo opera dentro del económico-administrativo como de cualquier recurso, de modo que el recurrente tampoco tiene un derecho efectivo a la resolución del recurso en tiempo y forma.

Tanto el hecho de que la Administración pueda «resolver» el recurso por silencio como la circunstancia de que el legislador haya considerado, en el caso de las sanciones, que no producen efecto hasta tanto son definitivas¹⁵ en vía administrativa, demuestran paladinamente que no hay ninguna razón jurídica, que no sea la conveniencia de la Administración, es decir, una visión autoritaria del derecho administrativo, que justifique un recurso obligatorio sin suspensión automática de la eficacia del acto.

¹⁴ La crítica al carácter obligatorio y no suspensivo, sin fianza o aval, de la reclamación económico-administrativa, no obsta a reconocer su utilidad. E. Andrés Ancejo y V. Royuela Mora (2001). Concluyen los autores, de los datos estadísticos disponibles, una tasa de estimación de las reclamaciones de un 44% en el año 1998, que disminuye paulatinamente para llegar a un volumen medio de recursos estimados del 38% en el año 2002.

Esta tendencia parece haberse estabilizado si se tienen en cuenta las memorias anuales publicadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central. Para 2011, el número de asuntos estimados era del 39,14%; en 2012 el 38,87% y en 2013, último año disponible, el 39,76%. Este porcentaje incluye tanto las estimaciones totales como parciales, así como aquellas resoluciones que ordenan la retroacción de actuaciones.

La importante litigiosidad en la materia tributaria y el nada desdeñable número de reclamaciones sugiere un deficiente funcionamiento de la Administración tributaria en cuanto a la seguridad jurídica se refiere. Téngase en cuenta, por lo demás, que la última reforma de la Ley General Tributaria ha incrementado sustancialmente las medidas provisionales que la Administración puede adoptar en el seno mismo del procedimiento de inspección tributaria, lo cual hace aún más onerosa la tardanza en la resolución de estos asuntos.

¹⁵ El término «firmeza» en vía administrativa debería ser desterrado de nuestro lenguaje porque induce a confusión: no existe la firmeza *pro tempore*.

En conclusión: si se considera conveniente imponer un recurso obligatorio, este debiera tener carácter suspensivo de la resolución tanto desde el punto de vista del autocontrol administrativo como desde la perspectiva garantista. Nótese, por lo demás, que este efecto suspensivo del recurso es usual en el derecho comparado y en el de la Unión Europea¹⁶.

La oposición entre defensores y partidarios del recurso administrativo en términos abstractos es absurda. De lo que se trata es de discutir sobre la función del recurso administrativo *in concreto*. La única finalidad que puede justificar el recurso es mejorar, no empeorar, la garantía del particular y la eficiencia de la Administración. Un recurso obligatorio frente a un acto que despliega efectos inmediatamente no cumple con ninguna de esas finalidades: simplemente es un obstáculo para ambos objetivos.

La disposición hacia un recurso administrativo potestativo es la que alienta en los recursos últimamente diseñados por el legislador, ya sea el recurso especial en materia de contratación, el recurso ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, o la reclamación en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (art. 26.3, Ley 20/1013, de Garantía de la Unidad de Mercado). Lo que demuestra que cuando el legislador quiere reforzar los derechos de los particulares no duda en atribuir al recurso carácter potestativo.

Como es obvio, sin embargo, no basta con caracterizar un recurso administrativo como potestativo para justificar este recurso. Más allá de las circunstancias de que una buena parte de la doctrina reclamara este tipo de recursos para impedir que los actos de las entidades locales solo fueran susceptibles de recurso contencioso, lo que motivó la reinstauración, en la Ley 4/1999, del recurso de reposición con carácter potestativo frente a los actos que agotan la vía administrativa; un recurso administrativo solo tiene justificación si supone una garantía eficaz de los particulares en aquellos ámbitos donde no llega la justicia contencioso-administrativa.

IV. ¿TODOS LOS RECURSOS DEBEN SER RESUELTOS POR ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS FUNCIONALMENTE INDEPENDIENTES?

Es bien sabido que la Ley 30/1992 introdujo la novedad de permitir al legislador sectorial establecer fórmulas alternativas a los recursos, si bien manteniendo garantías similares para el recurrente.

¹⁶ Véase el artículo 91.2 del Reglamento UE n.º 895/2014, de 14 de agosto, sobre Protección de la Salud Humana y el Medioambiente contra Riesgos Químicos (REACH), que establece que los recursos interpuestos ante la sala de recursos de la Agencia, previo a la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia, tiene carácter suspensivo.

