

# Fórmulas complementarias de resolución de controversias jurídico-administrativas: acerca de la creación de comisiones o tribunales administrativos

*Manuel J. Sarmiento Acosta*

Profesor Titular de Universidad de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.  
Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

**SUMARIO:** I. EL PERENNE PROBLEMA DE LA LENTITUD JUDICIAL. EN PARTICULAR, EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.-II. ACERCA DE LAS VIRTUALIDADES DEL ARTÍCULO 107.2 DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. 2.1) *Determinaciones previas.* 2.2) *Caracteres generales.*- III. UN EJEMPLO TRADICIONAL: EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA.- IV. UN SUPUESTO SECTORIAL: EL CONSELL TRIBUTARI DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.- V. UN PROYECTO PARA EL FUTURO: EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. 5.1) *Planteamiento general de la cuestión: similitudes y diferencias con los dos órganos anteriores.* 5.2) *Organización y composición.* 5.3) *Competencias.* 5.4) *Procedimiento y resolución.*-VI. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.-BIBLIOGRAFÍA

## RESUMEN:

Durante muchos años la reclamación administrativa ha tenido un valor muy pequeño para garantizar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. En la actualidad, es necesario considerar y desarrollar nuevas alternativas, para, por un lado, establecer una vía administrativa eficaz, y, por otro, intentar reducir el atasco judicial que experimentan los Tribunales de Justicia. En este contexto, son ilustrativas las experiencias del *Tribunal Administrativo de Navarra* y del *Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona*, que realizan una función muy importante para reducir el número de asuntos judiciales. En esta línea, es

destacable, también, el *Proyecto de Tribunal Administrativo de Andalucía*, que se puede convertir en un órgano muy eficaz para resolver conflictos administrativos en determinadas materias

Palabras clave:

Reclamación administrativa, Tribunal Administrativo, autoridad administrativa, y Proyecto de Tribunal Administrativo de Andalucía.

ABSTRACT:

For many years the administrative complaint has had a value too small to guarantee the rights and legitimate interests of the citizens. Nowadays, is necessary to consider and develop new alternatives, so that on the one hand, to establish an administrative authority more effective, and, on the other hand, try to reduce the judicial jam that have the Courts of Justice. In this context, the experiences are illustrative of the *Administrative Tribunal of Navarre* and the *Tributari Council of the City Council of Barcelona*, to perform a function very important to reduce the number of judicial affairs. In this line is notable, also, the *Project of Administrative Tribunal of Andalusia*, which can become a body very effective to settle administrative disputes in certain matters.

Key words:

Administrative complaint, Administrative Tribunals, administrative authority, and Project of Administrative Tribunal of Andalusia

## I. EL PERENNE PROBLEMA DE LA LENTITUD JUDICIAL. EN PARTICULAR, EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

No se descubre ningún *Mediterráneo* si se pone de relieve el atasco que sufre la Administración de Justicia, y los consiguientes desfallecimientos del Poder Judicial<sup>1</sup>, auténtico pilar de un Estado de Derecho, cuyo correcto funcio-

<sup>1</sup> Los Informes del Defensor del Pueblo y las Memorias del Consejo General del Poder Judicial son elocuentes sobre este problema, que se ha convertido en una rémora para la efectividad del Estado de Derecho. Desde el punto de vista doctrinal, puede consultarse el implacable diagnóstico que hace A. NIETO GARCÍA en su libro *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2004, que habla de una justicia tardía, atascada, cara, desigual, imprevisible, mal trabada, desgarrada e ineficaz.

Una voz autorizada, por ser de un Magistrado profesional, aclara cualquier duda que se pueda tener sobre el particular. E. ARAGONÉS BELTRÁN, en su estudio "El autocontrol jurídico de las Corporaciones Locales: el ejemplo del Consell Tributari de Barcelona", en *Revista de Hacienda Local*, núm. 70, 1994, p. 17, dice: "Los retrasos en la resolución de los procesos no sólo constitu-

namiento es crucial para lograr dar efectividad a los valores, principios y derechos constitucionales. En particular, la situación de la jurisdicción contencioso-administrativa es de una gravedad palmaria,<sup>2</sup> pues los asuntos se incrementan cada vez más, y ello origina otros problemas colaterales que de alguna manera desnaturalizan y hacen perder vigor a este orden jurisdiccional, como es la pérdida de calidad técnica de las Sentencias y demás resoluciones judiciales, las prácticas poco ortodoxas de la Administración, que parte de la base de la desmotivación que supone la lentitud judicial para el recurrente, la iniciación de procedimientos de forma infundada, y para impugnar asuntos de mínima entidad, etc, etc<sup>3</sup>. Hay, pues, una evidente pérdida de eficacia y efectividad de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se patentiza en su grado de aceptación, cumplimiento de las sentencias, y aplicación de las normas administrativas<sup>4</sup>. Y esta cuestión no es precisamente un problema pequeño, sino que puede amenazar a todo el sistema. Desde la perspectiva de la filosofía del Derecho, se recalca el esencial valor que tiene la eficacia para el ordena-

---

*yen intolerables dilaciones indebidas en el otorgamiento de la tutela judicial, sino que repercuten en el funcionamiento del régimen administrativo en su conjunto. Por lo pronto, la jurisprudencia queda privada de una de sus funciones esenciales como guía de actuación de los operadores jurídicos, pues cuando se consolida una línea jurisprudencial, la normativa interpretada ya no suele estar en vigor. Se trata entonces de decisiones judiciales para los libros de historia del derecho, diciendo cómo debieron ser interpretadas normas ya derogadas. A la frustración del litigante que, salvo casos de portentosa memoria, no será capaz de recordar sobre qué versaba su reclamación interpuesta 3, 4, 5 ó 6 años antes, se añade la de todo el sistema judicial”*

<sup>2</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1989, en concreto, pp. 55 y ss. J. TORNOS MAS, “La situación actual del proceso contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, pp. 103 y ss. Con un planteamiento general, R. MARTÍN MATEO, *Eficacia social de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Cátedra de Derecho Administrativo, Universidad, D. L. 1989.

<sup>3</sup> Vid, sobre estos extremos, las observaciones que hace, por ejemplo, L. MARTÍN REBOLLO en la edición que prepara este profesor para Thomson-Aranzadi, *Leyes administrativas*, Pamplona, 13.<sup>a</sup> ed. 2007, pp. 1254 y ss. Dice este autor: “*Las Administraciones Públicas, por su parte, utilizan perversamente en ocasiones esta situación para no resolver o para enviar al administrado al recurso a sabiendas de que lo va a ganar... dentro de algunos años, perpetuando así un talante y unos comportamientos inerciales difícilmente compatibles con los que deben imperar desde planteamientos constitucionales (...)*”.

<sup>4</sup> Vid, sobre estas cuestiones generales, E. DÍAZ, *Curso de Filosofía del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 31. Si es claro que la aceptación de la jurisdicción contencioso-administrativa nadie la pone en duda, otra cosa acontece con el cumplimiento de las normas y la ejecución real y efectiva de las resoluciones judiciales.

miento jurídico. Así, Elías DÍAZ ha afirmado: “*Los déficits de eficacia son también en todo momento déficits de validez, y como antes se ha subrayado, en caso de grave pérdida de efectividad y eficacia general, social y política ésta puede acabar repercutiendo de manera negativa y negadora sobre la propia validez de todo el ordenamiento. Con todo, la verdad es que por ello no me parecen muy convincentes los alegatos de KELSEN concediendo que la eficacia será “condición” pero no causa o “razón” para la validez: se trata, creo, de una condición no sólo necesaria sino suficiente, la más suficiente (...). Sin aquélla, sin la eficacia administrativa y judicial, sin el respaldo del poder político y social no hay –a mi juicio– normatividad jurídica ni nadie se consideraría obligado o vinculado a proceder según tal. Así es el Derecho*”<sup>5</sup>. De forma que, si el “centro de imputación (que es el Derecho) no funciona, si el aparato judicial o, tras él, el poder político y social deja de responder, se acaba desvaneciendo la validez”<sup>6</sup>

Es indudable que el paso de un Estado autocrático y fuertemente centralizado a otro que se califica constitucionalmente como “social y democrático de Derecho” (art. 1.1 CE.), y en el cual se ha llevado a cabo una potente labor descentralizadora que ha creado *ipso facto* muchos más organismos con aptitud para intervenir mediante actos, acuerdos y reglamentos en la vida y la hacienda de los ciudadanos, juega un papel clave en el sustancial incremento de asuntos contencioso-administrativos. También es evidente que la mayor conciencia de los ciudadanos de sus derechos e intereses legítimos colabora en dicho aumento, y que ambos fenómenos no son en sí mismos perversos<sup>7</sup>. Pero también es diáfano que ha habido otros factores que no son tan elogiables, como, por ejem-

<sup>5</sup> *Curso de Filosofía del Derecho*, ob cit., pp. 31 y 32.

<sup>6</sup> E. DÍAZ, *Curso de Filosofía del Derecho*, ob cit., p. 129.

<sup>7</sup> J. TORNOS MAS, “Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, pp. 151 y ss, alude a dos crisis: una de crecimiento, que responde al incremento de las funciones administrativas “*coincidente con la mayor conciencia ciudadana sobre el contenido de los derechos*”, el perfeccionamiento del sistema, la generosidad en la interpretación de los requisitos de legitimación, la posibilidad de recurrir, en materia de personal, sin abogado ni procurador, la escasa utilidad de la condena en costas, y la deficiencia técnica del sistema normativo; y otra de identidad, de carácter más complejo, que surge cuando la norma se limita a habilitar o “*imponer una conducta vinculada tan sólo en cuanto a los objetivos finales*”. “*El juez podrá anular la decisión administrativa, pero la acción del recurrente tiene otro objetivo. Que el juez defina cuál es el interés y, en consecuencia, el contenido del acto*” (p. 152).

plo, la eliminación de ciertos filtros como el económico-administrativo en la esfera local, la falta, en muchísimas ocasiones, de una buena técnica legislativa<sup>8</sup>, y la carencia de unos criterios o axiomas jurisprudenciales precisos, seguros y bien trabados, que generen seguridad jurídica, y, por ende, desanimen a los provocadores de pleitos artificiales, que ven en las aguas turbias del océano legislativo una oportunidad para lanzar las redes y pescar en provecho propio.

Ciertamente, el problema no es nuevo<sup>9</sup>, pero cada vez está más enquistado y produce mayores deficiencias para el sistema globalmente considerado<sup>10</sup>, y perjuicios para el justiciable, que observa inerte cómo pasa el tiempo y no se hace nada eficaz para que le resuelvan su conflicto. Es claro que ello dibuja un escenario donde la decepción y la desmotivación ocupan los papeles cen-

---

<sup>8</sup> Una Ley clara, precisa y coherente, que pueda ser fácilmente interpretada, origina muchos menos problemas que otra opaca, inconcreta e incongruente, que produzca una multiplicidad de interpretaciones que obligan a impugnar una y otra vez para saber exactamente cuál es el mandato legal que se impone. Y es claro que es habitual la aprobación de normas que, más que aclarar y desarrollar el Ordenamiento jurídico, lo hacen más oscuro, confuso y farragoso. El caso del urbanismo es aquí paradigmático. (Sobre estas cuestiones, véanse, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Pamplona, 1.ª ed. 1999; reimpresión de 2006, particularmente, pp. 80 y ss, que habla de que en ocasiones el texto final de la ley resulta “inextricable para el lector incluso más despierto”; del mismo autor, junto con A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1997, pp. 52 y ss; y P. CRUZ VALLALÓN, “Control de la calidad de la Ley y calidad del control de la ley”, en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003, pp. 147 y ss).

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1992, pp. 59 y ss. “... si la lentitud de la Justicia no es un problema de hoy ni exclusivamente nuestro, lo cierto es que hoy ha alcanzado proporciones intolerables (...). Los Tribunales, desbordados por la avalancha de demandas que se acumulan ante ellos, son incapaces de impartir justicia en plazos medianamente razonables (...).

*Si el enfermo que engrosa las colas de espera de la Seguridad Social puede esperar varios meses en recibir la prestación sanitaria adecuada, para el justiciable que pide Justicia los meses se convertirán en años. Y así como la prestación sanitaria llega a veces cuando el paciente ha muerto, es casi seguro que la sentencia llegará cuando ha desaparecido el objeto litigioso, cuando ya no tiene sentido o cuando se han producido perjuicios muy superiores al contenido patrimonial del derecho que se pretendía satisfacer.*

*Y es que una justicia que tarda en tramitarse varios años es sólo una caricatura de Justicia. En palabras del TC, “una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela jurisdiccional efectiva” (STC 26/1983, de 13 de abril) (...).”*

<sup>10</sup> En concreto, para su credibilidad y su fuerza para captar la adhesión del ciudadano.

trales; decepción y desmotivación que pueden convertir en muchos casos en papel mojado los derechos e intereses legítimos del ciudadano, y restar consistencia y credibilidad al sistema judicial.

Las soluciones no son fáciles ni pueden confiarse al milagro, que no encuentra su lugar natural en sitios tan poco espirituales y agrios, como las sedes parlamentarias o las oficinas judiciales. Y es un hecho que el legislador ha intentado en varias ocasiones solventar estos problemas, con la adecuación de las plantillas, la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, la ampliación de medidas cautelares, etc. En esta dirección, hay que mencionar tanto la creación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por medio del Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1977, la aprobación de la importante Ley de 26 de diciembre de 1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales<sup>11</sup>, la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, la aprobación de la Ley 10/1992, de 30 de abril, con la creación del recurso de casación, o, en fin, la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 13 de julio de 1998, y la creación efectiva de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, de ámbito nacional y provincial, respectivamente<sup>12</sup>. Pero, con ser estos avances dignos de reconocimiento, lo cierto es que los problemas no se han resuelto y ni siquiera se ha atenuado sustancialmente la dramática situación que originan. La lentitud, la ineficacia y la falta de credibilidad crecen cada día más, y no definen un horizonte muy esperanzador para la adecuada tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos; mientras tanto, los Gobiernos y Administraciones estatal, autonómicas y locales ven reforzadas sus prerrogativas por el perverso efecto que esta situación origina. Tener plena consciencia de que si se pierde se paga a muy largo plazo, produce una agradable sensación de irresponsabilidad temporal, de libertad momentánea, que, además, ni siquiera genera consecuencias directas si el

---

<sup>11</sup> Que como se sabe introdujo algunas novedades elogiadas, como la conversión de la vía administrativa previa en facultativa, un régimen más favorable de suspensión cautelar de los actos o acuerdos recurridos, etc, etc, vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, "Control de la discrecionalidad y derechos fundamentales", en *Poder Judicial*, núm. 31, 1993, pp. 220-225.

<sup>12</sup> Es evidente que en un trabajo de esta naturaleza no podemos detenernos en la problemática de estas novedades. Para una visión general y sintética, véase, por ejemplo, J. A. SANTA-MARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed. 2009, pp. 662 y ss.

que sufre las sentencias condenatorias es otro Gobierno de signo ideológico distinto. Los efectos de este juego combinado y diabólico son terribles para el ciudadano, pues no es que tenga que esperar largos años para obtener una resolución favorable, sino que, además, debe sufrir la arrogancia en el ejercicio de las potestades administrativas; una arrogancia que en ocasiones raya la arbitrariedad<sup>13</sup>, y que no es propia de una Administración de un Estado de Derecho que debe servir con objetividad a los ciudadanos (art. 103.1, CE.)<sup>14</sup>.

Por lo tanto, la respuesta meramente legislativa que sólo atienda al reforzamiento organizativo de la Administración de Justicia, el incremento de personal o los cambios de orden competencial se muestra hoy insuficiente, y como ha destacado ya hace algún tiempo TORNOS MAS, la demanda se dirige ya directamente a evitar el conflicto jurisdiccional, con la expresión ADR, esto es, *Alternative Dispute Resolution*, que tiene en los *Administrative Tribunals* ingleses un ejemplo señero<sup>15</sup>.

Las vías previas al recurso contencioso-administrativo se han definido de una manera muy clara en nuestro Ordenamiento jurídico<sup>16</sup>, muchas veces co-

---

<sup>13</sup> En asuntos como la selección de personal al servicio de las Administraciones Públicas, calificaciones y reclasificaciones urbanísticas, planeamiento, etc la arbitrariedad adopta fórmulas que por desgracia, siguen siendo aceptadas por los Tribunales bajo excusas como la discrecionalidad técnica, etc.

<sup>14</sup> L. MARTÍN REBOLLO, cit., p. 1258, que destaca que congestión, lentitud y falta de credibilidad son problemas de la justicia administrativa, pero no son fáciles de resolver exclusivamente con respuestas legislativas.