Inspirado por el ejemplo del Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona, el legislador habilitó al legislador sectorial para atribuir a órganos administrativos fundamentalmente independientes, no sujetos a instrucciones jerárquicas, la resolución de otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante órganos colegiales¹⁷.

De todas estas fórmulas, la única que ha tenido desarrollo en algunos ámbitos es el recurso atribuido a comisiones independientes. La dificultad de utilizar mecanismos de arbitraje, en el seno de una Administración sometida al principio de legalidad, explica el nulo éxito de esta figura que paradójicamente está teniendo un fuerte desarrollo en el ámbito del derecho internacional como fórmula de protección de las inversiones extranjeras frente a cambios regulatorios de matiz expropiatorio.

Por otro lado, el arbitraje en el ámbito del derecho administrativo puede tener sentido cuando es la misma Administración la que resuelve con carácter arbitral conflictos entre particulares. Este aspecto se ha desarrollado intensamente en el seno de la función reguladora de las autoridades independientes, y mucho menos en la resolución de controversias entre los consumidores y usuarios y las empresas que gestionan servicios de interés general.

Pero es difícil imaginar una fórmula arbitral en el marco encorsetado de las garantías del procedimiento administrativo: lo propio del arbitraje es su carácter voluntario¹⁸ y es incompatible con una revisión plena del fondo de la decisión arbitral. Conforme al art. 40 y concordantes de la Ley de Arbitraje, frente al laudo solo cabe la acción de anulación por los motivos tasados en la ley.

En cuanto a la conciliación y a la mediación, han tenido escasísima aplicación en la Administración, si se exceptúa la aplicación al personal laboral de la Administración, en el ámbito de la legislación de higiene y seguridad en el trabajo, y algunas experiencias en el derecho del consumo.

Habida cuenta de esta realidad, debe inquirirse ahora si tiene justificación una propuesta consistente en exigir con carácter general que el recurso administrativo se generalice y se encarguen de su resolución órganos funcionalmente independientes.

En mi criterio, una propuesta de estas características resultaría económicamente inviable e incompatible con la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa. Guste o no, la existencia de una jurisdicción especializada condiciona la amplitud del recurso administrativo, pues carece de sentido, además

¹⁷ Vid. A. Pérez Moreno (2002: 171-195), J. Bermejo Vera (2015).

¹⁸ El Tribunal Constitucional no ha permitido el arbitraje obligatorio, por las limitaciones que supone para el derecho la tutela judicial efectiva. Vid. SSTC 174/1995; 75/1996. En la primera de ellas se subraya: «La autonomía de la voluntad de las partes —de todas las partes— constituye la esencia y el fundamento de la institución arbitral, por cuanto que el arbitraje conlleva la exclusión de la vía judicial».

de ser inviable, montar un recurso administrativo como si no existiera un amplísimo número de órganos jurisdiccionales.

Dicho de otro modo, la extensa planta jurisdiccional contencioso-administrativa debería ser reducida si se generalizase el recurso administrativo dotando a la Administración de nuevos órganos funcionalmente independientes. En el fondo sería un viaje al pasado, pues la jurisdicción nació para dar una garantía efectiva a los particulares frente a la Administración. La generalización de una *administrative justice* a la inglesa equivaldría a reconocer el fracaso de la jurisdicción independiente y duplicarla con una suerte de previo sistema de jurisdicción delegada, como la anterior a la Ley Santamaría de Paredes.

No se trata de oponer una justicia administrativa de abogados a un recurso administrativo de legos, como si el problema residiera en los mayores o menores costes de estas vías¹⁹. La cuestión es que todo interesado tiene derecho a acceder a la justicia: de lo que se trata —entiendo— es de facilitar ese acceso, no de obstaculizarlo. En la Administración en masa, ciertamente, el recurso administrativo, con la caracterización expuesta, sí tiene sentido, puesto que esa actuación de la Administración difícilmente se residencia en los tribunales. También tiene sentido un recurso administrativo así concebido cuando la ley quiere ofrecer, por diferentes motivos, una garantía rápida compatible con los intereses de la Administración.

En este caso, es la desconfianza hacia los tribunales el motor de este tipo de iniciativas. Y los ejemplos del Tribunal Central de Recursos o del Consejo de Transparencia y Gobierno lo demuestran.

La instauración con carácter potestativo del recurso especial contractual fue una decisión del legislador en la que influyeron tanto consideraciones de eficacia como de desconfianza hacia el funcionamiento de la justicia. El legislador hubiera podido optar —y parecía lo más lógico— por implantar un procedimiento judicial sumario. Optó, en cambio, por la vía administrativa, porque quiso seguir teniendo un control administrativo de los tiempos en los procedimientos de adjudicación contractuales, habida cuenta del carácter suspensivo respecto a la formalización del contrato. El éxito de este recurso, que prueba la utilidad de la fórmula de las comisiones administrativas independientes, no radica solo en la calidad media de sus resoluciones y en los porcentajes de estimación, sino en algo acaso más importante: el frecuente uso de este medio por las empresas ha roto el tradicional abstencionismo frente a las decisiones precontractuales, que rara vez se recurrían. Frente a un recurso contencioso largo y normalmente no suspensivo, las empresas preferían no incomodar a la Administración. Sin embargo, al ofrecer la Administración misma un recurso rápido y suspensivo frente al acto de adjudicación, ha llovido el número de reclamaciones en la fase precontractual de las adjudicaciones de contratos públicos. Lo

¹⁹ Sobre esta perspectiva, V. Escúin Palop y B. Belando Garín (2011: 37 y ss.).

cual demuestra algo interesante: un buen recurso administrativo ha roto con el tradicional recelo de las empresas a indisponerse con un cliente poderoso, la Administración pública.

Sin embargo, el legislador no utilizó semejante criterio para los contratos no sujetos a las directivas europeas. La razón de no aplicar este mecanismo a los contratos sujetos exclusivamente al derecho español no parece obedecer a criterios técnicos, sino estrictamente políticos. Técnicamente carece de sentido que el aspirante a contratista de la Administración tenga unas u otras garantías según que el contrato entre o no en el umbral de las directivas de contratación. Desde el punto de vista político, a juzgar por la vinculación entre prácticas ilegales y contratación administrativa, esta posición restrictiva, que es la práctica también en el resto de los países de la UE, parece poner en solfa la tan careada transparencia administrativa, pues en los contratos no sujetos a la directiva no existe una tutela precontractual eficaz.

Consideraciones similares intervinieron en la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En ambos casos, el recurso tiene carácter potestativo, como si el legislador hubiera querido acentuar la independencia del órgano administrativo, diciéndole al interesado: no se quiere obstaculizar el acceso a la justicia, sino facilitar un medio preventivo eficaz.

En ambos casos, la experiencia y la estadística respaldan estos procedimientos, dado el elevado número de reclamaciones atendidas. Al mismo tiempo, en los grandes procedimientos en masa no existe ningún tipo de garantía jurídica para el particular, dado que aquí no se ha implantado fórmula alguna alternativa a los recursos ordinarios, cuya eficacia es muy reducida cuando no nula. En consecuencia, un buen recurso administrativo es en estos casos el único modo de control de la legalidad administrativa. Las reclamaciones sobre los tributos locales serían un buen ejemplo de un campo donde sería necesario generalizar la experiencia de los Ayuntamientos de algunas grandes ciudades. Otro ámbito en el que virtualmente no existe tutela efectiva es el de la seguridad vial, donde es muy claramente preceptible cómo el legislador desatiende cualquier tipo de recurso, ya que la reducción automática del 50% de la multa solo opera en caso de renuncia a la vía administrativa y al recurso administrativo, no al contencioso²⁰.

Lo anterior nos pone sobre la pista de un asunto que merecería la pena explorar con más detenimiento. Me refiero al recurso administrativo contra actos locales, cuando se trate de pequeños y medianos Ayuntamientos. Pese a que el Tribunal Constitucional ha admitido controles de legalidad, el escaso margen que deja la LRBRL debería ser repensado en una futura reforma de la Admi-

²⁰ Con razón dice Rodríguez de Santiago (2009: 161), que la única reacción posible a esta regulación es la perplejidad. Cfr. T. Cano Campos (2014: 371 y ss.).

nistración local²¹. La posibilidad de que el particular tuviera una vía voluntaria de recurso administrativo antes de acudir a los tribunales requeriría en el nivel autonómico la instauración de órganos independientes con esta función. Como demuestra el art. 112.2 párrafo 3.º LPCAP, en los mismos términos que la Ley de Procedimiento vigente, el legislador se ha inclinado resueltamente por el respeto a la autonomía local, de suerte que el funcionamiento de estos órganos depende de la voluntad local. Acaso habría que reconsiderar esta solución en el marco de una plena inserción de los entes locales en la organización territorial de las comunidades autónomas. La autonomía en la decisión es compatible con los controles de legalidad, máxime si estas se ejercen por funcionarios independientes, en todos aquellos asuntos en los que la respuesta judicial puede ser ineficaz o tardía.