<sup>15</sup> Vid. J. TORNOS MAS, “Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos”, cit., pp. 151 y 163, respectivamente. Asimismo, F. ROMERO HERNÁNDEZ, “Alternativas de los Recursos Administrativos en la Administración Local”, *Administración Pública. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, 1994, pp. 11 y ss.

<sup>16</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1996, pp. 71 y ss, donde se analiza en detalle el proceso de sustantivación y definición de la vía administrativa previa, y se comprueba cómo esta vía se configura conforme a dos factores: como un medio para que la Administración revise su propia actuación, y, en concreto, para facilitar al superior jerárquico la posibilidad de corregir o anular lo resuelto por el órgano inferior, y como medio para proteger los derechos e intereses del particular. Así, por ejemplo, el Real Decreto de 21 de mayo de 1853 integró la vía gubernativa o ad-

mo expresión de un privilegio o prerrogativa administrativa, alguna como una especie de conciliación (Real Orden de 9 de junio de 1847),<sup>17</sup> y otras como un intento en orden a proteger o garantizar los derechos e intereses de los particulares. Fundamentar en uno u otro extremo la configuración de la vía administrativa previa es lo que, en último término, justifica su mantenimiento. Hoy, tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, las prerrogativas o potestades deben tener una aplicación razonable, que, además, contribuya a mejorar no sólo la tutela de los intereses públicos, sino de los derechos de los ciudadanos<sup>18</sup>, pues los artículos 9.3, 24, 103. 1 y 106 de la Carta Magna de 1978 fijan unos parámetros muy claros y determinantes en este punto. Por ello, *en la actualidad, la vía previa puede concebirse como garantía, y, además, como mecanismo de ayuda a la justicia administrativa en orden a reducir el atasco desproporcionado de ésta*. Así que es claro que, en sí misma considerada, no puede estimarse inconstitucional, como lo ha entendido, por lo demás, el propio Tribunal Constitucional, quien en la STC 217/1991, de 14 de noviembre, declaró:

---

ministrativa con la contenciosa, pues su artículo 2 estableció la exigencia de revisión gubernativa ante el Ministro de las resoluciones de los Directores Generales. Por el contrario, en la esfera de Hacienda, la Real Orden de 20 de agosto de 1866, estableció que los acuerdos de la Junta Superior de Ventas y de la Dirección de Propiedades y Derechos del Estado causaban estado en vía administrativa si en el plazo de sesenta días no se reclamaba.

<sup>17</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 6.ª ed. 1999, pp. 689 y ss. Vid, asimismo, J. A. SANTA-MARÍA PASTOR, “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 77, 1975, pp. 81–180. También, M. CLAVERO ARÉVALO, “Consideraciones generales sobre la vía gubernativa”, en *Estudios dedicados al Profesor García Oviedo. Vol I*, Sevilla, 1954; ahora incluido en el volumen recopilatorio *Estudios de Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo–Universidad de Sevilla–Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1992, pp. 185–204, quien resalta que la vía administrativa previa es “necesaria y conveniente” (p. 201), y J. L. RIVERO ISERN, “Vía administrativa de recurso y justicia administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, pp. 382–385.

<sup>18</sup> Derechos de los ciudadanos, pero ejercidos de forma coherente. Así, la STS de 20 de marzo de 2002 (en la Ley Actualidad, núm. 31, 2002), declaró: “*En el sistema español de recursos administrativos no es posible aprovechar recursos ajenos. No es posible que un interesado no impugne en alzada un acto administrativo, lo deje firme y después, cualquiera que sea el tiempo transcurrido (un año en nuestro caso), comparezca en un recurso de alzada ajeno, interpuesto en tiempo y aún no resuelto, y pretenda con ello, ante el silencio de la Administración, que ha agotado la vía administrativa como requisito para acceder a los Tribunales Contencioso-Administrativos. El agotamiento de la vía administrativa es un requisito subjetivo y no objetivo, es decir, una persona puede haberla agotado y otra no, y la que no lo ha hecho no puede aprovecharse indebidamente de la diligencia ajena*”.



*“Este Tribunal ha declarado reiteradamente la compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva de la exigencia de trámites previos al proceso, como son los de conciliación o de reclamación administrativa previa (por todas, STC 60/ 1989, las que en ella se citan y también, por su proximidad al presente supuesto, la STC 162/1989). De un lado, porque en ningún caso excluyen el conocimiento jurisdiccional de la cuestión controvertida, ya que únicamente suponen un aplazamiento de la intervención de los órganos judiciales; y, de otro, porque son trámites proporcionados y justificados, ya que su fin no es otro que procurar una solución extraprocésal de la controversia, lo cual resulta beneficioso tanto para las partes, que pueden resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intervenciones el problema, como para el desenvolvimiento del sistema judicial en su conjunto que ve aliviada su carga de trabajo”*.<sup>19</sup>

Ello significa que la vía previa en modo alguno puede convertirse en un obstáculo para la recta aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1, CE.); no sólo es que no pueda impedir su ejercicio, sino algo más: que no se convierta en un obstáculo por su desproporción y su falta de justificación, como ha acontecido muchas veces que no sólo se ha impuesto una vía previa, sino que, encima, ésta se ha alargado de forma injustificada con claro perjuicio para los intereses del particular.

Por lo demás, a nadie se le escapa que el tradicional sistema de recursos administrativos<sup>20</sup>, que pivota sobre los recursos de alzada y de reposición, ofrece unos resultados muy pobres para el particular. Un porcentaje muy elevado se resuelve tarde, o no se resuelve, y sólo un porcentaje muy escaso sirve para que la Administración rectifique, toda vez que lo habitual es que la Adminis-

---

<sup>19</sup> Por el contrario, tampoco puede entenderse que el derecho al recurso previo forma parte de la tutela judicial efectiva. La STS de 21 de febrero de 2003, así lo afirmó: *“Debe coincidir con dicho órgano constitucional en que el derecho a un recurso administrativo previo no forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva y que por esta razón la omisión de esa posibilidad no es contraria a lo establecido en el artículo 24 CE, que queda debidamente atendido con la remisión que el repetido artículo 423.2 de la LOPJ hace a la vía jurisdiccional”*.

<sup>20</sup> Una descripción y análisis pormenorizado de estos recursos puede verse en M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, ob cit., pp. 292 y ss. También, C. BARRERO RODRÍGUEZ, voces “Recurso de alzada”, “Recurso de reposición” y “Recurso de revisión (administrativo)”, en *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo II*, dir por S. MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 1.ª ed. 2005, pp. 2057–2064, 2093–2100, y 2100–2107, respectivamente.

tración confirme, pura y simplemente, lo decidido en el acto o acuerdo administrativo impugnado, algo que es comprensible por la propia dinámica administrativa, en la que el mismo órgano –en el caso de la reposición– no suele reconocer su fallo –en caso de existir–, o el superior jerárquico no suele tampoco rectificar lo actuado por el inferior jerárquico, para no descalificarle, o, simplemente, para manifestar un mensaje de firmeza en lo acordado. Lo cierto es, por tanto, que los recursos resueltos por la Administración activa no constituyen ninguna garantía para el ciudadano, sino una carga que debe sobrellevar antes de acudir a los órganos jurisdiccionales. Por ello no es ningún despropósito alumbrar un nuevo camino que tienda a cambiar el enfoque de esta materia, si se le quiere dar alguna validez, y ese camino es el de otorgar competencia a otros órganos separados de la estructura jerárquica de la Administración activa<sup>21</sup> para que puedan resolver los recursos o reclamaciones de los particulares, pues lo que no es de recibo es mantener una vía administrativa que sirve para muy poco. En este contexto, es donde tiene alguna trascendencia lo que ha incorporado el artículo 107. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común<sup>22</sup>, al permitir la sustitución del recurso de alzada por otros procedimiento y reconocer el valor de comisiones específicas para solventar las controversias. Si se pretende fundamentar la vía previa como un cauce para garantizar los derechos del particular, es obvio que la experiencia demuestra que son órganos colegiados, situados fuera de la estructura jerárquica de la Administración Pública, y, por tanto, dotados de cierto grado de independencia, los que tienen mayor aptitud para que la vía previa sirva para algo más que para agotar un engorroso trámite antes de acudir a los órganos jurisdiccionales. La experiencia de los Tribunales Económico-Administrativos<sup>23</sup> o de los Jurados

---

<sup>21</sup> Así ya se sostenía en M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, ob cit., pp. 419-424.

<sup>22</sup> Bien es verdad que esta Ley, tanto en su primera redacción de 1992, como en la modificación de 1999, no abandona las bases del sistema tradicional de recursos administrativos, que se basa en el recurso jerárquico o de alzada, el de reposición y el extraordinario de revisión. Sólo apunta una apertura en el artículo 107.2, que necesita un desarrollo legal ulterior.

<sup>23</sup> Desde hace muchísimos años es propio de lo económico-administrativo la separación entre órganos de gestión y órganos especializados encargados de resolver los recursos administrativos. La STS de 16 de mayo de 1996 (Ar. 4311), lo explica con claridad: “*La materia económico-administrativa y, más concretamente, los asuntos relativos a la gestión, inspección, recaudación, revisión y devolución*”

Provinciales de Expropiación<sup>24</sup> arroja cierta luz sobre este punto. Pero, además, el papel de otros órganos, quizá menos conocidos, como el *Consell Tributari* del Ayuntamiento de Barcelona, o el *Tribunal Administrativo de Navarra*, así como el *proyecto del Tribunal Administrativo de Andalucía*, tienen un evidente valor para dotar de mayor consistencia y credibilidad a una vía previa, hoy por hoy, claramente perfectible<sup>25</sup>

---

*de los tributos estatales, se ha caracterizado desde tiempo inmemorial por la división y separación del orden de gestión y del orden de reclamaciones económico-administrativas, proclamado ya en la instrucción definitiva sobre reorganización de la Administración Económica Central y Provincial y del procedimiento económico-administrativo de 1902, principio organizativo ratificado en la actualidad por el artículo 90 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 que dispone: "Las funciones de la Administración en materia tributaria se ejercerán con separación en sus dos órdenes de gestión, para la liquidación y recaudación, y de resolución de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten, y estarán encomendadas a órganos distintos."* Véanse, entre otros, P. L. SERRANO CONTRERAS, *Lo económico-administrativo: historia y ámbito*, Instituto "García Oviedo", Sevilla, 1966, y J. GONZÁLEZ PÉREZ y J. TOLEDO JÁUDENES, *Comentarios al Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, Civitas, Madrid, 2.ª ed. 1997, especialmente, pp. 330 y ss.

<sup>24</sup> Con muy buena crítica de, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1984 (reimpresión de 1989, de la primera edición de 1956 del Instituto de Estudios Políticos) pp. 131-134.

La *Exposición de Motivos* de esta importante Ley de Expropiación, de 16 de diciembre de 1954, afirmaba, como aspectos que contribuían a su solvencia: "*La permanencia y especialización de la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo, en los aspectos material y jurídico, de la cuestión a decidir*".

J. A. SANTAMARÍA PASTOR (*Principios de Derecho Administrativo General II*, ob cit., p. 474), destaca la importancia que tiene la decisión del Jurado en la práctica, porque la jurisprudencia ha considerado que las valoraciones que este órgano hace están realizadas con la capacidad técnica y jurídica necesarias, y con independencia, por no hallarse vinculados sus miembros a los intereses en juego.

<sup>25</sup> No obstante, los supuestos que se citan tienen puntos comunes, pero evidentes diferencias. Los Tribunales Económico-Administrativos tienen una competencia muy concreta en materia tributaria, los Jurados de Expropiación actúan en el concreto extremo de la determinación de la indemnización que debe satisfacer la Administración expropiante al expropiado, el Consell Tributari, además, es un simple órgano que dictamina con carácter preceptivo en un Ayuntamiento —el de Barcelona—, y el Tribunal Administrativo de Navarra es producto de las particularidades de la evolución del régimen de Navarra, y contrae sus competencias a los recursos potestativos de alzada contra actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra. Lo común, por el contrario, es la colegialidad, la especialización (están integrados por individuos cualificados en esas singulares materias), y su ubicación fuera de la estructura jerárquica de la Administración activa.

## II. ACERCA DE LAS VIRTUALIDADES DEL ARTÍCULO 107. 2 DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

### 2.1) *Determinaciones previas*

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante, LRJAP y PAC), aunque mantiene el sistema tradicional de recursos administrativos (de alzada, potestativo de revisión, y extraordinario de revisión), y, por tanto, confiere a los propios órganos de la Administración activa, implicados en los actos y acuerdos que se impugnan, la competencia para resolver estos recursos administrativos –superior jerárquico, en el caso del de alzada, el mismo órgano que dictó el acto, en el supuesto del recurso potestativo de reposición– prevé una posibilidad que permite abrir otra forma de resolver en sede administrativa las controversias jurídico–administrativas, y así, el artículo 107.2, modificado por virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero,<sup>26</sup> dispone:

*“Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, 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.*

---

<sup>26</sup> La redacción de 1992 se refería al recurso ordinario, y no mencionada al recurso de reposición. Al recuperar la tradicional denominación de “recurso de alzada”, y, después de la lluvia de críticas que tuvo que soportar, restablecer el recurso de reposición, con carácter potestativo, se añadió un nuevo párrafo al artículo 107. 2 para prever la sustitución, también, del recurso de reposición (Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “El sistema de recursos administrativos (A propósito de la regulación de la Ley 4/1999)”; texto de la conferencia pronunciada por su autor el día 24 de marzo de 1999, en el Palacio de Congresos Europa de Vitoria–Gasteiz, en las “*Jornadas sobre modificación de la Ley 30/92 operada por la Ley 4/1999*”, organizadas por el Instituto Vasco de Administración Pública; ahora publicado en la *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, núm. 5, 2000, pp. 391 y ss. Véase, asimismo, J. TORNOS MAS, “Los recursos administrativos en la Ley 4/1999”, *Justicia administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 5, 1999, pp. 5–26.

Sobre las modificaciones que incorporó la aludida Ley 4/1999, de 13 de enero, puede consultarse, J. GONZÁLEZ PÉREZ, F. GONZÁLEZ NAVARRO y J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1999.

*En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando el carácter potestativo para el interesado.*

*La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.<sup>27</sup>*

De la lectura de este precepto se infiere que se dispone de una vía alternativa por la cual se pueden establecer en concretos ámbitos sistemas de solución de reclamaciones y recursos distintos a los tradicionales, cuya implantación, según proclama la *Exposición de Motivos* de la Ley, se va haciendo frecuente en los países de nuestro entorno y que ya existen, en algún caso, en nuestro ordenamiento.

El establecimiento de estas nuevas –en términos históricos, claro es–, fórmulas de solución de controversias jurídico-administrativas lo puede hacer tanto el legislador estatal<sup>28</sup> como los legisladores autonómicos, según la distribución constitucional de competencias realizada por el denominado “bloque de la constitucionalidad”, pero dichos legisladores, según el texto y el espíritu de la norma, no tienen un poder omnímodo para la sustitución de los recursos de alzada y potestativo de reposición, pues sólo puede hacerse cuando la especificidad de la materia así lo justifique<sup>29</sup>. Debe haber, entonces, una razón que

---

<sup>27</sup> Este precepto, como es natural, es necesario ponerlo en relación con el artículo 109 b) de la Ley 30/1992, según el cual ponen fin a la vía administrativa “*Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2*”.

<sup>28</sup> Hay que recordar que la propia Ley 4/1999, de 13 de enero (que modificó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), en su disposición adicional segunda, estableció. “*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 reposición*”. Como es sabido, el plazo se superó ampliamente, y aunque ha habido borradores, lo cierto es que no se ha aprobado la Ley –o Leyes–, que esta disposición auspiciaba.

<sup>29</sup> En los debates parlamentarios se incluyó el matiz, sin duda importante, de que el proceso sustitutorio procede “cuando la especificidad de la materia así lo justifique”; porque en el Proyecto de Ley (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, de 4 de marzo de 1992) sólo se establecía que: “Las Leyes podrán sustituir el recurso ordinario, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, por otros procedimientos de impugnación o reclamación, incluidos los de conciliación o arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específi-

no puede ser meramente formal, sino que debe obedecer a causas reales. Empero, el límite que establece la Ley quiere decir mucho, pero al mismo tiempo no concreta nada específico, y, en cualquier caso, tiene una virtualidad más bien simbólica, pues la Ley posterior no necesariamente está condicionada por la Ley 30/1992, en virtud de los principios jurídicos que articular las relaciones entre Leyes<sup>30</sup>; y lo que procede entender es que parece que el legislador no quiere que se haga un uso abusivo de lo dispuesto en el precitado artículo 107.2, ya que como supuesto ordinario o normal el medio de impugnación en sede administrativa sigue siendo el tradicional –es decir, los recursos de alzada y potestativo de reposición–. Sólo en aquellos casos en que éste no pueda desempeñar ningún cometido puede darse entrada al sistema alternativo contenido en dicho precepto.

## 2.2) *Caracteres generales*

La primera nota característica de los procedimientos que permite el artículo 107.2 LRJAP y PAC es que se trata de procesos de sustitución, y no de acumulación al recurso administrativo– en particular, y después de la redacción dada al precepto por la Ley 4/1999 –del de alzada y del potestativo de reposición–. Lo que implica la consecuencia lógica dentro de la estructuración de los recursos –principio de instancia única– de que sólo proceden contra actos o acuerdos administrativos que puedan ser objeto de estos recursos. En segundo término, se establece que la sustitución puede ser mediante la creación de otros procedimientos de impugnación o reclamación, incluidos los de conciliación, arbitraje o mediación. Lo que hay que interpretar en el sentido de que no necesariamente el procedimiento sustitutivo será la conciliación, el arbitraje o la mediación<sup>31</sup>, sino que es perfectamente posible la creación de otros

---

cas no sometidas a instrucciones jerárquicas...” (art. 105.3 del Proyecto). En el Informe de la Ponencia, el –ahora– artículo 105.2, ya contenía dicha especificación, la cual pasó al texto final de la Ley (vid la edición preparada por F. SÁINZ MORENO, *Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, 1993, p. 269).

<sup>30</sup> En este sentido, J. TORNOS MAS, “Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos”, cit., p. 166. Dice este profesor: “*El valor del artículo 107 de la Ley 30/1992 se reduciría a ser una manifestación de juicio del legislador, en el sentido de sugerir la conveniencia de avanzar sectorialmente en la tendencia que apunta*”.

<sup>31</sup> Que, además, como es obvio, son distintos entre sí. En la mediación, hay una propuesta concreta, para resolver el conflicto, por parte del mediador. Así, por ejemplo, en Cataluña, el

procedimientos, que bien pudieran tener el carácter de recurso, al margen o con independencia del nombre que puedan asignarle. En tercer lugar, los procedimientos de impugnación sustitutivos deben llevarse a cabo ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, que actúen con respeto a los principios, garantías y plazos que la Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento. La colegialidad es, pues, una de las características configuradoras de estos órganos<sup>32</sup>, así como la especialidad y la independencia en su funcionamiento<sup>33</sup>. La Ley no expresa nada sobre la composición y el funcionamiento de dichos órganos, por lo que habrá de ser la Ley que establezca el procedimiento sustitutivo la que concrete el régimen jurídico. SÁNCHEZ MORÓN estima que la conciliación y el arbitraje son útiles en el ámbito de las relaciones funcionariales<sup>34</sup>. No obstante, no se

---

artículo 28.1 de la Ley reguladora del *Sindic de Greuges*, (Síndico de Agravios o Quejas), de 20 de marzo de 1984, prevé que esta institución pueda “proponer al Departamento, organismo o entidad afectados en el marco de la legislación vigente, fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas”; en el arbitraje, por el contrario, hay un laudo, una decisión del árbitro, que tiene la fuerza de cosa juzgada (art. 37 de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje), y que debe ser cumplida por las partes; y en la conciliación se llega de un modo paccionado a la solución del problema (Vid. J. TORNOS MAS, “Medios complementarios... cit., pp. 169 y ss. También, sobre el arbitraje, J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, “El arbitraje de Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, pp. 75–106).

<sup>32</sup> Puede consultarse, E. CARBONELL PORRAS, *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999; J. VALERO TORRIJOS, *Los órganos colegiados: análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1.ª ed. 2002. También, de este mismo autor, “Las bases del régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Comentario a la STC 50/1999)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001, pp. 255–278.

<sup>33</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, “Capítulo XII. Recursos administrativos”, del volumen colectivo, coord por J. LEGUINA VILLA y él mismo, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 347, considera que estos órganos pueden estar compuestos por personal funcionario, técnico, expertos o árbitros ajenos a la Administración, y que el éxito de esta nueva fórmula depende de la capacidad técnica e independencia de criterio. Y, ciertamente, dada la redacción del precepto parece que se piensa en materias o sectores específicos, en cuyo caso deberán ser especialistas elegidos con criterios de objetividad los que formen tales órganos.

<sup>34</sup> “Capítulo XII. Recursos administrativos”, del volumen colectivo, coor por J. LEGUINA VILLA y él mismo, cit., p. 347.

puede pasar por alto el hecho de que en el Derecho Público la mediación tiene menor importancia que en el Privado<sup>35</sup>. Por lo que respecta al arbitraje no se especifica qué tipo de arbitraje debe utilizarse<sup>36</sup>. Lo único que puede decirse con los materiales que proporciona la Ley es que es una incógnita<sup>37</sup> que deberán despejar las futuras leyes que constituyan los procedimientos sustitutivos.

En especial, el arbitraje, para que sea de Derecho Administrativo, supone un medio de resolución del conflicto en el que “*como mínimo, una de las partes es una Administración Pública*”<sup>38</sup>, e implica la voluntariedad para someterse a la de-

<sup>35</sup> Esto no es ningún apriorismo dogmático, sino una constatación de la realidad jurídico-administrativa más evidente, y es una consecuencia derivada de la distinta posición que tiene la Administración Pública con relación a los particulares. Esto es evidente si se tiene en cuenta que la Administración sirve con objetividad los intereses generales (art. 103.1, CE.), y tiene por ello mismo unas potestades que son indisponibles por la misma en cuanto creación del Derecho objetivo. Dichas potestades implican, además, la obligación de actuar a favor del fin para el que fueron conferidas. Por tanto, no es que la mediación no tenga ni pueda tener papel alguno, sino que las soluciones que puede proponer el mediador en el ámbito del Derecho Público están delimitadas por su misma posición.

<sup>36</sup> Puede consultarse, J. ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo*, Universidad de Alicante–McGraw–Hill, Madrid, 1998. También, F. LÓPEZ MENUDO, “Arbitraje y Derecho Público”, *Justicia Administrativa*, núm. 2, 1999, pp. 5–21, R. BUSTILLO BOLADO, *Convenios y contratos administrativos: Transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Ed Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 301–321, e I. GRANADO HIJELMO, “El arbitraje en Derecho Administrativo: algunas reflexiones sobre su fundamentación”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 39, 2005, particularmente, pp. 52–54.

El arbitraje es una técnica de resolución de conflictos en virtud de la cual las partes se someten a la decisión de un tercero – el árbitro –, que resuelve con fuerza de cosa juzgada. Este árbitro, en cuanto ajeno al orden jurisdiccional, posee *jurisdictio*, en tanto se la reconocen las partes y el mismo ordenamiento, pero no tiene *imperium* para imponer su decisión, como sí la tiene el Poder Judicial. Destaca TORNOS (cit., pp. 173 y 174), que el arbitraje debe diferenciarse de la transacción, la pericia contractual o la resolución de conflictos por un órgano de composición arbitral. “*En los casos en los que el recurso administrativo sea resuelto por un órgano colegiado independiente y compuesto por especialistas en la materia, podría pensarse que estamos ante una solución arbitral. El conflicto se resuelve por un tercero, ajeno al órgano jurisdiccional. Sin embargo, en estos casos falta la nota de la fuerza de cosa juzgada que posee el arbitraje, elemento esencial en esta técnica de resolución de conflictos (...)*”. Vid, asimismo, J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, “El arbitraje de Derecho Administrativo”, cit., pp. 82 y ss.

<sup>37</sup> Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos”, *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 1996, pp. 44–47.

<sup>38</sup> J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, “El arbitraje de Derecho Administrativo”, cit., p. 78.



cisión del árbitro (STC 56/1990, de 29 de marzo). Además, subraya TRAYTER que en este sector del Derecho esos árbitros deberán reunir una serie de notas características, como el carácter colegiado, y el no sometimiento a instrucciones jerárquicas<sup>39</sup>. Junto a ello debe resaltarse que, para poder hablar con propiedad de “arbitraje”, es necesario que el laudo o decisión arbitral se cumpla, con efectos idénticos a los de cosa juzgada (art. 37 de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje), y que los conflictos que puedan resolverse por este medio sean disponibles por las partes, que en el campo del Derecho Administrativo son reducidos, y se circunscriben a la esfera de las materias típicamente convencionales<sup>40</sup>, puesto que, como es sabido, la competencia administrativa es indisponible y se ejerce por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia (cfr art. 12. 1, LRJAP y PAC). En este contexto, es destacable la doctrina vertida en la STS de 6 de marzo de 1987 (Ar. 1419, asunto relativo a Hispano Alemana de Construcciones, S. A.), en la cual se admite la sujeción a arbitraje de las controversias surgidas con sociedades estatales cuando éstas actúan sometidas al Derecho Privado, así como lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la citada Ley de Arbitraje, de 1988<sup>41</sup>.

Lo que, en cualquier caso, debe quedar claro es que estos procedimientos, al ser sustitutivos del recurso administrativo, no pueden derogar las garantías, principios y plazos que la Ley establece, y, por lo tanto, es claro que debe establecerse la audiencia del interesado, la admisión de prueba, y, por ende, la solicitud de los informes que sean pertinentes, la congruencia con las pretensiones del interesado, y la prohibición de la *reformatius in peius*<sup>42</sup>; prescripción en-

---

Por otra parte, no puede confundirse el arbitraje como medio que puede resolver un conflicto en el que la Administración sea parte interesada de la denominada “actividad arbitral de la Administración”, prevista en algunas Leyes, y en la cual es la Administración la que resuelve la controversia. Véase, sobre esta actividad, R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo I. Parte General*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 17.ª ed. 2008, pp. 507 y ss.

<sup>39</sup> Cit., pp. 80 y 81.

<sup>40</sup> Véase, J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, cit., p. 81.

<sup>41</sup> Vid. J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, cit., pp. 87 y 88.

<sup>42</sup> El precepto, sin embargo, contiene un inciso relativamente superfluo: “La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley”; puesto que resulta evidente que los procedimientos previstos no pueden afectar las facultades de los mencionados órganos representativos de la Administración Local.

caminada a evitar el excesivo casuismo que desvirtúe la propia posición institucional de la Ley (con respeto, naturalmente, a las Leyes autonómicas). El respeto a tales extremos nucleares, y la utilización no abusiva de la previsión del artículo 107. 2, LRJAP y PAC puede impedir una perturbadora proliferación de especialidades que, como se ha demostrado a lo largo de la historia del procedimiento administrativo, constituye uno de los principales obstáculos para que los recursos respondan o se ajusten a uno de sus principios fundamentales: el de ser unos verdaderos medios de garantía.

### III. UN EJEMPLO TRADICIONAL: EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

Dentro de la materia que analizamos, debe destacarse un supuesto de órgano colegiado que tiene ya una consolidada tradición en orden a resolver recursos administrativos, y que se sitúa fuera de la estructura jerárquica de la Administración activa. Es el denominado “*Tribunal Administrativo de Navarra*”<sup>43</sup>, que se creó por medio del acuerdo del Consejo Foral Administrativo, de 24 de junio de 1964, de creación del Tribunal Administrativo de Navarra delegado de la Diputación Foral, de conformidad con la base 11ª del Real Decreto-Ley, de 4 de noviembre de 1925, de Bases para la aplicación del Estatuto Municipal en la Provincia de Navarra, que decía que “*la Diputación organizará un Tribunal Administrativo, con funciones delegadas de la misma, para resolver los recursos que entiende esta Corporación*”. Estas funciones delegadas se trasladan con “carácter indefinido” (base II del Acuerdo de 24 de junio de 1964), y suponen el ejercicio de una competencia para resolver recursos de alzada e impugnaciones que se formulen contra decisiones de : Autoridades y Organismos de Municipios, Concejos

<sup>43</sup> Puede consultarse el libro de M. J. IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Gobierno de Navarra-Departamento de Administración Local, Pamplona, 2004; también, M. M. RAZQUIN LIZÁRRAGA, “El Tribunal Administrativo de Navarra”, incluido en *Anuario del Derecho Local 2001*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2002, y, del mismo autor, “Recursos administrativos y Administración Local. Régimen general y régimen especial de Navarra”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, así como el capítulo L. “El régimen especial de Navarra”, de la obra colectiva, dir por S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal II*, Civitas, Madrid, 2.ª ed. 2003, pp. 2779 y ss.

También, J. A. RAZQUIN LIZÁRRAGA, “Reflexiones sobre el Tribunal Administrativo de Navarra”, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, núm. 3, 1986, pp. 195-210, y E. COBREROS MENDAZONA, “La autonomía municipal en Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7, 1983, pp. 259-292.

y Entidades administrativas de Navarra, en general (base III). El Tribunal entenderá “igualmente de los recursos que se entablen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los Presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las Ordenanzas a que se refiere el actual artículo 394 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra”(base III, segundo párrafo). No obstante, la Diputación retuvo competencias para resolver reclamaciones sobre un conjunto de asuntos (legalidad de los Presupuestos, infracción de disposiciones de la Base 8.<sup>a</sup> del Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, etc).

Este Tribunal funcionaba de forma delegada, lo cual quiere decir que, en aplicación estricta de la técnica de delegación administrativa<sup>44</sup>, en cualquier momento podía dejarse sin efecto la delegación (así se decía textualmente en la Base II del mencionado Acuerdo de 1964)<sup>45</sup>, y, por esta razón, no podía plantear a la Diputación cuestiones de competencia, ni positivas ni negativas, si bien los terceros interesados, recurrentes, recurridos o con interés directo en el acuerdo sí podían suscitar esta cuestión, con arreglo a un procedimiento descrito en la base V. Curiosamente, el Acuerdo de 1964 calificaba las resoluciones del Tribunal como “Sentencias”<sup>46</sup>.

Por Acuerdo, también, de 24 de julio de 1964, de organización del Tribunal Administrativo de Navarra, se establecieron las normas sobre organización,

---

<sup>44</sup> No obstante, a pesar de que los textos hablan de delegación, hay ciertas particularidades que han inducido a pensar que no era una delegación en sentido estricto. Así, por ejemplo, M. J. IZU BELLOSO, cit., p. 88, estima que la atribución de funciones al Tribunal Administrativo ha carecido siempre de las características propias de la delegación de competencias administrativas, pues desde el primer “momento el Tribunal recibió competencias propias directamente por las normas jurídicas que decidían su creación, y esas normas no fueron aprobadas por la Diputación sino por el Gobierno, en 1925, y por el Consejo Foral, en 1964”.

“Curiosamente —prosigue este autor—, el Tribunal Administrativo sí tuvo parcialmente la calidad de órgano delegado entre 1934 y 1936, cuando el Gobierno de Navarra le delegó expresamente la tramitación de los recursos de alzada contra ordenanzas fiscales y presupuestos; justo en vísperas de que se abandonara definitivamente la denominación de “Tribunal delegado”.

<sup>45</sup> Por ello los miembros tenían la consideración de empleados de la Diputación, y ésta podía inspeccionar al Tribunal, el cual, a su vez, debía dar cuenta a la misma de las sentencias que dictase (puntos 16.º y 17.º del Acuerdo de 24 de julio de 1964).

<sup>46</sup> Así se decía en la base VII: “Las sentencias del Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral de Navarra causarán estado en vía administrativa (...), y contra las mismas cabrá el recurso contencioso-administrativo (...)”.

sede y funcionamiento del mencionado órgano. Formaban parte de él cuatro miembros –Letrados– y un Secretario, si bien para “dictar Sentencia” (sic) será indispensable la concurrencia, como mínimo, de tres miembros del Tribunal y del Secretario. El Presidente tenía “voto decisorio” (puntos 1.º, 3.º y 4.º del Acuerdo), y su mandato duraba sólo un año. Por su parte, los cuatro miembros del Tribunal tenían la condición de empleados de nómina y plantilla de la Diputación, y estaban sujetos a incompatibilidades (punto 8.º del Acuerdo).