En el resto del ámbito o los sectores, en los que no se da alguna de las circunstancias dichas, la decisión del legislador de instaurar un recurso administrativo con garantías asimiladas a las judiciales solo tiene justificación si se considera que la jurisdicción contencioso-administrativa no puede dar una respuesta eficiente.

V. LA DECEPCIONANTE REGULACIÓN DE LA LEY 39/2015

Entre las pocas novedades en el régimen de recursos destaca el art. 118 de la Ley 39/2015, que, tras recordar lógicamente que la Administración cuando tenga que tener en cuenta nuevos hechos o documentos los pondrá de manifiesto a los interesados, prohíbe al recurrente solicitar pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento fuera imputable al interesado.

Se mantiene la prohibición de tener en cuenta en la resolución del recurso hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho.

El primer aspecto de la prohibición contradice la lógica del recurso administrativo. Si de lo que se trata es de que la Administración revise la legalidad del acto en todos sus aspectos —hayan sido o no alegados por los interesados—, es contradictorio que se prohíba a la Administración, con carácter general, tener en cuenta hechos o documentos invocados novedosamente en vía de recurso, que sean relevantes para la resolución, hechos o documentos que, salvo excepciones, sí podrían alegarse en el recurso contencioso-administrativo.

Habría procedimientos donde esta prohibición sea lógica por vedar dicho procedimiento la aportación extemporánea de documentos (caso típico de los procedimientos sujetos a libre concurrencia), pero habrá otros donde sea dispa-

²¹ *Vid.* S. Muñoz Machado (1984: 240-243), A. Fanlo Loras (1990).

ratado no tener en cuenta el hecho o el documento aunque el interesado no lo hubiera aportado.

Mayor sorpresa produce que tampoco se puedan formular alegaciones nuevas, como si el recurso administrativo fuera un recurso de casación. Esto resulta completamente absurdo y remite a una concepción del recurso como verdadera carrera de obstáculos, máxime si se nota que no es preceptiva la intervención de letrado.

El precepto pugna frontalmente con el art. 56.1 LRJCA, que admite desde la Ley de 1958 con toda naturalidad, como no puede ser menos en un contencioso pleno, que el demandante formule cuantas alegaciones tenga por conveniente, hayan sido o no invocadas en el procedimiento administrativo. De modo que, según la ley, el interesado, que puede ser lego en derecho, no puede alegar razones distintas en el recurso administrativo, pero sí en la vía jurisdiccional. El absurdo es mayúsculo.

Por otra parte, el precepto contradice el espíritu del recurso administrativo como revisión plena del acto. Si la Administración puede decidir todas las cuestiones, ¿por qué el interesado no puede hacer alegaciones distintas?

Es decir: cuando a la Administración le convenga podrá introducir nuevos elementos de debate; cuando le incomode puede rechazar de plano las nuevas piezas de convicción introducidas por el recurrente.

Solo una concepción endogámica estrecha del recurso, surgida de quienes tienen la responsabilidad de resolverlos en la Administración, puede explicar tamaño atentado a la lógica propia del recurso.

No obsta a lo anterior la posibilidad de que la Administración rechace aquellos comportamientos que incurren en mala fe o que la Administración puede rechazar pruebas en vía de recurso cuando su falta de realización en el procedimiento fuera imputable al interesado.

Pero no tiene sentido que una institución, la del recurso, que permite a la Administración revisar la legalidad de sus actos, impida tener en cuenta hechos o alegaciones que pueden impedir un pleito contencioso. Con toda evidencia, el legislador sigue aquí la lógica del recurso de apelación en los tribunales, olvidando que el recurso administrativo no es una vía jurisdiccional ni existe un acto que ponga fin a la vía administrativa.

Puede destacarse, en otro sentido, la aparente mejora que supone la desaparición del plazo para recurrir en los supuestos de silencio administrativo, en línea con la jurisprudencia constitucional.

En todo caso, esta mejora pone de relieve de nuevo el inmovilismo del legislador en punto al silencio administrativo, del que me ocupé hace ya algunos años²².