Pues bien, con esta regulación este órgano de Navarra estuvo funcionando hasta 1986, es decir, durante veintidós años seguidos<sup>47</sup>. Pero, como es conocido, la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, incorporó modificaciones sustanciales que incidieron directamente sobre la Administración local (cfr arts. 137, 140, 141 y 142), aunque, también es verdad, que la Disposición Adicional primera de la Carta Magna garantizó la pervivencia del régimen foral<sup>48</sup>. Ante esta situación, se planteó la necesidad de reforma de un Tribunal que, de alguna manera, chocaba con los nuevos postulados constitucionales sobre autonomía local, y, asimismo, con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la misma (v.gr.: SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 214/1989, de 21 de diciembre, entre las más relevantes). De forma que la actualización del régimen foral se llevó a cabo por medio de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cuyo artículo 46 salvaba las competencias navarras sobre régimen local, y, en concreto, dispuso que “*La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral*”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. M. J. IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, ob cit., p.46. Este autor subraya que este Tribunal además “*de asumir como función principal la de resolver los recursos de alzada contra actos de las entidades locales (...) vino a funcionar también como un órgano asesor de la Diputación durante sus veinte primeros años de vida. La emisión de informes jurídicos sobre las más diversas cuestiones, a petición de la corporación local, fue una labor habitual. A partir de la reorganización de la Administración Foral que se produce en 1984 como consecuencia del Amejoramiento del Fuero el Tribunal perderá esa función*” (p. 47).

<sup>48</sup> Textualmente dice: “*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*”.

<sup>49</sup> Artículo 46.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto.

De suerte que reconocidas las competencias de Navarra sobre esta materia, y, en especial, invocando expresamente el ya citado Real Decreto-Ley de 4 de diciembre de 1925, parecía que no había obstáculo para la pervivencia del Tribunal Administrativo de Navarra<sup>50</sup>. Y así la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, disponía en su artículo 4 que el Gobierno tenía la facultad revisora en materia administrativa y económica-administrativa, previa a la judicial, y “podrá delegar el ejercicio de dicha facultad en el Tribunal Administrativo de Navarra”. Y la Disposición Adicional Primera de dicha Ley establecía que las unidades administrativas de la Diputación Foral serían adscritas, mediante Decreto Foral, al departamento correspondiente. “*Nueva estructura –como refiere IZU BELLOSO–, exigida por la transformación de la antigua Diputación Foral, entidad local de régimen especial, en Gobierno de Navarra, poder ejecutivo de la Comunidad Foral y, por tanto, equiparable a los demás gobiernos autonómicos que habían ido surgiendo (...)*”<sup>51</sup>. De forma que el Decreto Foral 36/1984, de 7 de mayo, adscribió al Tribunal Administrativo de Navarra al Departamento de Presidencia.

Después de aprobada la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), se mantienen las competencias navarras<sup>52</sup>, y se dictó la importante Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, *reguladora del control por el*

---

<sup>50</sup> Vid. M. J. IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, ob cit., p.48. No obstante, se produjeron críticas sobre la subsistencia de este órgano de la Diputación; así un autor particularmente cualificado en este tema, J. A. RAZQUIN LIZÁRRAGA (“Reflexiones sobre el Tribunal Administrativo de Navarra”, trabajo incluido en el volumen *Estudios de Derecho Público de Navarra, Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Eusko Ikaskuntza/ Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1986, p. 206.) argumentaba que se producía una situación paradójica, “*toda vez que el Tribunal Administrativo de Navarra, nacido de la idea del Estatuto Municipal de preservar la autonomía municipal, es hoy cuestionado precisamente desde esa misma perspectiva de la autonomía local, proclamada en la Constitución española, por lo que la misma razón (siempre externa al ámbito foral) que motivó mediatamente su creación, se esgrime ahora en sentido opuesto, en orden a su supresión*”.

<sup>51</sup> *El Tribunal Administrativo de Navarra*, ob cit., p. 50.

<sup>52</sup> La disposición adicional tercera de la LRBRL establece: “*La presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley.* (...)”

*Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales*, para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 46.2 del Amejoramiento, que hizo una nueva regulación del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo, y le confirió carácter potestativo y gratuito, en orden a adecuar el régimen de este recurso a las exigencias constitucionales de autonomía local. De manera que, ahora, el interesado podía acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa para interponer el recurso contencioso-administrativo, o bien interponer el recurso de alzada ante el Tribunal (art. 2). Posteriormente, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, mantiene también esta opción (art. 333), y ese recurso se tramitará y resolverá por el Tribunal Administrativo de Navarra por el procedimiento que se determine reglamentariamente (art. 338.1), y en el plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de su interposición (art. 338.2)<sup>53</sup>. La ejecución de las resoluciones<sup>54</sup> del Tribunal Administrativo de Navarra corresponderá al órgano que hubiese dictado el acto o acuerdo objeto del recurso (art. 340.1). Es más, el “Gobierno de Navarra podrá disponer lo pertinente para la ejecución subsidiaria de las referidas resoluciones” (art. 340.2).

---

<sup>53</sup> M. M. RAZQUIN LIZÁRRAGA describe este recurso de alzada de la siguiente forma: “Se trata de un recurso de carácter potestativo, a elección del recurrente, quien también puede acudir a la vía contencioso-administrativa directamente o previo recurso de reposición. El recurso es gratuito y está sujeto a unas formalidades mínimas, correspondiendo la competencia para su tramitación y resolución al Tribunal Administrativo de Navarra. Constituyen su objeto todos los actos y acuerdos locales que pongan fin a la vía administrativa local, pudiendo fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Junto a la legitimación general de los interesados, se admite también la legitimación vecinal, de modo que los vecinos pueden recurrir en alzada cualquier acto o acuerdo local aunque no les afecte personalmente. Para su interposición no es necesaria la intervención de Abogado ni Procurador. El plazo para la interposición del recurso de alzada es de un mes, contado a partir de la fecha de notificación o publicación del acto o acuerdo, o de la fecha en que se entiende producida la denegación presunta de la correspondiente petición (...)” (Vid. Capítulo L “El régimen especial de Navarra”, ob cit., pp. 2784 y 2785). Como es lógico, la resolución del Tribunal Administrativo es perfectamente impugnabile ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

Es el artículo 337.3 de la citada Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, el que permite la legitimación de los vecinos.

<sup>54</sup> Hay que indicar que ya no se alude a “Sentencias”, denominación completamente inadecuada para mencionar a simples resoluciones de un órgano administrativo, como es este Tribunal. Se dice ahora que las decisiones del Tribunal “*revestirán la forma de providencias o resoluciones*” (art. 22 del Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, en materia de impugnación de los actos y acuerdos de las Entidades Locales).

Por lo que se refiere al Tribunal estrictamente considerado, es necesario tener presente que por Decreto Foral 217/1993, de 5 de julio, se modificó la composición, incrementando en dos plazas el número de miembros que lo integran, que son, después de esta norma, seis miembros letrados y un Secretario (art. 1 del Reglamento Orgánico del Tribunal), y el Decreto Foral 31/1998, de 9 de febrero, aprobó el nuevo Reglamento Orgánico del Tribunal, para adaptarlo a las nuevas exigencias derivadas de los cambios normativos y de la propia realidad del Tribunal, que ha visto incrementado el número de asuntos. De acuerdo con este nuevo Reglamento:

- el Tribunal es un órgano de la Administración Foral de Navarra, que ejerce sus funciones con independencia de los restantes órganos de la Comunidad Foral (arts. 1 y 3)<sup>55</sup>;
- tiene su sede en Pamplona (art. 4);
- está compuesto por 9 vocales, uno de los cuales será el Presidente, y un Secretario (art. 5). El Presidente será designado por el Gobierno de Navarra de entre los Vocales, y tendrá a todos los efectos la categoría de Director de Servicio (art. 6). La Presidencia, pues, deja de ser rotatoria<sup>56</sup>;
- el Tribunal se organiza en Secciones; en concreto, tres, integrada cada una de ellas por tres Vocales. El Secretario tiene voz, pero no voto (art. 14, g), y en caso de vacante, ausencia o enfermedad “será sustituido por el funcionario que habilite el Consejero de Presidencia e Interior” (art. 15);
- las resoluciones del Tribunal se adoptarán por mayoría de votos, decidiendo en caso de empate su Presidente (art. 18). Ninguno de los miembros del Tribunal podrá abstenerse de votar, si bien puede for-

---

<sup>55</sup> Obsérvese que ya este Tribunal no es calificado como “delegado”, sino como órgano que ejerce funciones propias. Vid. M. J. IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, ob cit., p. 79.

Se trata, en cambio, de un órgano *desconcentrado* (según LOPERENA), pues está adscrito al Departamento de Presidencia jerárquicamente ubicado por debajo del Gobierno (Véase, D. LOPERENA ROTA, *Derecho histórico y Régimen Local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988, p.336.). Sobre las técnicas de delegación entre órganos y desconcentración, véanse los artículos 12 y 13, LRJAP y PAC. En la doctrina, vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, voz “Delegación interorgánica”, en el *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, dir por S. MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 1.ª 2005, pp. 806 –811

<sup>56</sup> Véase, M. J. IZU BELLOSO, cit., p. 80.

mular voto particular (art. 19). Como es lógico, están sujetos al deber de abstención en unos términos muy parecidos a los del artículo 28 de la LRJAP y PAC (cfr art. 21 del Reglamento Orgánico). Cabe, como es obvio, la recusación, pues los miembros del Tribunal están sujetos al Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (art. 24 del Reglamento);

- los puestos de Vocal serán cubiertos por funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos que ocupen puestos de trabajo encuadrados en el nivel A<sup>57</sup> para cuyo desempeño se les haya exigido el título de Licenciado en Derecho, y desempeñarán sus funciones “en régimen de plena disponibilidad y de total y absoluta dedicación, percibiendo por ello el correspondiente complemento” (art. 25); la provisión de puestos se hace mediante el concurso de méritos

Por consiguiente, se trata de un órgano adscrito a la Administración Foral, que resuelve recursos administrativos<sup>58</sup> con pretensiones de independencia. No obstante, es claro que ni la denominación de Tribunal, ni la indicación de independencia puede llegar a confundir, puesto que hay una fuerte vinculación con la Comunidad Foral –está adscrito orgánicamente al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, bajo la dependencia directa de la Secretaría general de Presidencia (Decreto Foral 32/1998, de 9 de febrero)–, y, además, sus miembros son funcionarios de la Administración Foral<sup>59</sup>, sin posibilidad de dar estrada a otro tipo de funcionarios, o, más amplia-

<sup>57</sup> En cambio, según el Decreto Foral 317/1998, de 2 de noviembre, por el que se estructura la Secretaría del Tribunal Administrativo de Navarra, para ser Secretario basta con ser funcionario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos “que ocupe puesto de trabajo encuadrado en los niveles A o B” (art. 2).

<sup>58</sup> En realidad, son *recursos de alzada impropios*, pues se formulan contra actos y acuerdos de órganos sobre los que sólo existe tutela, no jerarquía: los de las entidades locales de Navarra (Vid. M. J. IZU BELLOSO, cit., pp. 95 y ss). Es destacable, además, que frente a la regla general de procedimiento administrativo común, en virtud de la cual no son posibles recursos administrativos contra los Reglamentos (cfr art. 107, 3, LRJAP y PAC), en Navarra este Tribunal sí conoce recursos contra reglamentos y ordenanzas locales, en virtud de lo que dispone el artículo 333 de la Ley, ya citado.

<sup>59</sup> Es más, como refiere IZU BELLOSO (cit., p. 90), el Presidente del Tribunal y los Presidentes de las tres Secciones son nombrados discrecionalmente por el Gobierno de Navarra. “*Es decir, la promoción profesional de cuatro de los nueve vocales de que consta el Tribunal (...) está en manos de decisiones discrecionales de un órgano que tiene un carácter no sólo administrativo sino político*”.



mente, expertos que puedan dar un mayor grado de autonomía al órgano que analizamos. Es una manifestación de la evolución del particular régimen local de Navarra, y una muestra de órganos que, situados fuera de la estructura jerárquica estricta de la Administración<sup>60</sup>, contribuyen a dotar de mayor entidad a la vía administrativa previa, y, por ende, a reforzar el carácter de garantía de los derechos e intereses del particular.

#### IV. UN SUPUESTO SECTORIAL: EL CONSELL TRIBUTARI DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

El *Consell Tributari* del Ayuntamiento de Barcelona se creó en el año 1988<sup>61</sup> como consecuencia de la supresión de las reclamaciones económico-administrativas en la esfera local<sup>62</sup>. En virtud de la *potestad autoorganizatoria* municipal, reconocida en el artículo 4.1 de la LRBRL<sup>63</sup>, y en el ámbito que define el

---

<sup>60</sup> Aunque, como hemos visto, es calificado como “órgano desconcentrado” (LOPERENA), y la desconcentración, técnicamente, tiene una problemática más compleja en la cual no podemos entrar aquí.

<sup>61</sup> De forma inicial, por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, el 4 de diciembre de 1987, y de forma definitiva, el 2 de marzo de 1988. Con posterioridad, se ha convertido en un órgano previsto en la propia Ley (y, por tanto, no es sólo expresión de la potestad autoorganizatoria de la entidad municipal). La Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (“BOE”, núm. 62, de 14 de marzo de 2006), lo prevé en su artículo 47, como un “órgano especializado” al que se encomienda un conjunto de funciones.

<sup>62</sup> Véase, J. TORNOS MAS, “El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona”, *Documentación Administrativa*, núm. 220 (dedicado al control jurisdiccional de la Administración Pública), 1989, pp. 207–226; en particular, sobre la supresión del recurso económico-administrativo en la esfera local, pp 210 y 211.

Asimismo, el trabajo, ya citado, de E. ARAGONÉS BELTRÁN, “El autocontrol jurídico de las Corporaciones Locales: el ejemplo del Consell Tributari de Barcelona”, pp. 15–55, y R. OLAÑETA FERNÁNDEZ-GRANDE “La organización de los servicios de gestión en el Ayuntamiento de Barcelona”, en el vol colectivo, dir por J. J. FERREIRO LAPATZA, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 249 y ss.

<sup>63</sup> Debe, asimismo, tenerse en cuenta que la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, arts 8.1, 46 y 47, reconocen esta potestad, así como los artículos 4.1 y 119 del ROF, es decir, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

artículo 20 c) de la mencionada Ley<sup>64</sup>, el Ayuntamiento de Barcelona decidió crear este órgano colegiado y especializado, de naturaleza esencialmente consultiva, y de ámbito municipal. Con ello se establecía una forma singular de resolver recursos de naturaleza tributaria, que, pasado el tiempo, ha demostrado su eficacia y valía, y que ha hecho que el propio legislador la haya reconocido, certificando así su palmario éxito.

El Consejo Tributario es un órgano especializado constituido por un mínimo de tres y un máximo de nueve miembros, designados por Decreto de la Alcaldía entre personas de reconocida competencia técnica en la materia que le es propia, oídos los portavoces de los diferentes grupos municipales y dándose cuenta al Consejo Municipal (art. 47.4 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, y 4 del Reglament Orgànic del Consell Tributari). De entre sus miembros, se nombrará por Decreto de la Alcaldía, un Presidente y un Vicepresidente, y contará con un Secretario, que deberá ser funcionario de l' Ajuntament de Barcelona, Licenciado en Derecho (art. 4.3 del Reglament). El Secretario tiene voz, pero no voto. El mandato de los miembros del Consejo Tributario será de cuatro años, renovables por otros cuatro. La renovación se hará por mitades cada dos años, después de la constitución del Consistorio y a la mitad del período interelectoral. Durante su mandato los miembros del Consejo serán inamovibles. Es un órgano que funciona con criterios de independencia técnica, objetividad, celeridad y gratuidad (art. 47. 2 de la Ley 1/2006), lo cual se intenta asegurar a través de su configuración orgánica, su composición y las reglas de actuación, previstas en el Reglamento de este Consejo (arts. 10 y ss).

Resulta claro que tanto el Ayuntamiento, a través del Reglamento que ha aprobado, como la misma Ley 1/2006, establecen un órgano que pretende ser independiente, para lo cual disponen que los miembros deben tener la capacidad técnica precisa (*“personas de reconocida competencia técnica en la materia”*<sup>65</sup>, dice

---

<sup>64</sup> Debe recordarse que, sobre la potestad autoorganizatoria local, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, introdujo un importante cambio en el orden de prelación de fuentes. Es claro que este asunto no se puede abordar aquí. Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, “La posición ordinamental de los Reglamentos orgánicos de las Entidades locales tras la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991, pp. 963–983.

<sup>65</sup> Es evidente que la competencia técnica sobre la materia es básica para asegurar la calidad del informe y la misma independencia de criterio de los individuos que lo formulan. Esto a veces se pasa por alto, o sencillamente se minusvalora, con el sofisticado argumento, utilizado, ade-

el artículo 47.4), actuar con objetividad, y ser inamovibles durante su mandato. Con ello se opta por un sistema en el cual personas solventes y con conocimiento técnico, que se encuentran al margen de la estructura jerárquica de la Administración municipal<sup>66</sup>, y fuera, por tanto, de lo que es la actividad común

más, en interés propio, según el cual, los asuntos se deben resolver “con sentido común” (como si Derecho y sentido común fueran antitéticos), y aludiendo a la conocida expresión de que todo juez ha de ser ante todo “bueno” y “si sabe algo de Derecho, bienvenido sea”. Como dice E. ARAGONÉS BELTRÁN (que, por cierto, es Magistrado), esa expresión “*encierra una concepción mágica del Derecho que por más que esté profundamente arraigada, es la fuente de un sinfín de arbitrariedades*” (“El autocontrol jurídico de las Corporaciones Locales...”, cit., p.25). Pretender que un profano, invocando un abstracto “sentido común”, pueda resolver complejos problemas tributarios o de urbanismo, etc, carece de fundamento. No es “de sentido común”, y sería, además, un paso atrás en el camino de la propia evolución del Derecho, que requiere, para poder ser aplicado con rigor y objetividad, conocimiento técnico, y mecanismos jurídicos estrictos, precisamente para alejarlos de la arbitrariedad y la presión del momento y del asunto concretos. Ése es su ámbito. Otra cosa – y esto ya sería otra dimensión y otra discusión – es determinar cuáles son los objetivos de esos mecanismos, a quiénes benefician y perjudican, cuál es su aceptación social, y hasta qué punto son justos o injustos. Pero ya no estaríamos en el campo de la Ciencia Jurídica estricta, sino en el de la Filosofía del Derecho o en el de la Sociología Jurídica, disciplinas muy necesarias y respetables, que se desenvuelven en otra dimensión del problema. La Ciencia Jurídica estricta es, como refiere E. DÍAZ (cit., p. 159), “*ciencia normativa, porque (...), conoce y estudia normas jurídicas, elabora conceptos y métodos para construir instituciones y un ordenamiento dinámico, ayuda a la producción y creación de otras nuevas normas, las interpreta y aplica, contribuye a regular con ellas comportamientos humanos y a resolver conflictos con efectividad*”. Pasar esto por alto, e invocar a secas el sentido común, es, sencillamente, una arbitrariedad, disfrazada con una palabra que evoca medida, para acabar, justamente, con ésta (Sobre estas cuestiones, que, como es lógico, exceden el objeto de este trabajo, resultan interesantes las argumentaciones de E. DÍAZ, *Curso de Filosofía del Derecho*, ob cit., pp. 21 y 22, y, más específicamente, del mismo autor, *Sociología y Filosofía del Derecho*, Taurus, Madrid, 2.ª ed. 1980; reimpresión de 1982).

La necesidad de la técnica jurídica es esencial para objetivar los problemas. Como dice T. R. FERNÁNDEZ en el diálogo epistolar que mantuvo hace ya algunos años con A. NIETO (*El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1.ª ed. 1998, pp. 133 y ss), “*la única objetividad posible en el Derecho es la objetividad de la técnica jurídica. Fuera de ella o al margen de ella, todo es puro decisionismo, gratificante cuando coincide con los propios intereses, pero insostenible en caso contrario*” (p.134). Véanse, asimismo, los argumentos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su libro *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 3.ª ed. 1997, p.247, nota 29, así como los vertidos en su otro libro *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial* (Tecnos, Madrid, 2.ª ed. 1981, pp. 221–223), a propósito de la reivindicación de Edward COKE de la “*razón artificial*” del Derecho frente a la *razón natural o el mero sentimiento subjetivo de la justicia*, que invocaba el Rey.

<sup>66</sup> Como destacó J. TORNOS MAS (“El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona”, cit., p. 215): “*Independencia como criterio subjetivo (no existe relación jerárquica o de vinculación alguna de sus miembros con la Administración Municipal) y objetividad como criterio objetivo, implicando la idea de neutralidad y de exclusiva sumisión al Derecho*”.

de gestión, emitan un dictamen preceptivo cuando se va a resolver un recurso en materia tributaria presentado contra actos y acuerdos del Ayuntamiento.

Las funciones del Consejo se encuentran desglosadas en el artículo 47.1 de la Ley 1/2006, según el cual este órgano se encarga de:

- a) Dictaminar las propuestas de resolución de recursos interpuestos contra los actos de aplicación de los tributos y precios públicos y demás ingresos de derecho público.
- b) Informar, con carácter previo a su aprobación provisional, las Ordenanzas reguladoras de los ingresos de derecho público.
- c) Atender las quejas y sugerencias que presenten los contribuyentes sobre el conjunto de la actividad tributaria municipal.
- d) Elaborar estudios y propuestas en materia tributaria, cuando se solicite por los órganos municipales competentes.

Como afirmó TORNOS MAS, las funciones del Consell Tributari recuerdan, salvando las enormes distancias, al origen y la naturaleza del Consejo de Estado francés, que nació con jurisdicción retenida, con el doble cometido de asesoramiento y control<sup>67</sup>, pero dejando la decisión final a la Administración activa. Y, en efecto, el Consejo Tributario informa de forma preceptiva la resolución de los recursos, pero el órgano que adopta la decisión definitiva no es él<sup>68</sup>, sino el Alcalde o el Concejal de-

---

*“Por otro lado –prosigue TORNOS–, se determina también de forma precisa que los Informes o Dictámenes tendrán carácter preceptivo, pero no vinculante.*

*Estas dos notas permiten definir la naturaleza del Consell Tributari. Se ha creado un órgano al que se encomienda en una materia concreta, la tributaria, el control y asesoramiento de la actuación municipal. Para dotar de eficacia al órgano creado se imponen dos condiciones: la competencia de sus miembros y la independencia”.*

<sup>67</sup> Vid. “El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona”, cit., p. 215.

<sup>68</sup> Como ha subrayado TORNOS MAS (cit., p. 217), funcionalmente tres son las vías a través de las cuales puede actuar este órgano especializado: informando los recursos presentados ante el Ayuntamiento, resolviendo las quejas que le llegan de forma directa de los contribuyentes, y elaborando los estudios y trabajos que les sean solicitados por los órganos legítimados, pero la más relevante es la elaboración de Informes previos a la resolución de recursos. Dice: *“El sistema, de conformidad con el RCT, se ha articulado del modo siguiente: el recurso se presenta ante el órgano municipal competente, y es tramitado por la Dirección de Servicios de Gestión Tributaria – recursos – del Ayuntamiento. Dicha Dirección de Servicios formula una propuesta de resolución que es presentada ante el Consell Tributari, el cual, de conformidad con el artículo 13 del RCT, podrá “dictaminar favorablemente la propuesta o bien pro-*

legado<sup>69</sup>. Además, debe advertirse que la potestad normativa local queda fuera del alcance del control de este órgano (art. 2 del Reglamento), pues se excluyen las reclamaciones que se interpongan frente a los actos de aprobación de las Ordenanzas locales, de los Presupuestos y de sus modificaciones. Según TORNOS, con esta exclusión se ha tratado de evitar el llevar las cuestiones de mayor carga política al juicio de un órgano que se trata de mantener con un claro componente técnico<sup>70</sup>.

Por consiguiente, se trata de un órgano colegiado local, de carácter consultivo y de control, que ha comportado una forma más eficaz de resolver los recursos o reclamaciones en materia tributaria en el Ayuntamiento de Barcelona<sup>71</sup>. De hecho, ha originado cambios de tendencia muy relevantes en cuanto a la resolución de recursos, y la disminución de recursos jurisdiccionales por cuestiones de escasa entidad. Al estar formado por personas de reconocido prestigio, que provienen de fuera del propio ámbito del Ayuntamiento (Abogados, Profesores, etc), ha ganado un crédito más que evidente, y ha supuesto que la propia LRBRL, en la redacción dada por la *Ley 57/ 2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*<sup>72</sup> (art. 137), lo haya tenido en cuenta a efectos de prever un órgano específico para la resolución de re-

---

*poner una resolución alternativa". La interpretación que se ha dado al citado artículo 13 no excluye formular también una redacción distinta a la misma resolución, es decir, fundar de modo diverso la resolución al recurso, manteniendo, no obstante, la identidad en cuanto al fallo".*

<sup>69</sup> J. TORNOS MAS, cit., p. 218.

<sup>70</sup> Cit., p. 218.

<sup>71</sup> En este sentido, véase J. TORNOS MAS, cit., pp. 220 y ss, así como E. ARAGONÉS BELTRÁN, cit., pp 35 y ss, quien destaca la palpable disminución de recursos contencioso-administrativos por el buen hacer del Consejo Tributario.

<sup>72</sup> Vid, sobre esta Ley, AA. VV. *Anuario del Gobierno Local 2003. La Ley de modernización del gobierno local. Cooperación intermunicipal*, dir por T. FONT I LLOVET, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004. También, entro otros que ya se han ocupado de este órgano, C. CHECA GONZÁLEZ, "Ley de modernización del Gobierno Local: órganos de gestión tributaria y de resolución de reclamaciones económico-administrativas", *Tributos Locales*, núm. 41, junio 2004, pp. 51-65, y P. CHICO DE LA CÁMARA, "Los órganos de resolución de reclamaciones económico-administrativas en la esfera local", *Justicia y Derecho Tributario: libro homenaje al profesor Julio Banacloche Pérez*, coord por C. BANACLOCHE, J. BANACLOCHE y B. BANACLOCHE, 2008, pp. 325-349.

clamaciones económico-administrativas, al que se le confiere la competencia no sólo para decidir sobre estas reclamaciones, sino, además, para emitir un informe sobre los proyectos de ordenanza fiscal y la elaboración de estudios y propuestas sobre estas materias<sup>73</sup>.

## V. UN PROYECTO PARA EL FUTURO: EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

### 5.1) *Planteamiento general de la cuestión: similitudes y diferencias con los dos órganos anteriores*

La Junta de Andalucía, en ejercicio de sus competencias, ha decidido establecer un órgano colegiado específico, llamado “*Tribunal Administrativo de Andalucía*”, para conocer y resolver los recursos de alzada y potestativo de reposición que se puedan interponer contra los actos y resoluciones<sup>74</sup> de la Administración autonómica, de acuerdo con la normativa general, esto es, conforme a lo previsto en la aludida Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 107–117). Este órgano colegiado y especializado se presenta en la *Exposición de Motivos del Borrador del Proyecto de Ley*<sup>75</sup>, como una aplicación o manifestación de lo preceptuado en el artículo 107. 2 de la Ley 30/1992, y tiene evidentes similitudes con otros órganos ya analizados en este estudio, como el Tribunal Administrativo de Navarra o el Consejo Tributario del Ayuntamiento de Barcelona, en

---

<sup>73</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR lo califica como un órgano muy relevante, que “*se diseña con un importante nivel de independencia (claramente inspirado en la notable experiencia previa ensayada en el Ayuntamiento de Barcelona), y cuyos miembros deberán ser personas de reconocida competencia técnica, nombradas por el Pleno del Ayuntamiento por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros*” (*Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid, 2.ª ed. 2009, pp. 562 y 563).

<sup>74</sup> Aunque no diga en el Borrador “acuerdos”, es obvio que también caben contra éstos.

<sup>75</sup> El Borrador que se maneja para este trabajo es el que se formuló antes de la celebración de las Jornadas “*Los Mecanismos Alternativos al Recurso de Alzada y Reposición: la Creación de Tribunales Administrativos*”, Sevilla, 11 de diciembre de 2009, organizadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública, y en las que el autor participó. Las modificaciones o rectificaciones ulteriores, caso de existir, no se han tenido en cuenta para la elaboración de este estudio, que lo que trata de destacar es, sobre todo, la muy interesante aportación, que, para la adecuación de la justicia administrativa española a las demandas y exigencias impuestas por la realidad, supone la creación de un Tribunal Administrativo de ámbito autonómico.

cuanto intento del legislador –en este caso, autonómico–, de arbitrar nuevos mecanismos complementarios de resolución de conflictos jurídico-administrativos, que conciban la vía administrativa previa, no como una prerrogativa o privilegio del Poder, sino como un medio efectivo para resolver las controversias, sin tener que acudir siempre y, en todo caso, a los Tribunales de Justicia, que, como ya hemos visto, tienen severos problemas de eficacia y rapidez, lo cual hace que para los asuntos de escasa entidad no resulte recomendable ni interesante acudir a ellos.

No obstante, existen notables diferencias con los órganos anteriores ya analizados, ya que mientras el futuro Tribunal Administrativo de Andalucía conoce y resuelve –más propiamente, conocerá y resolverá, si finalmente se pone en marcha–, recursos administrativos de alzada y potestativo de reposición contra actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración de la Comunidad Andaluza, el Tribunal Administrativo de Navarra conoce y resuelve recursos potestativos de alzada contra actos y resoluciones dictados por las Corporaciones locales navarras, y el Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona elabora un dictamen no vinculante a la hora de resolver los recursos en una materia, asimismo, específica, y no con carácter general: la materia tributaria. Por tanto, se trata de tres variantes, de tres expresiones de una forma singular, y potencialmente más seria y eficaz, de resolver recursos administrativos, que opta por separar los órganos concededores de éstos de la estructura jerárquica de la Administración Pública. El nervio que los une, y el perfil que los identifica de forma unívoca es, precisamente, la circunstancia de que se encuentran al margen de los poderes inherentes a la relación jerárquica, y que, además, están integrados por individuos que no han intervenido en la gestión administrativa que con el recurso se cuestiona. La exoneración del principio de jerarquía, la colegialidad, la especialidad y la cualificación técnica de sus miembros son los rasgos que hacen que puedan ser tratados como *miembros de una misma especie, si bien no son de la misma raza*<sup>76</sup>, porque uno tiene un ámbito local y una labor circunscrita a la formación de un dictamen, mientras los otros dos tienen ámbito autonómico, y competencia propia para resolver los recursos<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Y, por supuesto, esta asimilación se hace en sentido coloquial, y, en modo alguno, técnico o biológico. En particular, se usa el término “especie” en su primera acepción del Diccionario de la RAE, es decir, como “conjunto de cosas semejantes entre sí por tener uno o varios caracteres comunes”, y el de raza, en la séptima acepción del mismo Diccionario, esto es, como “calidad de algunas cosas, en relación a ciertas características que las definen”.

<sup>77</sup> Los tres órganos específicos que analizamos tienen rasgos comunes, pero también notables diferencias. *Tienen en común:*

## 5.2) Organización y composición

El Tribunal Administrativo de Andalucía es, como ya se ha visto, un órgano administrativo colegiado –y, en modo alguno jurisdiccional, pese a su denominación de “Tribunal”–, que no está sometido a instrucciones jerárquicas, y que asume la “*competencia específica para tramitar y resolver los recursos que ante él se promuevan contra resoluciones y actos dictados por los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias*” (art. 1 del Borrador del Proyecto de Ley). Ejerce sus funciones con autonomía funcional, para garantizar su objetividad e independencia, y “*está adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de Administración Pública*” (arts. 1.3 y 2 del Borrador). Debido a la gran extensión<sup>78</sup> que tiene la Comunidad Andaluza, se compone de tres secciones. La primera tiene su sede en la ciudad de Granada, la segunda en la ciudad de Sevilla, y la tercera en la ciudad de Málaga. Según el artículo 4. 1 el “*Tribunal Administrativo de la Junta de Andalucía está constituido por el Presidente, que también lo será de la Sección Primera, y por el número de Vocales –no inferior a ocho– que se establezca en su Reglamento Orgánico, dos de los cuales ejercerán la Presidencia de las Secciones Segunda y Tercera*” Como es obvio, tendrá un Secretario General, y Secretarios de la Sección Segunda y Tercera, que “*actuarán con voz y sin voto*”<sup>79</sup>. El Presidente será nom-

---

a) ser órganos colegiados y especializados, b) encontrarse fuera de la estructura jerárquica de la Administración Pública, sin por ello perder el carácter de órganos administrativos, y no ser, por consiguiente, órganos jurisdiccionales, c) tener pretensiones de independencia, d) estar integrados por personas de reconocida competencia técnica, y en un número impar, y e) ser órganos con competencias propias, y no, simplemente, órganos delegados.

*Por su parte, se diferencian :*

a) por su origen (histórico, en un caso, por ejercicio de la potestad autoorganizatoria local, en otro, y por el ejercicio de la potestad autoorganizatoria autonómica y aplicación del artículo 107.2 de la Ley 30/1992, en el andaluz), b) por su ámbito territorial (en un caso local, en otro autonómico), c) por su ámbito material (en materia específica uno, en materia estrictamente local otro, y en materia autonómica, el andaluz), d) por su ámbito funcional (en un caso carece de auténticas funciones para resolver, en los otros tiene competencia resolutoria de recursos), e) por su composición (exclusivamente funcionarios o bien personas de reconocida competencia técnica que no tengan tal condición), f) por la legitimación para recurrir (el caso navarro permite, incluso, la legitimación vecinal), y g) por el alcance de la competencia para la ejecución de la resolución del recurso.