Lo que ahora quiero subrayar es que esta es una victoria pírrica, por las siguientes razones:

a) Si la Administración no resuelve, el interesado siempre puede acudir al contencioso-administrativo, de acuerdo con una vieja jurisprudencia, o aguardar la resolución.

b) Si se acude al superior jerárquico por inactividad, este puede limitarse a ordenar la retroacción de actuaciones para que el órgano competente cumpla con su función de resolver.

c) La técnica de un silencio negativo abierto indefinidamente al recurso es propia de una concepción arcaica de la justicia administrativa y de la visión de la acción impugnatoria como eje del contencioso-administrativo.

Sí que hay que notar en el haber del legislador (art. 30.3 párrafo 3.º de la Ley 39/2015) que haya puesto fin a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en los casos de desestimación presunta del recurso, consideraba interrumpida la prescripción de la sanción²³. Ahora el precepto legal, con buena lógica, establece lo siguiente: «En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso».

VI. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, UNA ANOMALÍA QUE DEBERÍA SUPRIMIRSE

En cuanto al recurso de revisión, poco hay que añadir a lo estudiado por el profesor Santamaría Pastor²⁴ en dos trabajos de consulta ineludible.

Fruto del arrastre de los antiguos recursos de revisión y anulación que figuraban en numerosos reglamentos ministeriales dictados en aplicación de la Ley Azcárate, su justificación en un Estado de derecho moderno es más que discutible, amén de su escasísima utilidad práctica.

²² J. M. Baño León (2000). La STC 52/2014, de 10 de abril, que interpreta el art. 46.1 LJCA en el sentido de que «la impugnación jurisdiccional de la desestimación por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto» en dicho artículo, para evitar una declaración de inconstitucionalidad, muestra a las claras la insuficiencia del vigente régimen del silencio administrativo, en virtud del cual se puede impugnar *sine die* una denegación presunta, en vez de que el legislador construya una acción de condena por el incumplimiento de la Administración, sujeta a un plazo razonable.

²³ Por todos, T. Cano Campos (2012).

²⁴ J. A. Santamaría Pastor (1975; 1996).

Las causas que justifican la revisión reduplican por lo común cauces ya existentes en nuestro derecho.

Para empezar, el error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente se confunde con el error material, según la definición tradicional de la jurisprudencia. De modo que es rigurosamente inútil acudir a la revisión cuando se puede instar la rectificación de errores materiales por la vía del art. 105 LRJPAC.

Respecto de las causas 3.^a y 4.^a puede hacerse similares consideraciones en cuanto reiteran causas subsumibles en el art. 62.d LRJPAC y por tanto susceptibles de revisión de oficio.

Si en la resolución han influido documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior a la resolución administrativa, estaremos ante un acto constitutivo de delito, pues por definición, el supuesto exige que el falso testimonio o la falsedad documental influyan en la resolución administrativa. En consecuencia, el acto es consecuencia de un delito y es susceptible de revisión de oficio. Y mucho más claro es el solapamiento entre el art. 118.4.º LRJPAC y el art. 62.d LRJPAC, en la medida en que esa causa de revisión coincide con el primer inciso del precitado apartado del art. 62.

Resta únicamente el análisis del motivo previsto en el art. 118.2.º LRJPAC: que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque posteriores, evidencien el error del asunto.

Atendiendo a la interpretación jurisprudencial restrictiva de este precepto, se ha aludido con razón a la posibilidad de subsumirlo en alguno de los casos de revisión de oficio. En efecto, ese error esencial podría reconducirse analógicamente al apartado f) del art. 62.1 LRJPAC. Pues si son nulos los actos que otorgan derechos faltando un requisito esencial, también deberían serlo en el supuesto contrario, cuando la supresión del derecho o la medida aflictiva se fundan en un hecho que el documento nuevo prueba que es erróneo y, en todo caso, ningún problema técnico habría en recoger esta causa como motivo de revisión de oficio en una futura y meditada reforma del procedimiento administrativo.

Dicho de manera conclusiva: el recurso de revisión en sede administrativa carece de justificación. Pudo tenerla históricamente cuando el acceso a la jurisdicción era muy limitado y no existía un procedimiento de revisión de oficio; hoy en día es casi una reliquia, cuyo mantenimiento es de nuevo imputable a la desidia del legislador.