<sup>78</sup> Piénsese que Andalucía tiene una superficie que supera en extensión a países como Bélgica, Holanda, Suiza o Austria, y casi iguala a Portugal.

<sup>79</sup> Por tanto, se deduce de lo que prevé el Borrador que serán funcionarios. En este punto, hay que recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su artículo 25.1 dispone: “*Los ór-*



brado por Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía, oído el Consejo de Gobierno, entre funcionarios del grupo A subgrupos 1 y 2 de la Administración de la Junta de Andalucía que sean juristas de reconocido prestigio con una experiencia superior a diez años. Asimismo, el cese del Presidente del Tribunal Administrativo será acordado por Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía. El Presidente del Tribunal tendrá rango asimilado al de Director General (art. 5). Como sucede en otros órganos colegiados, se dispone que para los casos de vacante, ausencia o enfermedad “u otra causa legal”, será sustituido por el Presidente de la Sección más antiguo, y en caso de concurrir ambos en esta condición, por el que tenga mayor antigüedad en el órgano y edad, por este orden.

Al Presidente le corresponden las funciones más relevantes, como es natural, y así el Borrador refiere que: a) representa a todos los efectos al Tribunal (algo común en todos los presidentes o directores de órganos colegiados), b) dicta las instrucciones, circulares y órdenes de servicio necesarias para coordinar la actividad del Tribunal Administrativo y unificar su doctrina<sup>80</sup>, c) convo-

---

*ganos colegiados tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente”, y, si es funcionario, tendrá voz, pero no voto. Vid los comentarios de F. GONZÁLEZ NAVARRO, en J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)I, Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1997, pp. 533 y 534.*

<sup>80</sup> Ésta es sin duda una función importante, y, también, peligrosa para la misma independencia del Tribunal. Si se parte de la base de que al Presidente lo nombra y lo cesa un Decreto de la Presidencia del Gobierno de la Junta de Andalucía, como dice el artículo 5 del Borrador, y, por tanto, es una figura que carece de la inmovilidad que sí tienen los Vocales, ¿no se corre el riesgo de que esta función que persigue, en teoría, la “unificación de la doctrina”, se convierta en un Caballo de Troya para atenuar o, sencillamente, anular la independencia de los Vocales? En mi opinión, este asunto se superaría otorgando al Presidente de igual inmovilidad que a los Vocales; pero es que, además, la Presidencia de un órgano colegiado no otorga la supremacía jerárquica (así lo han declarado, por ejemplo, la STC 76/1983, de 5 de agosto, o las SSTs de 6 de abril y 25 de septiembre de 2009 –relativas a un asunto en el cual la Ministra de Sanidad y Consumo no convocó al Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud–. En la doctrina especializada, F. GONZÁLEZ NAVARRO, cuando comenta el artículo 24 de la Ley 30/1992 –en la obra, ya citada, de este autor con J. GONZÁLEZ PÉREZ–, p. 528, asevera que “no hay relación jerárquica entre el presidente y los componentes del órgano colegiado”). Una cosa es la relación jerárquica, que lleva implícita el ejercicio de unas facultades que se manifiestan, por ejemplo, en la posibilidad de dictar órdenes e instrucciones, etc (cfr. art 21, LRJAP y PAC), y otra muy distinta es la relación de un Presidente de un órgano colegiado con el resto de los miembros del mismo, donde la jerarquía brilla por su ausencia. La colegialidad, por su misma

car, según su criterio, a los Presidentes de Sección, a todos o parte de los miembros del Tribunal Administrativo, a sesiones de coordinación y unificación de doctrina, d) ejercer la jefatura de los miembros y, en general, personal adscrito al Tribunal Administrativo, incluyendo la potestad disciplinaria<sup>81</sup>, sin perjuicio de las competencias del Titular de la Consejería competente en materia de Administración Pública en relación con la suspensión cautelar de los miembros del Tribunal Administrativo.

---

naturaleza, anula la jerarquía, o la hace mucho más difícil de desarrollar. Introducir formulas propias de la jerarquía administrativa en una relación de un órgano colegiado es un poco forzado, sin perjuicio, claro está, de las naturales competencias que un Presidente tiene, y que están dirigidas a preservar el buen funcionamiento del órgano, pero no a condicionar lo que éste decide, ya que, en este último caso, el órgano colegiado se convertiría en una extensión del Presidente, lo que no resulta aceptable en términos técnicos.

<sup>81</sup> Los argumentos esgrimidos en la anterior nota son, también, en parte aplicables a este supuesto, pues el Presidente, en buena lógica institucional, no es el jefe superior de los miembros – Vocales – del Tribunal; otra cosa bien distinta es la jefatura que le corresponda en relación con los funcionarios y, en general, personal al servicio del Tribunal que no tengan la condición de Vocales, sobre los cuales sí es posible predicar esta condición. Pero, si se quiere garantizar la independencia de criterio, no puede preverse esta especie de *espada de Damocles* (jefatura superior, ejercicio de la potestad disciplinaria, etc) sobre los miembros del Tribunal, ya que el ejercicio de la potestad disciplinaria, que refiere el artículo 5.3, d) del Borrador, constituye también una manifestación inherente a la jerarquía administrativa (en este sentido, y, entre otros, R. PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, Buenos Aires, 20.<sup>a</sup> ed. 2008, p. 45; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, ob cit., p. 716, y, también, A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, Madrid, 4.<sup>a</sup> ed. 1997, pp. 516 y 517), y por eso el artículo 29 del Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado (Real Decreto 33/1986, de 10 de enero), dispone que será competente para ordenar la incoación del expediente disciplinario el Subsecretario del Departamento (que es, como se sabe, el que desempeña la “jefatura superior de todo el personal del Departamento”, art. 15.1, f) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), los Directores Generales respecto del “personal dependiente” de su Dirección General y los Delegados del Gobierno. Es, pues, a órganos superiores jerárquicos a los que compete la apertura del expediente disciplinario. Otra cosa es lo que motive la iniciativa para acordar la apertura, ya que, como es conocido, ésta puede hacerse por propia iniciativa del órgano competente, o como consecuencia de una orden superior, moción razonada de los subordinados o por denuncia de cualquier persona (art. 27 del Real Decreto 33/1986, ya citado). Es en este ámbito donde las facultades de un Presidente de un órgano como el que analizamos podrían tener protagonismo, ya que lo que también es claro es que el Presidente debe velar por el adecuado y legal funcionamiento del órgano (así, el artículo 23 de la Ley 30/1992, si bien la STC 50/1999, de 6 de abril, declaró que no tenía carácter básico).

Las resoluciones que dicte el Presidente del Tribunal Administrativo en ejercicio de estas potestades “*ponen fin a la vía administrativa y son directamente impugnables mediante recurso contencioso-administrativo*”. (art. 5.5).

Por lo que se refiere a los Vocales, señala el artículo 6 que la provisión de los puestos de Vocal se realizará mediante concurso de méritos de entre funcionarios del grupo A subgrupos 1 y 2, de la Administración de la Junta de Andalucía que sean juristas de reconocido prestigio con una antigüedad superior a cinco años. Dichos funcionarios quedarán en situación de servicio activo. Pero “*con carácter particular*”, podrán proveerse puestos de Vocal por juristas de reconocido prestigio con una experiencia superior a diez años, mediante concurso de méritos. Dichos vocales no funcionarios no podrán representar más de la quinta parte de los vocales de cada Sección. Su nombramiento se efectuará por un período improrrogable de cinco años. Con lo cual se intenta dar entrada a otras personas cualificadas para integrar el Tribunal, lo que hay que considerar como positivo. Es importante destacar que, a diferencia del Presidente, que puede ser cesado discrecionalmente, los Vocales, al igual que acontece hoy en una pluralidad de organizaciones que se suelen llamar “Administraciones independientes” (Banco de España, Agencia Española de Protección de Datos, etc, etc)<sup>82</sup>, las causas de cese están previs-

---

<sup>82</sup> Y sin que ello, como es natural, quiera decir que se asimila *ipso facto* este órgano a las denominadas “Administraciones independientes”. Hoy por hoy la delimitación dogmática, las características esenciales y la extensión de esta categoría no son definitivas, y, de hecho, no hay unanimidad doctrinal respecto de qué organizaciones u órganos se incluyen dentro de la misma. Un aspecto que podría dar un poco de luz, como es el de la personalidad jurídica, ni siquiera está claro, pues hay autores que incluyen a órganos que carecen de personalidad jurídica (por ejemplo, R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 20.<sup>a</sup> ed., cit., p. 283, que incluye la misma “Administración electoral”, o J. L. MEILÁN GIL, “La Administración Pública a partir de la Constitución de 1978”, en el volumen recopilatorio, *Administración Pública en perspectiva*, Universidade da Coruña–Universidade de Santiago de Compostela–Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996, p. 378, que incluye, por ejemplo, los Jurados de Expropiación o los Tribunales Administrativos), mientras que existen otros que sólo reputan Administraciones independientes a entes con personalidad jurídica reconocida (así, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 9.<sup>a</sup> ed. 1999, p. 420, o J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, 2.<sup>a</sup> ed., p. 637, si bien este autor dice que la personalidad jurídica no es relevante a efectos de la independencia).

En cualquier caso, hasta el momento, la mayoría de la doctrina que se ha ocupado sobre las Administraciones independientes no inserta a este tipo de órganos –como los Tribunales Económico-Administrativos– dentro de esta clase de Administraciones (véase, entre otros, A. BE-

tas y tasadas<sup>83</sup>, lo que se establece para garantizar la inamovilidad de estas personas en el ejercicio de sus funciones, para otorgarles una mayor independencia a la hora de decidir. Estos Vocales, cualquiera que sea su extracción, quedarán sujetos al régimen general de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública, así como al régimen de abstención y recusación, en los términos previstos por los artículos 28 y 29 de la LRJAP y PAC.

---

TANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones Independientes. Un reto para el Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1994). En esta misma dirección, J. GONZÁLEZ PÉREZ y J. TOLEDO JÁUDENES *Comentarios al Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, 2.ª ed., cit., pp. 331 y 332. Sólo hay alguna opinión doctrinal que incluye a los Tribunales administrativos dentro de las Administraciones independientes, como la ya citada de J. L. MEILÁN GIL (p. 378).

<sup>83</sup> Constituyen, por tanto, un *numerus clausus*, y son, por lo demás, las habituales: a) fallecimiento, b) renuncia, c) incompatibilidad de sus funciones, d) incumplimiento grave de sus funciones, e) incapacidad declarada en sentencia firme, f) condena por delito doloso en virtud de sentencia firme, g) pérdida de la condición de funcionario, incluyendo la jubilación, y h) para el caso de vocales no funcionarios, por el transcurso del período para el que fueron nombrados.

Se podría, no obstante, argumentar que, teniendo en cuenta las circunstancias, y la actividad que desarrollan, en la cual la experiencia es un plus, y no un demérito, se podría optar por señalar que la causa de cese fuera el haber cumplido los 70 años (edad similar para Profesores de Universidad y Jueces y Magistrados, y la que se fija para los Consejeros del Banco de España, Ley 27/1994, de 29 de septiembre, y arts. 2.2 de la Ley Orgánica 7/1992, de 20 de noviembre, y 25. 4 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España), y no la jubilación a los 65 años, pues hay personas que se encuentran en perfectas condiciones para desarrollar su actividad después de los 65 años.

Hay que añadir, además, que, en el caso del Banco de España, el cese se produce por el exclusivo “procesamiento por delito doloso” (art. 25.4, d) “*Separación acordada por el Gobierno, por (...) procesamiento por delito doloso. A estos efectos, el auto de apertura de juicio oral en el procedimiento a que se refiere el Título III del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se asimilará al auto de procesamiento (...)*”), y no por condena por delito doloso en virtud de sentencia firme, lo cual es más riguroso. Algo que puede vulnerar el principio de presunción de inocencia, como ha advertido L. A. POMED SÁNCHEZ en su estudio *Régimen jurídico del Banco de España*, Tecnos, Madrid, 1996, p.357, con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 66/1989, de 17 de abril, y 135/1989, de 19 de julio). Por lo que lo más correcto técnicamente es establecer la causa de cese por sentencia firme, y no por mero procesamiento, sin perjuicio de que, para salvaguardar la independencia y el prestigio del propio órgano, puedan adoptarse medidas cautelares en caso de procesamiento, como se encarga de prever el mismo artículo 6. 5 del Borrador.

### 5.3) Competencias

La competencia que asume el Tribunal Administrativo de Andalucía se limita al conocimiento y la resolución de los recursos de alzada y potestativos de reposición que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados por los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Como es obvio, estos recursos pueden fundamentarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, en que incurra el acto administrativo impugnado, en los términos establecidos en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 9 del Borrador). Por tanto, es evidente que se trata de unos recursos que deberán respetar los requisitos, garantías y los plazos que establece la legislación general (esto es, la citada LRJAP y PAC), como dice el artículo 107. 2 de la LRJAP y PAC. La clave está en detraer la competencia que hasta el momento tienen los órganos de la Administración activa para conocer y resolver estos recursos, y atribuirlos al Tribunal Administrativo de Andalucía, pero esta “detracción” no puede, en modo alguno, vulnerar, desconocer o contradecir lo dispuesto por la Ley 30/1992.

Por otra parte, se trata de actos o resoluciones dictados por los órganos de la Administración Andaluza o de sus agencias<sup>84</sup>. No es competente este futuro

---

<sup>84</sup> No se dice “Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes (...)” (términos que usa el artículo 2.2 de la LRJAP y PAC), sino “agencias”, lo que supone que el Borrador trata de adaptarse al nuevo objetivo que se persigue, y que es que, en el futuro, sean las agencias las que ocupen y absorban todo el protagonismo de lo que se conoce técnicamente como “Administración indirecta”, esto es, los entes que manifiestan la descentralización funcional, y que hasta ahora se expresan en Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales, fundamentalmente, sin perjuicio de otras fórmulas organizativas que constituyen también descentralización funcional. En este punto, lo que dice el Borrador es coherente con lo que ya ha establecido la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que tras definir las agencias como “entidades con personalidad jurídica pública dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de actividades de la competencia de la Comunidad Autónoma en régimen de descentralización funcional” (art. 54.1), prevé en su disposición transitoria única la adaptación de los organismos autónomos y otras entidades a la Ley, que, a su vez, es congruente con lo que dispuso la Ley estatal 28/2006, de 18 de julio, de “Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos”, que pretende, como advierte J. A. SANTA-MARÍA PASTOR, (*Principios de Derecho Administrativo General I*, ob cit., p. 611), “la conversión de la mayor parte de los Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales en Agencias estatales”.

Tribunal Administrativo para conocer y resolver de recursos formulados contra actos y acuerdos de las Entidades locales, salvo que se trate de competencias delegadas, en las cuales, como es conocido, se traslada el ejercicio de la competencia, pero no su titularidad<sup>85</sup>, que la tendría el ente delegante –en este caso, la Junta de Andalucía–, lo que le permitiría conocer los recursos de alzada formulados contra los actos y acuerdos dictados por los entes locales delegados. Así se puede deducir de lo establecido en el artículo 27.2, LRBRL, según el cual los actos de éste (es decir, del delegado), “*podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante*”<sup>86</sup>. Además, como es obvio, no podrá conocer de los recursos administrativos formulados contra la Administración General del Estado, ni sobre aquellas materias que específicamente se excluyan. Sobre este último extremo la *Exposición de Motivos* del Borrador destaca que dos “*son las consideraciones que determinan el conjunto de materias de cuyos recursos conocerá el Tribunal Administrativo de la Junta de Andalucía: de un lado, integrar materias cuyo volumen de recursos en sede judicial está suponiendo una sobrecarga no asumible por el sistema, y de otro, conocer de asuntos de menor cuantía y/o de carácter repetitivo, que permiten la solución homogénea de una pluralidad de recursos interpuestos*”, y, de esta materia, se refiere que se conocerá sobre asuntos relativos a la función pública de la Junta de Andalucía, pues es una de las que estadísticamente contribuyen en gran medida a la sobrecarga judicial, a lo que se suma su naturaleza –en no pocas ocasiones– “*de actos en masa y las ventajas para el interés público que se derivan de la pronta solución de los conflictos que se producen en este ámbito*”. En segundo lugar, se pretende atribuir las sanciones administrativas, “*excluyendo aquellas sanciones impuestas por el Consejo de Gobierno*”. En tercer lugar, se confiere el conocimiento de los recursos contra actos y resoluciones que, dictados en procedimientos en determinadas áreas sectoriales, tengan por objeto la interpretación, modificación, resolución y nulidad de concesiones y contratos administrativos cuya “*cuantía*

---

<sup>85</sup> Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, ob cit., p. 356 y 357, y A. GALLEGO ANABITARTE y A. DE MARCO FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo I Materiales*, Madrid, 4.ª impresión corregida, 1992, pp. 192 y ss.

<sup>86</sup> En igual sentido se pronuncia, por ejemplo, el artículo 54, b) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, conocida coloquialmente como “Ley de Cabildos”, que atribuye al Gobierno de Canarias y a la Administración dirigida por él la “*resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos “ del delegado (Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, Régimen jurídico de los Cabildos Insulares, Instituto Canario de Administración Pública, Temas Clave de la Autonomía Canaria, Tenerife, 2005, particularmente, pp. 133 y ss, donde se analiza con detenimiento esta figura).*

no los haga objeto del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía”. De la misma forma que los casos de responsabilidad patrimonial relativos a determinadas áreas sectoriales “cuya cuantía no los haga objeto del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía”. En ambos casos, con la determinación del límite cuantitativo “*se preserva –dice–, el ejercicio de la alta función consultiva del citado órgano como superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía*”<sup>87</sup>. También, se le confiere competencia para resolver sobre actividades de fomento (subvenciones, ayudas y similares), excluyendo aquellas que han de ser otorgadas o ratificadas por el Consejo de Gobierno, y, por último, se refiere la *Exposición de Motivos*, a determinadas manifestaciones prestacionales de servicios públicos.

Por lo tanto, sin perjuicio de lo que finalmente se establezca en la Ley, parece que la intención es atribuir competencia sobre materias que constituyen verdaderas masas de asuntos, que tienen una similar resolución, y, además, no las de mayor trascendencia, que no están atribuidas a este Tribunal, por lo que hay que colegir que, respecto de estas últimas, seguirá el vigente sistema de recursos de alzada y potestativo de reposición.

---

<sup>87</sup> Se pretende así evitar posibles confrontaciones entre la doctrina del Consejo Consultivo y la que, en su caso, pueda establecer el Tribunal Administrativo de Andalucía. Desde un punto de vista de armonía o “estrategia institucional”, por así decir, el criterio puede ser positivo; desde otro punto de vista, que valore la real tutela de derechos e intereses legítimos del recurrente, no, pues el Consejo Consultivo tiene una función estrictamente consultiva, y no fiscalizadora o de control de la actividad de la Administración Pública, lo que se expresa en la emisión de dictámenes, que, como regla general, son preceptivos, cuando así se disponga, y no vinculantes. El artículo 4, segundo párrafo, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, así lo dice: “*Los dictámenes no serán vinculantes, salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes*” (Sobre el Consejo Consultivo de Andalucía, puede verse, E. PÉREZ VERA, “El Consejo Consultivo de Andalucía”, *Administración Pública: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 52, extra 1, 2003, pp. 283–294). Por tanto, es perfectamente posible que, recabado el dictamen, incluso, el órgano de la Administración activa no lo siga, o lo siga a medias. Y, además, no debe olvidarse que, en cualquier caso, lo que prima en la erección del Tribunal Administrativo de Andalucía es, de un lado, configurar los recursos administrativos como auténticos medios de garantía para los derechos e intereses legítimos del particular, y, de otro, descargar de asuntos a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo. Estos fundamentos tienen, sin duda, mayor peso y consistencia que los meramente estratégicos o de buena armonía institucional. No obstante, es claro que el Parlamento de la Comunidad tiene plena libertad para optar por uno u otro criterio.

#### 5.4) Procedimiento y resolución

La interposición de un recurso administrativo por los sujetos legitimados (art. 12 del Borrador) origina la iniciación de un procedimiento administrativo<sup>88</sup>, con la tramitación de las correspondientes fases, que no ofrecen particular singularidad en este caso. Sí es necesario resaltar el interés, coherente con el momento actual y la evolución de la misma Sociedad, por el uso de los medios electrónicos. Así, el artículo 11 del Borrador, bajo la rúbrica de “*Utilización de medios electrónicos*”, dice: “*El Tribunal Administrativo de la Junta de Andalucía impulsará la utilización de medios electrónicos tanto en la tramitación de los procedimientos como en la gestión de índole interna. Se garantizará a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos por medios electrónicos, permitiéndoles la interposición de recursos por dichos medios, así como para la realización de las comunicaciones a que de lugar su tramitación*”. Y, en este sentido, el artículo 13.1, a) del citado Borrador dispone que el recurso “*regulado en esta Ley podrá presentarse en: De manera preferente, en el Registro Telemático de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan reglamentariamente y en el marco establecido por el artículo 111 de la Ley 9/2007, de Administración de la Junta de Andalucía*”, si bien ello no quiere decir que no se puedan utilizar el registro general del Tribunal Administrativo o los registros de otros órganos (cfr. art. 13), lo cual es completamente lógico, porque no se puede limitar por esta vía el ejercicio del derecho a recurso de aquellas personas –todavía existen bastantes– que no tienen acceso a medios telemáticos, o no los dominan con un mínimo nivel de eficacia<sup>89</sup>. Lo que se implanta, precisamente, para agilizar y dar eficacia al procedimiento, no se puede convertir, de manera paradójica, en un obstáculo para recurrir.

Como es ya criterio tradicional<sup>90</sup>, la interposición de un recurso “no suspenderá la ejecución del acto o resolución recurrida” (art. 13. 5 del Borrador,

---

<sup>88</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, ob cit., pp. 113 y ss.

<sup>89</sup> En un trabajo elaborado por M. DEL HOYO HURTADO, M.<sup>a</sup> DEL CARMEN GARCÍA y J. DEL OLMO BARBERO, de la Universidad Rey Juan Carlos, titulado “Por qué no se utiliza Internet en España. La brecha interregional”, *Zer*, vol. 14, núm. 26, 2009, pp. 211–230, se afirma que “*los datos ponen de manifiesto que más de la mitad de la población española aún no dispone de Internet en su propia vivienda*”.

<sup>90</sup> Vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, Ed. Montecorvo, S. A, Madrid, 1986, pp. 241 y ss.



y 111 de la LRJAP y PAC), ya que, como refiere SANTAMARÍA PASTOR<sup>91</sup>, se ha optado por hacer prevalecer el principio constitucional de eficacia y la continuidad de la acción administrativa frente a la garantía de la legalidad y de los derechos e intereses de los particulares. No obstante, el propio precepto prevé la suspensión cautelar cuando: a) sus efectos puedan producir perjuicios graves de imposible o difícil reparación, b) se pierda la finalidad del recurso, c) concurra la causa prevista en el artículo 111. 2, b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; y, además, se dice “*Sin perjuicio de ello, el Tribunal Administrativo acordará de oficio la suspensión del acto o resolución recurrida cuando en virtud de disposición legal, el acto o resolución no sea ejecutivo*” (art. 13. 5)<sup>92</sup>.

Es muy ilustrativo sobre la naturaleza y alcance de este nuevo sistema de recursos lo que se establece en el artículo 14, bajo la rúbrica de “*Carácter no compatible del recurso ante el Tribunal Administrativo de la Junta de Andalucía*”:

“1. *La interposición del recurso ante el Tribunal Administrativo de la Junta de Andalucía sustituye al recurso de alzada y al potestativo de reposición en las materias objeto de la presente Ley.*

2. *Las resoluciones que dicte el Tribunal Administrativo como consecuencia de la interposición del recurso sustitutivo del de alzada o potestativo de reposición, ponen fin a la vía administrativa y son directamente impugnables mediante recurso contencioso-administrativo”.*

Con ello se resalta lo que ya hemos señalado antes: se trata de detraer de los órganos que hasta ahora tenían la competencia para resolver estos recursos, y conferirla al Tribunal Administrativo, con lo que es claro que no puede ser compatible, y la resolución de esos recursos pone fin a la vía administrativa, y permite, por tanto, acudir a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos previstos en la Ley Jurisdiccional de 1998.

---

A. GALLEGO ANABITARTE (*Poder y Derecho. Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX. Conceptos, instituciones y estructuras administrativas en el nacimiento del Estado Moderno*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 72 y 91, entre otras) ha vuelto a destacar que “*desde 1435, por lo menos, y de una forma ininterrumpida hasta nuestros días, desde hace cinco siglos, en España los actos de la Administración, como se dice hoy, tienen la fuerza de la ejecutividad*” (p. 72).

<sup>91</sup> *Principios de Derecho Administrativo General II*, 2.ª ed., ob cit., p. 149.

<sup>92</sup> Hay que tener en cuenta, por lo demás, que existen las suspensiones automáticas, en los supuestos previstos por el Ordenamiento jurídico. Véase sobre este extremo, R. PARADA, *Derecho Administrativo I. Parte General*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 17.ª ed. 2008, p. 165.

El Borrador del Proyecto de Ley regula cuestiones ya conocidas en la vía de recurso<sup>93</sup>, como son la gratuidad, la no necesidad de acudir con Abogado ni Procurador, los plazos (un mes o tres meses, según exista resolución, o se aplique el silencio administrativo), la subsanación, acorde con el principio antiformalista de esta vía, la instrucción y la finalización (arts. 15 a 19 del Borrador). La instrucción está regulada con pormenor, y corresponde al vocal ponente. Sería conveniente en este punto establecer, entre los deberes del vocal ponente, el de fundamentar en Derecho su propuesta (art. 10 del Borrador), *pues sin duda el Tribunal ganará –o no adquirirá– prestigio dependiendo de la calidad, fundamentación y corrección jurídica de sus resoluciones*. Por eso, sería más adecuado, además, destacar que estas resoluciones fueran “motivadas”, en línea con lo previsto en el artículo 54. 1, b) de la LRJAP y PAC, que impone la motivación de los actos administrativos que “*resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos o reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje*”, y que se optase por una interpretación muy restrictiva de las causas de inadmisión del recurso, que refiere el artículo 19. 1, 1.º del mencionado Borrador<sup>94</sup>.

La resolución del recurso debe producirse en el plazo establecido (art. 19), y, para el caso en que fuera estimatoria, la Administración que dictó el acto recurrido vendrá obligada a cumplir la resolución debiendo proceder a iniciar la

---

<sup>93</sup> Vid, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, ob cit., pp. 515–527; así, respecto del procedimiento administrativo, en general, pp. 452 y ss, particularmente, en relación con los principios de “*economía procesal*”, “*in dubio pro actione*”, y “*la gratuidad del procedimiento administrativo*”. Otros Tratados y Manuales destacan, como es natural, estos mismos rasgos de la vía administrativa.

<sup>94</sup> Dice este precepto: “*1. El procedimiento finalizará mediante resolución (no dice, pues, que sea motivada), que contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos:*

- 1.º *Inadmisión del recurso. Debe declararse la inadmisibilidad en los casos siguientes:*
  - a) *Cuando el Tribunal Administrativo carezca de competencia.*
  - b) *Cuando no concurren los requisitos de capacidad, legitimación o representación*
  - c) *Cuando se interponga contra actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes, y contra los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.*
  - d) *Cuando recayere sobre actos firmes en vía administrativa.*
  - e) *Cuando haya pasado el plazo para la interposición del recurso.*
  - f) *Cuando conste que el recurrente haya interpuesto recurso contencioso-administrativo, salvo que hubiese desistido del mismo.*
  - g) *Cuando el recurso tenga por objeto actos no susceptibles de impugnación”.*

actividad de ejecución, en todos sus efectos, en un plazo de 15 días a contar desde la notificación de la resolución. Cabe ejecución forzosa a través de los medios previstos a este efecto en la LRJAP y PAC (art. 20. 1 y 3 del Borrador)<sup>95</sup>.

## VI. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

La experiencia de muchos años ha demostrado de forma concluyente que la regulación de la vía administrativa de recurso no ha supuesto una verdadera garantía para los derechos e intereses legítimos del recurrente que impugna un acto, resolución o acuerdo administrativo presuntamente ilegal, ni tampoco ha comportado una reducción de la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales (Juzgados de lo Contencioso-Administrativos y Salas de lo Contencioso-Administrativo). Se ha mantenido, pues, como una prerrogativa y un requisito previo para acudir al correspondiente juez o Tribunal. Ante este hecho, es evidente que procede replantear seria y profundamente las bases del sistema tradicional de recursos administrativos, pues los órganos de la Administración activa competentes, según la Ley 30/1992<sup>96</sup>, con carácter general, o no

---

<sup>95</sup> El artículo 20.4 del mencionado Borrador dice textualmente: “*El Tribunal Administrativo podrá proceder a la ejecución forzosa de la Resolución de oficio o a instancia tanto de los recurrentes, como, en su caso, de quienes hayan comparecido en el procedimiento como interesados*”.

Y el 20.5 destaca que “*La Administración que dictó el acto recurrido que no haya comunicado al Tribunal Administrativo la completa ejecución de la Resolución o que no haya cumplido ésta en todos sus términos, vendrá obligada a sufragar todos los gastos ocasionados con la ejecución forzosa*”. Se trata de un mecanismo propio de la ejecución subsidiaria, si bien es verdad que, debido a que la Administración que dicta el acto es siempre o casi siempre (salvo el caso de competencias delegadas, como ya hemos indicado, art. 27, LRBRL, o las agencias, que son, también, Administración instrumental de la Comunidad Autónoma), la Administración andaluza (no, por tanto, la local o la general del Estado), parece que el precepto quiere significar el órgano, y no la Administración conjuntamente considerada.

<sup>96</sup> Y antes la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

La resolución del recurso de alzada se hace por el superior jerárquico, y el potestativo de reposición se resuelve por el mismo órgano que dictó el acto. Es obvio que, por la misma naturaleza de las cosas, estos órganos, salvo casos de rectitud y conciencia de servicio público poco habituales (y que, por tanto, son la excepción y no la regla), no se muestran predispuestos a rectificar o corregir al inferior jerárquico o a sí mismos, ya que tienen ordinariamente unos prejuicios muy consolidados debido a la instrucción del propio procedimiento, la experiencia previa en casos similares, y la tendencia a preservar la validez de lo actuado, para así confirmar lo adecuado de su decisión inicial; lo que, evidentemente, les hace poco aptos para volver sobre el

resuelven los recursos, o no los resuelven en el plazo determinado legalmente, o, si los resuelven, lo hacen casi siempre en sentido negativo, y mantienen, por consiguiente, la decisión inicial<sup>97</sup>. En esta situación, es obvio que el papel del recurso administrativo no es que sea modesto; es, sencillamente, irrelevante a efectos de una verdadera tutela de derechos e intereses del particular, y, cuando es preceptivo, se convierte en otro obstáculo más para obtener una resolución efectiva en tiempo razonable. Esto se sabe desde hace mucho tiempo, tanto por la doctrina especializada como por los Abogados y particulares que tienen que utilizar esta vía; lo que sucede es que no ha habido la voluntad política necesaria para abordar con altura de miras y rigor esta rechazable situación, y lo que ha hecho la Ley es, sencillamente, seguir la inercia, y regular unos recursos que sirven para poco, pues no aseguran tutela alguna de derechos, ni sirven para ningún autocontrol administrativo que se tenga por serio. La misma Ley 4/1999, no aportó nada significativo en este punto, e, incluso, lo que disponía en su *disposición adicional segunda*, no fructificó en el tiempo fijado para ello (dieciocho meses), como ya hemos visto.

El replanteamiento de la vía de recurso<sup>98</sup> debe partir de la base de que esta vía es plenamente constitucional, cuando es justificada y proporcionada

---

asunto con una perspectiva más aséptica y objetiva. Y es que nadie puede ser juez en su propia causa, sobre todo, cuando esta “causa” está tan cercana, y resulta, en el fondo, un cuestionamiento de la propia actuación, lo que comporta que se tienda, en principio, a mantener lo previamente resuelto.

En este mismo sentido, pero añadiendo un nuevo factor (el del temor a separarse del criterio del jefe o autoridad), se pronuncia, por ejemplo, J. A. SANTAMARÍA PASTOR (*Principios de Derecho Administrativo General II*, 2.<sup>a</sup> ed., cit., p. 623), que destaca que “no se trata sólo del hecho de que, en ellos, la Administración ostente simultáneamente la condición de juez y parte; por lo común —prosigue este autor—, el estudio y la preparación de la resolución de los recursos se encuentra confiado a órganos y funcionarios carentes de autonomía funcional alguna, estrechamente dependientes de las autoridades cuyos actos se fiscalizan, lo que lleva, de modo inevitable, a la desestimación de la inmensa mayoría de las impugnaciones”.