VII. ¿RECURSO COMO ALTERNATIVA O COMO OBSTÁCULO A LA JURISDICCIÓN?

Históricamente, el recurso administrativo aparece como manifestación del autocontrol de la Administración. El ministro quiere tener un control sobre las decisiones de los órganos interiores y evitar que lleguen a la jurisdicción actos que no hubieran agotado la vía administrativa. Es fundamentalmente un medio de control jerárquico, que tiene su lógica en una Administración muy pequeña centrada esencialmente en contratos, relaciones patrimoniales y relaciones de tutela con la Administración local²⁵. Desde el siglo XIX, la jurisdicción contenciosa es una jurisdicción muy reducida, tanto por las restricciones al acceso a la jurisdicción como por los condicionantes sociales. Solo en el último tercio del siglo XX empieza a masificarse el contencioso-administrativo como consecuencia de la extensión de la actividad administrativa, los cambios sociales y la generalización del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, que hizo posible ya la Ley de 1956.

En consecuencia, lo que en principio fue un medio de control jerárquico se convierte con el paso del tiempo en un obstáculo para acceder a la jurisdicción, de modo que la justificación del recurso ya no trata de sustanciarse en la jerarquía administrativa, sino que busca su legitimación en la alternativa al contencioso mismo.

Dicho de otra manera: la evolución de la mirada doctrinal sobre el contencioso es un reflejo de la evolución de la sociedad española. A una Administración reducida, propia de una economía muy modesta, corresponde un contencioso que atañe fundamentalmente a propietarios y contratistas de la Administración, además de los pleitos con la Administración local.

En esta Administración, el recurso administrativo solo cumple un tipo de función: el control jerárquico sobre la propia Administración y el heterocontrol sobre las Administraciones tuteladas, esencialmente los entes locales.

Cuando la Administración empieza a dictar actos en masa y la economía española comienza a salir del subdesarrollo para pasar a formar parte de la economía desarrollada, la doctrina busca una nueva legitimación al recurso,

²⁵ Muy significativa, en este sentido, la exposición de motivos del Real Decreto de 21 de mayo de 1853, que, refiriéndose al Reglamento sobre el modo de proceder el Consejo Real en los negocios contenciosos de la Administración dice: «(...) La forma en que se redactó el núm. 1.º del artículo 1 del reglamento de 30 de Diciembre de 1846 pudo al principio ofrecer alguna duda acerca de si procedía recurrir a la vía contenciosa contra las decisiones de los Directores de la Administración civil; pero la jurisprudencia, interpretando este artículo de una manera conforme a la buena doctrina, admitió solo el recurso cuando las decisiones de los Directores causan estado en virtud de algún reglamento especial, y le negó en todos los demás casos, porque aquellos funcionarios son más bien agentes que Autoridades administrativas, y al Ministro responsable, como Jefe inmediato, corresponde la facultad de confirmar o revocar sus acuerdos, siempre que por excepción no tengan carácter definitivos».

para todos aquellos casos en los que el acceso a la jurisdicción no es una opción real²⁶. Entonces el recurso administrativo se convierte paradójicamente en el único modo de tutela jurídica efectiva en los asuntos de pequeña cuantía económica o cuando se requiere una respuesta rápida, mientras que en el resto de los asuntos se convierte en un obstáculo innecesario y desproporcionado para acceder a la jurisdicción.

De ahí que deba postularse con carácter general la condición potestativa de los recursos administrativos y modificar los órganos llamados a resolverlos en los supuestos en que el recurso es la única garantía efectiva de control, en la línea que propuso la Sección Especial para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, creada en el Ministerio de Justicia, en su Informe de marzo de 2013²⁷.

Es verdaderamente lamentable que ninguna de las reflexiones de esa comisión haya tenido influencia alguna en las recientes leyes 39 y 40 del año 2015, leyes que parecen dictadas al margen del acervo científico de la doctrina ius-publicista.

VIII. CONCLUSIONES

PRIMERA. La mejor alternativa al recurso administrativo es un buen recurso administrativo, entendiendo por tal el que garantiza una revisión de la actuación administrativa eficiente por un órgano funcionalmente independiente.

Con carácter general, el recurso administrativo no cumple con las finalidades que justificarían su mantenimiento: no es una garantía efectiva de defensa; no coadyuva al autocontrol de la Administración; no contribuye a descargar el número de asuntos del contencioso-administrativo.

SEGUNDA. Ni la mediación ni el arbitraje son alternativas al recurso, porque no son por lo común instrumentos idóneos para dirimir la legalidad de la actuación.

TERCERA. El recurso obligatorio de alzada es innecesario hoy en día para asegurar la unidad de acción de la Administración. En todo caso, solo tendría pleno sentido si, con carácter general, suspendiera automáticamente la eficacia del acto impugnado.