<sup>97</sup> Hace ya algunos años la revista *Documentación Administrativa*, núm. 221, 1990, pp. 157 y ss, publicó un Informe realizado por la Inspección Operativa de Servicios sobre “*Procedimiento de resolución de recursos*”, que contenía datos descorazonadores, pues se decía que, en un análisis de tres Ministerios y un Organismo autónomo, la resolución de la práctica totalidad de los recursos administrativos se produce fuera de plazo, y, además, los que se resolvían favorablemente no superaban el 5 por 100 (p. 166).

<sup>98</sup> De “*replanteamiento en profundidad*” habla, también, J. A. SANTAMARÍA PASTOR (*Principios de Derecho Administrativo General II*, 2.<sup>a</sup> ed., cit., p.624), que considera que dicho replanteamiento debe pasar por: i) un reforzamiento de la eficacia e independencia de criterio de los órganos encargados de su resolución; ii) la conversión en potestativos; y iii) la unificación de su régimen, que hoy continúa ofreciendo disparidades injustificables.

(STC 217/1991, de 14 de noviembre), y no impide el ulterior acceso a los Tribunales de Justicia, con la preservación expresa del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24, CE.); *asimismo, tiene que fundamentar su regulación en la verdadera tutela de derechos e intereses del ciudadano, y en la ayuda para descongestionar los Tribunales de Justicia.* Éstas son, a mi juicio, las auténticas justificaciones que hoy tiene la vía de recurso, para lo cual debe articularse un sistema que, en la medida de lo posible, reduzca el papel de los órganos de la Administración activa o de gestión que han dictado los actos y acuerdos impugnados, y se lo conceda, paralelamente, a otros órganos, preferentemente colegiados, que gocen de las condiciones necesarias para resolver sin prejuicios ni temores al jefe o autoridad, y sin inercias burocráticas, observando siempre el Derecho y la jurisprudencia de los Tribunales. Con ello, como es evidente, no se quiere confundir, en modo alguno, la posición del Ejecutivo con la del Poder Judicial. Ambos poderes se encuentran separados, y constituyen una garantía por el contrapeso que definen por el ejercicio de sus respectivas funciones. Y, por tanto, estos órganos –llámense Tribunales, Comisiones o como se quiera–, son esencialmente administrativos, y no jurisdiccionales. Por consiguiente, *lo que se quiere con estos órganos es perfeccionar la misma autotutela de la Administración, y contribuir a que ésta se someta mejor a la ley y al Derecho (art. 103.1, CE), y pueda ser mejor controlada, incluso, por los Tribunales de Justicia (art. 106.1, CE), pues éstos ya tendrán una decisión, no meramente burocrática, y en muchos casos, con escasa o nula motivación, sino una decisión fundada en Derecho, que, por supuesto, se podrá cuestionar, impugnar o discutir, pero que ya es mucho más que una simple resolución que sólo tiene la fuerza de la prerrogativa administrativa, y el agrio resabio del poder nudo y descarnado.* Desde esta óptica, ya el artículo 107.2, LRJAP y PAC ofreció una vía, si bien es verdad que pasados casi dieciocho años, e, incluso, después de lo que decía la aludida *disposición adicional segunda* de la Ley 4/1999, no ha sido bien explorada y mucho menos explotada. No obstante, han surgido ya órganos colegiados que se desenvuelven en esta nueva dimensión de los recursos, y que tienden a resolver con mayor seriedad y eficacia, pues se sitúan fuera de la estructura jerárquica de la Administración Pública, y tienen por competencia elaborar informes preceptivos que sirven para fundamentar en Derecho mejor la decisión, o bien resolver ellos mismos los recursos. Dejando de lado un caso particularmente significativo, y que no hemos analizado aquí por estar ya lo suficientemente estudiado en otros trabajos y publicaciones –las reclamaciones económico-administrativas ante los Tribunales Económico-Administrativos<sup>99</sup>–, nos hemos centrado en tres casos distintos

---

<sup>99</sup> Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, ob cit., pp. 186 y ss, y bibliografía allí indicada.

que tienen unos perfiles comunes: el Tribunal Administrativo de Navarra, el Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona, y el Proyecto de Tribunal Administrativo de Andalucía. El primero es un órgano, como ya ha quedado demostrado, con amplia tradición y arraigo, y funciona con notables dosis de eficacia<sup>100</sup>; el Consell Tributari, como asimismo ha quedado acreditado, tiene un funcionamiento eficaz y aceptable, y la prueba es que, a pesar de que nació por ejercicio de la potestad autoorganizatoria local, hoy tiene ya rango legal<sup>101</sup>, pues es la propia Ley 1/2006, de 13 de marzo (art. 47), la que lo prevé y regula en sus aspectos nucleares, y, además, ha servido de punto de referencia para lo previsto en el artículo 137 de la LRBRL, después de la reforma operada por virtud de la Ley 57/2003, que prevé un órgano específico para la resolución de reclamaciones económico-administrativas. El Proyecto del Tribunal Administrativo de Andalucía tiene, si cabe, un ámbito más ambicioso, ya que no se trata sólo de resolver recursos contra actos y acuerdos locales (Tribunal Administrativo de Navarra), o de emitir un informe preceptivo a la hora de resolver un recurso en una materia específica (el Consell Tributari), sino, más ampliamente, de resolver recursos contra actos y resoluciones de la Administración autónoma andaluza y sus Agencias. Dejando, por ahora, las competencias materiales concretas que se le atribuyan, lo cierto es que supone un evidente salto de escala, porque implica que esta Comunidad, en ejercicio de su potestad de autoorganización<sup>102</sup>, y de acuerdo con la legislación básica estatal,

---

<sup>100</sup> Según los datos facilitados por el Presidente del Tribunal Administrativo de Navarra, don Gabriel Casajús Gavari, en las Jornadas celebradas en Sevilla el 11 de diciembre de 2009, con la denominación de “*Los Mecanismos alternativos al Recurso de Alzada y Reposición: la creación de Tribunales Administrativos*”, y dirigidas por el Prof. Jesús JORDANO FRAGA, bajo los auspicios del Instituto Andaluz de Administración Pública (Consejería de Justicia y Administración Pública), en el año 2008, por ejemplo, se ingresaron 9.328 recursos de alzada, y se resolvieron 9.184; mientras los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de Navarra fueron 112; lo cual, según estos datos, arroja un 1,30%. Hay más datos que se ofrecieron en estas Jornadas, pero éste es lo suficientemente ilustrativo acerca de la eficacia de este tipo de órganos.

<sup>101</sup> Es, pues, un órgano legal, en la medida que una Ley formal lo prevé y lo regula en sus aspectos esenciales, por lo que es evidente que ya la potestad autororganizatoria del Ayuntamiento no puede hacer nada contra él, pues el Consell Tributari ha elevado su propio fundamento jurídico.

<sup>102</sup> Es sabido que la potestad de autoorganización es inherente a la autonomía, y permite crear, modificar o suprimir órganos; algunos por virtud de Ley, otros por medio de simples Decretos u Órdenes (Vid, por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1984, pp. 67 y ss.). El artículo 47. 1. 1.ª del Estatuto de Auto-

crea un órgano administrativo específico para controlar gran parte de los actos y resoluciones administrativas de la Administración autonómica y de las agencias que de ella dependen. El propósito que se observa en el Borrador del Proyecto de Ley es el de conferir la competencia a un órgano colegiado y autónomo, compuesto por individuos cualificados, que, no sujetos a instrucciones jerárquicas, resuelvan recursos administrativos. Puede, por tanto, servir de ejemplo a otras Comunidades Autónomas<sup>103</sup>, que pueden ver cómo una Comunidad tan emblemática como la andaluza decide establecer un sistema para resolver los recursos que ya se separa resueltamente del tradicional e ineficaz modelo que se regula con carácter general. El Proyecto, pues, es muy positivo, y puede no sólo asegurar mejor los derechos e intereses de los particulares, sino reforzar el autocontrol de la Administración autonómica, y descargar, por ende, los Juzgados y Tribunales. Pero este propósito, para que sea realista, debe asegurar un buen funcionamiento institucional del Tribunal Administrativo, garantizando la independencia real y efectiva del mismo, y, sobre todo, debe estar acompañado de un buen sistema de designación de los miembros que al final ocupen los puestos en dicho órgano colegiado. Un Tribunal compuesto por personas solventes y con independencia de criterio es, en último término, lo que dará prestigio a esta esperanzadora institución. Por el contrario, una mala prefiguración del sistema de designación, viciará, sin duda, toda la actuación del mismo; pues no basta con un buen propósito para lograr un buen resultado, sino que es preciso una Ley adecuada, que establezca un régimen jurídico acabado y eficaz para los objetivos que se persiguen (evitando, pues, las veleidades de futuros Reglamentos), y que permita la designación de los más capacitados para el ejercicio de esta importante función. Si falla algún elemento de los genéricamente apuntados, se desvirtúa todo el modelo, que, en principio, está lleno de virtudes y posibilidades para un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE.), que pretenda asegurar los derechos de los

---

nomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), dice que es competencia exclusiva de la Comunidad, “*El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos*”. Y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, establece en su artículo 89 las normas para crear órganos colegiados, que en este caso debe ser interpretado con lo que dice el artículo 115 de la propia Ley, relativo a la “resolución de recursos y reclamaciones”.

<sup>103</sup> Es conocido el *factor emulación* que se produce en todo lo concerniente al Estado autonómico. En el caso de las reformas estatutarias, es muy evidente, y, en otros supuestos organizativos, también.

ciudadanos, y controlar efectivamente los poderes públicos, y, por tanto, a la Administración (arts. 9.1 y 3, y 106.1, CE.). *Al final, la opción es clara y no admite atajos: o se construye sobre arena o se edifica sobre roca.* Las consecuencias de hacerlo en uno u otro sitio son palmarias y concluyentes. En el primer caso, lo construido se desmoronará ante el primer obstáculo grave, en el segundo, resistirá confrontaciones y presiones, puesto que los pilares sobre los que se construye son sólidos y firmes.

## BIBLIOGRAFÍA:

- AA. VV. *Anuario del Gobierno Local 2003. La Ley de modernización del Gobierno local. Cooperación intermunicipal*, dir por T. FONT I LLOVET, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004.
- ARAGONÉS BELTRÁN, E., “El autocontrol jurídico de las Corporaciones Locales: el ejemplo del Consell Tributari de Barcelona”, *Revista de Hacienda Local*, núm. 70, 1994.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., voces “Recurso de alzada”, “Recurso de reposición” y “Recurso de revisión (administrativo)”, *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo II*, Iustel, Madrid, 1.ª ed. 2005.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A, *Las Administraciones Independientes. Un reto para el Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BUSTILLO BOLADO, R., *Convenios y contratos administrativos: Transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Ed Aranzadi, Pamplona, 2001.
- CARBONELL PORRAS, E, *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- CLAVERO ARÉVALO, M., “Consideraciones generales sobre la vía gubernativa”, *Estudios dedicados al profesor García Oviedo. Vol. I*, Sevilla, 1954, y, también, *Estudios de Derecho Administrativo*, Universidad de Sevilla–Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1992.
- CHECA GONZÁLEZ, C, “La Ley de modernización del Gobierno local: órganos de gestión tributaria y de resolución de reclamaciones económico–administrativas”, *Tributos Locales*, núm. 41, 2004.
- CHICO DE LA CÁMARA, P., “Los órganos de resolución de reclamaciones económico–administrativas en la esfera local”, *Justicia y Derecho Tributario: libro homenaje al profesor Julio Banacloche Pérez*, coord por C. BANACLOCHE, J. BANACLOCHE y B. BANACLOCHE, 2008.
- COBREROS MENDAZONA, E, “La autonomía municipal en Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7, 1983.



- CRUZ VILLALÓN, P, “Control de la calidad de la Ley y calidad del control de la ley”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003.
- DEL HOYO HURTADO, M, GARCÍA, M.<sup>a</sup> DEL CARMEN y OLMO BARBERO, J DEL, “Por qué no se utiliza Internet en España. La brecha interregional”, *Žer*, Vol. 14, núm. 26, 2009.
- DÍAZ, E, *Curso de Filosofía del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.
- DÍAZ E., *Sociología y Filosofía del Derecho*, Taurus, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed. 1980; reimpresión de 1982.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Poder y Derecho. Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX. Conceptos, instituciones y estructuras administrativas en el nacimiento del Estado Moderno*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009.
- GALLEGO ANABITARTE A, y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A, *Derecho Administrativo I Materiales*, Madrid, 4.<sup>a</sup> impresión corregida, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Pamplona. 1.<sup>a</sup> ed. 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1984; reimpresión de 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 3.<sup>a</sup> ed. 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed. 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I* (9.<sup>a</sup> ed) y *II* (6.<sup>a</sup> ed), Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1992.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J, GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) I y II*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J, GONZÁLEZ NAVARRO, F, y GONZÁLEZ RIVAS, J. J., *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J., *Comentarios al Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, Civitas, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed. 1997.
- GRANADO HIJELMO, I., “El arbitraje en Derecho Administrativo: algunas reflexiones sobre su fundamentación”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 39, 2005.

- IZU BELLOSO, M. J., *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Gobierno de Navarra–Departamento de Administración Local, Pamplona, 2004.
- LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M (dirs.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993.
- LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y Régimen Local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988.
- LÓPEZ MENUDO, F., “Arbitraje y Derecho Público”, *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 2, 1999.
- OLAÑETA FERNÁNDEZ–GRANDE, R., “La organización de los servicios de gestión en el Ayuntamiento de Barcelona”, en el volumen dir por J. J. FERREIRO LAPATZA, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- MARTÍN MATEO, R., *Eficacia social de la Jurisdicción contencioso–administrativa*, Madrid, Cátedra de Derecho Administrativo, Universidad D. L., 1989.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, Thomson–Aranzadi, Pamplona, 13.<sup>a</sup> ed. 2007.
- MEILÁN GIL, J. L., “La Administración pública a partir de la Constitución española de 1978”, en el volumen recopilatorio *Administración Pública en perspectiva*, Universidade da Coruña–Universidade de Santiago de Compostela–Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1984.
- NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2004.
- NIETO GARCÍA, A y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1.<sup>a</sup> ed., 1998.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, Madrid, 4.<sup>a</sup> ed. 1997.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte General* (17.<sup>a</sup> ed), y *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público* (20.<sup>a</sup> ed), Madrid–Barcelona–Buenos Aires, 2008.
- PÉREZ VERA, E., “El Consejo Consultivo de Andalucía”, *Administración Pública: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 52, extra 1, 2003.
- POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco de España*, Tecnos, Madrid, 1996.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “El Tribunal Administrativo de Navarra”, *Anuario del Derecho Local 2001*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2002.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “Recursos administrativos y Administración local. Régimen general y régimen especial de Navarra”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995.

- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “El régimen especial de Navarra”, en el volumen colectivo, dir por S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal II*, Civitas, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed. 2003.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, J. A., “Reflexiones sobre el Tribunal Administrativo de Navarra”, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, núm. 3, 1986.
- RIVERO ISERN, J. L., “Vía administrativa de recurso y justicia administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, Ed. Montecorvo, S. A., Madrid, 1986.
- ROMERO HERNÁNDEZ, F., “Alternativas de los Recursos Administrativos en la Administración Local”, *Administración Pública: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, 1994.
- ROSA MORENO, J., *El arbitraje administrativo*, Universidad de Alicante-McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Capítulo XII. Recursos administrativos”, del volumen colectivo, coord por J. LEGUINA VILLA y él mismo, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993.
- SAINZ MORENO, F. (edición preparada), *Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1993.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General I y II*, Iustel, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed. 2009.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 77, 1975.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., “Control de la discrecionalidad y derechos fundamentales”, *Poder Judicial*, núm. 31, 1993.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 1996.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., “El sistema de recursos administrativos (A propósito de la regulación de la Ley 4/1999)”, *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, núm. 5, 2000.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., “Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos”, *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 1996.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Tenerife, 2005.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., voz “Delegación interorgánica”, *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I*, dir por S. MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 2005.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., “La posición ordinamental de los reglamentos orgánicos de las Entidades locales tras la Sentencia 214/1989, de 21

- de diciembre, del Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991.
- SERRANO CONTRERAS, P. L., *Lo económico-administrativo: historia y ámbito*, Instituto “García Oviedo”, Sevilla, 1966.
- TORNOS MAS, J., “La situación actual del proceso contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990.
- TORNOS MAS, J., “Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.
- TORNOS MAS, J., “Los recursos administrativos en la Ley 4/1999”, *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 5, 1999.
- TORNOS MAS, J., “El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona”, *Documentación Administrativa*, núm. 220, 1989.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., “El arbitraje de Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997.
- VALERO TORRIJOS, J., *Los órganos colegiados: análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1.<sup>a</sup> ed. 2002.
- VALERO TORRIJOS, J., “Las bases del régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Comentario a la STC 50/1999, de 6 de abril)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001.