Es innecesario porque la Administración dispone de otros medios mucho más eficientes para asegurar la unidad de criterio, en particular, las instrucciones y los medios tecnológicos permiten garantizar dicha unidad.

²⁶ Pionero en esta perspectiva, J. Tornos Mas (1990: 128-129). Y con particular referencia a las entidades locales J. Tornos Mas (1999).

²⁷ En dicho informe se tuvo muy en cuenta la experiencia comparada, incluida la anglosajona. En este contexto, *cfr.* F. Velasco Caballero (2015).

Y carece de sentido, desde el punto de vista de la Administración, que no tenga carácter suspensivo si de lo que se trata es de mantener una unidad de criterio administrativa.

CUARTA. El recurso potestativo de reposición con carácter general tiene muy poca utilidad y, en ocasiones, puede servir para dilatar en el tiempo la firmeza de las resoluciones administrativas.

QUINTA. El recurso administrativo encuentra su mejor acomodo en el caso de la Administración en masa y en los asuntos de pequeña cuantía, donde es la única garantía de revisión del acto. Por otra parte, también es idóneo cuando se trata de dar una respuesta rápida para no paralizar la acción de la Administración. Así, por ejemplo, en el procedimiento precontractual.

SEXTA. El recurso administrativo se encuentra en una relación dialéctica con la justicia administrativa. La instauración de un procedimiento administrativo de revisión gratuita del acto servida por órgano independiente solo tiene sentido en aquellos campos en los que la justicia administrativa nunca puede llegar, bien por razones de eficiencia, bien por los costes asociados al proceso.

No es de extrañar que la expansión de vías no jurisdiccionales de garantías en el *common law* haya sido una consecuencia de la marginalidad histórica de la revisión judicial en los países anglosajones, pues tanto en el Reino Unido como en EE. UU. la inexistencia originaria de un derecho administrativo y de una jurisdicción especializada no contribuyó a embridar las potestades administrativas.

Al mismo tiempo, cuando se opta en los países de derecho administrativo por la implantación de un régimen objetivo y eficiente de recurso administrativo, disminuye el acceso a la jurisdicción, aun cuando el recurso sea potestativo. El carácter potestativo del recurso no obsta a su generalizada utilización cuando el interesado confía razonablemente en una revisión neutral de sus pretensiones.

SÉPTIMA. Se sigue de la anterior conclusión que 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.

OCTAVA. Los costes económicos de la implantación de un buen recurso administrativo solo se justifican en los ámbitos en los que no sea posible una tutela jurisdiccional eficaz. Por ejemplo, la función pública, la inmigración o el tráfico.

El ejemplo de los órganos administrativos encargados de la revisión de los recursos contractuales prueba, sin ningún género de dudas, que cuando se diseña un buen procedimiento de recurso los operadores lo utilizan. El legislador

para transponer la Directiva de Recursos podía optar entre un régimen de recurso administrativo o un régimen exclusivamente jurisdiccional. Eligió el primero con acierto, porque espoleado por las exigencias del derecho de la Unión, entendió que los tribunales no darían una respuesta suficientemente rápida para el interés público en la formalización del contrato.

El legislador no ha tenido ni tiene interés alguno en conceder una tutela precontractual eficaz a los contratos no sujetos a las directivas europeas. Y, por eso, en este tipo de contratos las reclamaciones previas a la formalización del contrato son mínimas.

NOVENA. Habría que repensar el recurso administrativo como mecanismo de control de la legalidad en los municipios pequeños y medianos. La situación actual es completamente insatisfactoria. Fiar todo el control de legalidad a los tribunales no parece la mejor solución.

DÉCIMA. Ningún sentido tiene seguir manteniendo el recurso extraordinario de revisión, puesto que los motivos pueden reconducirse a la rectificación de errores o a la revisión de oficio.

UNDÉCIMA. La última reforma del procedimiento administrativo (Ley 39/2015) es decepcionante no solo porque mantiene un sistema de recurso absurdo. Además, sin justificación alguna, sigue manteniendo restricciones a los derechos de defensa, lo que contraviene la funcionalidad misma del recurso, en clara contradicción con la regulación de la LRJCA.

En efecto, si de lo que se trata es de una revisión integral del acto administrativo que cumpla con las tres funciones básicas de un recurso, carece de sentido que se impongan limitaciones a los derechos de defensa, como si el recurso fuera una apelación contra una sentencia. Cosa distinta es que la Administración admita la práctica de nuevas pruebas contrarias a la buena fe o que alteren el principio de igualdad de armas, cuando en el procedimiento haya varios interesados contrapuestos.

DUODÉCIMA. La reforma del procedimiento administrativo, como la misma Ley 30/1992 en su redacción originaria, demuestran la progresiva irrelevancia de la doctrina administrativista para cumplir una de sus funciones esenciales: orientar la actuación del legislador para que la regulación pública sea eficiente y se atenga a los valores constitucionales.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS ANCEJO, E., y ROYELA MORA, V. (2001), «Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales económico-administrativos regionales y central». Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- BAÑO LEÓN, J.M.^a (2000), «El silencio administrativo: Notas sobre una regulación anacrónica». En Sosa Wagner, F. (coord.): *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XX*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BERMEJO VERA, J. (2015), «La resolución extrajudicial de conflictos» en López Ramón (Coord.): *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y la resolución extrajudicial de conflictos*, INAP. Madrid.
- BETANCOR, A. (1992), *El acto Ejecutivo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- BIEUSSES, P. (2007), «Los recursos administrativos en el derecho francés». En: *Documentación Administrativa*, n.º 221.
- BULLINGUER, M., y BACIGALUPO, M., «Los recursos administrativos en la República Federal de Alemania». En: *Documentación Administrativa*, n.º 221.
- CANO CAMPOS, T. (2012), «La imprescriptibilidad de las sanciones recurridas o la amenaza permanente del *ius puniendi* del Estado». En: *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 31.
- CANO CAMPOS, T. (2014), *Las sanciones de tráfico*. Cizur Menor.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (2004), «Crítica del carácter obligatorio de la vía económico-administrativa en la nueva Ley General Tributaria española». En: *Revista de Derecho*, vol. XVI.
- ESCÚIN PALOP, V., y BELANDO GARÍN, B. (2011), *Los recursos administrativos*. Madrid, Thomson-Cívitas.
- FANLO LORAS, A. (1990), *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las entidades locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R. (1998), *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, Cívitas.
- FERRARI, G. (2000), «I Recorsi amministrativo». En: Cassese, S. (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo*, tomo II, *Processo Amministrativo*, Milán, Giuffrè.
- FLEINER, F. (1928), *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8.^a ed. Mohr Siebeck, Tübingen.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R. (1981), *Curso de Derecho Administrativo II*, 2.^a ed. Madrid, Cívitas.
- GARRIDO FALLA y FERNÁNDEZ PASTRANA (1993), *Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas*. Madrid, Tecnos.
- HOFFMANN-RIEM, W.; SHMIDT-AßMANN E., y VOßKUHLE, A. (2009), «Selbstkontrollen der Verwaltung». En: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, tomo III. München.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1984), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, volumen II. Madrid, Cívitas.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2010), *Derecho Administrativo I*, 18.^a ed. Madrid, Ediciones Jurídicas y sociales.

- PAREJO ALFONSO, L. (1983), *Estado Social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid, Cívitas.
- PEMÁN GAVÍN, J. (1992), «Vía administrativa previa y derecho a la tutela judicial». En: *RAP*, n.º 127.
- PÉREZ MORENO, A. (2002), «Procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje como alternativa a la vía administrativa de recurso». En: Baño León, J.M., y Climent Barberá, J. *Nuevas perspectivas del Régimen Local*. Valencia, Tirant Lo Blanch., Montecorvo.
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (2002), *La suspensión del acto administrativo en vía de recurso*. Madrid.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2009), «El pago voluntario de la multa en cuantía reducida, legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva». En: *Documentación Administrativa*, n.os 284-285.
- SAINZ MORENO, F. (dir.) (2004), «Los controles sobre la actuación de las Administraciones públicas». En: *Estudio para la reforma de la Administración pública*. Madrid: INAP.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1993), «Los recursos administrativos». En: Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M. (dirs.). *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 1.ª ed. Madrid, Tecnos.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J. (1996), *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*. Madrid, Cívitas.
- TORNOS MAS, J. (1990): «La situación actual del proceso contencioso-administrativo». En: *RAP*, n.º 122.
- TORNOS MAS, J. (1999), «Los recursos administrativos en la Ley 4/1999». En: *Justicia Administrativa*, n.º 5.
- VELASCO CABALLERO, F. (2015), «Las Administrative Law Judges norteamericanas: Imparcialidad administrativa y control judicial». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 101.