

HACIA LA NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: VÍAS EXTRAJUDICIALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS

Rubén Tejada Gallego

Abogado

Especialista en Derecho Administrativo

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

EXTRACTO

La justicia administrativa debe adaptarse a las necesidades sociales del momento. Se deben implementar en las distintas Administraciones públicas mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos.

A lo largo de este trabajo se pretende, en primer lugar, analizar la situación de la actualidad de la justicia administrativa en España, para posteriormente exponer los distintos mecanismos extrajudiciales indicados (según la doctrina) para la resolución de conflictos administrativos y sus posibilidades de aplicación real en el ámbito del derecho público.

Por último, se realiza un análisis comparado con la situación de la materia en distintos países, siendo estos: Estados Unidos, Francia y Alemania.

Palabras clave: extrajudicial, conflicto, alternativas, justicia administrativa y recursos.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016

IN PURSUIT OF THE NEW ADMINISTRATIVE JUSTICE: EXTRAJUDICIAL WAYS TO SOLVE ADMINISTRATIVE DISPUTES

Rubén Tejada Gallego

ABSTRACT

The administrative Justice must adapt to the social challenges. Extrajudicial mechanisms to solve disputes should be implemented by every Public Administration.

Throughout this essay, my goal is to analyze first and foremost the current situation of Administrative Justice in Spain, in order to expose the different mechanisms to resolve Administrative conflicts.

And last, a comparative analysis is made to depict the situation of the issue in different countries, such as USA, France and Germany.

Keywords: extrajudicial, disputes, alternatives, administrative justice and judicial review.

Sumario

Consideraciones previas

I. Introducción

1. ¿Por qué son necesarias las vías extrajudiciales de resolución de conflictos administrativos?
 - 1.1. Actualidad de justicia administrativa en España
 - 1.2. La necesidad de medios alternativos de resolución de conflictos
2. Desarrollo y situación de las vías extrajudiciales de resolución de conflictos

II. Soluciones administrativas de resolución de conflictos

1. Breve delimitación conceptual de los distintos recursos
 - 1.1. Recursos ordinarios
 - 1.2. Recursos extraordinarios
2. El futuro de los recursos administrativos: en busca de otras fórmulas

III. Análisis de los medios alternativos de resolución de conflictos en el derecho español

1. Análisis de los principales medios alternativos existentes
 - 1.1. Transacción
 - 1.2. El arbitraje
 - 1.3. Mediación

IV. Algunas consideraciones sobre los medios alternativos de resolución de conflictos administrativos en otros ordenamientos jurídicos

1. Los Estados Unidos de América
2. Países de nuestro entorno

V. Conclusiones

Bibliografía

CONSIDERACIONES PREVIAS

Mediante este trabajo se pretende abordar, sin pretensión de abarcar en toda su complejidad, la situación actual de la llamada justicia administrativa, entendida esta como el primer control a la actividad de las Administraciones y el primer mecanismo garante de los derechos de los ciudadanos frente a las injerencias provenientes del sector público. Más en concreto se pretende estudiar lo referente a las vías extrajudiciales de resolución de conflictos administrativos, su delimitación conceptual, su desarrollo e implantación actual en nuestro sistema, dando una visión general de los mismos y comparando su situación en otros ordenamientos jurídicos que a juicio de un servidor son considerados como referentes a todos los niveles: el norteamericano, el francés y el alemán. Con el fin todo ello de propiciar la reflexión acerca de una cuestión de suma importancia para el derecho administrativo y para la sociedad en general.

Pese a ser de reciente creación (datan su origen en el último cuarto del siglo XIX) el derecho administrativo como tal ha sufrido durante el transcurso de los años numerosos cambios, todos ellos para adecuarse al contexto social y estatal del momento.

A pesar de ir siempre rezagado con respecto a esos cambios contextuales, ha conseguido poco a poco reducir la distancia que separaba a la Administración de sus administrados, los cuales han pasado de ser súbditos (en el antiguo régimen) a administrados bajo la supremacía de los poderes públicos, y lo que se ha pretendido es que sean las Administraciones las que se encuentren al servicio de los ciudadanos y no a la inversa, situación a la que poco a poco nos vamos acercando.

Contribuiría en gran medida a la consecución de ese objetivo el replanteamiento de nuestro sistema de justicia administrativa, que se ha quedado un poco «oxidado» con el transcurso de los años, propiciando la separación de la Administración de los ciudadanos.

Se requieren nuevos elementos que den un giro a las relaciones de las Administraciones con sus respectivos administrados, apuntalándose estas sobre la base de una actitud más aperturista, en la que los poderes públicos dialoguen con los ciudadanos y motiven sus actuaciones, llevándose a cabo, siempre que sea posible, consensuadamente con los destinatarios de las mismas. Esta es la verdadera Administración 2.0, la Administración del mañana, y no un ciudadano frente a su ordenador leyendo una resolución «electrónica».

I. INTRODUCCIÓN

1. ¿POR QUÉ SON NECESARIAS LAS VÍAS EXTRAJUDICIALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS?

1.1. Actualidad de justicia administrativa en España

No quería recurrir, como comienzo de este trabajo, a la tan manida crisis de la justicia administrativa española, pero las circunstancias y el momento social que estamos atravesando hace prácticamente inevitable el pasar por encima de ella aunque sea de manera somera.

Para entender este fenómeno debemos analizarlo desde sus orígenes, que son los orígenes mismos del propio estado de derecho tal y como lo conocemos hoy en día. Es pues que debemos situarnos en el año 1978.

Nuestra Constitución, aparte de instaurar el control jurisdiccional sobre la actuación de las Administraciones públicas, con la consiguiente creación de las garantías para los ciudadanos en sus relaciones con las mismas, consagró el derecho a la tutela judicial efectiva como un derecho fundamental, y más si cabe en el ámbito del derecho administrativo, donde se hace necesario el garantizar el cumplimiento estricto de la legalidad por parte de los poderes públicos en sus actuaciones.

Esto desembocó en un incremento exponencial de la litigiosidad en el ámbito administrativo que vio como en apenas 10 años (1986-1996) se multiplicaban por 4 y hasta por 6 el número de recursos interpuestos en dicha jurisdicción¹.

Este aumento exponencial de la litigiosidad, influido por supuesto por la eficacia de dicha tutela judicial, no se vio correspondido ni apoyado por una adecuación del número del personal jurisdiccional o un desarrollo legislativo que hiciese frente a distintas circunstancias por aquel entonces (y hasta hoy día) problemáticas, como el silencio administrativo. Por lo que se produjo una gran dilación de los procedimientos, que se tradujo en un excesivo retraso en la resolución de los recursos planteados, lo cual choca frontalmente con el derecho de los ciudadanos a un proceso sin dilaciones indebidas².

Nos tenemos que situar ya en el año 1998 para ver la introducción de significativas novedades en este orden, de la mano de la Ley 29/1998, de 13 de julio, que sustituyó a la vetusta Ley de 1956. Se produjo una adecuación de la legislación a los cambios sociales y a la situación del

¹ Tribunal Supremo (Salas 3.ª, 4.ª y 5.ª), Anuario 1986 CGPJ y salas de lo Contencioso-Administrativo, Anuario 1996 CGPJ, fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.

² STC 54/2014, de 10 abril.

momento, sobre todo mediante la introducción de grandes cambios de índole procesal, organizativa y funcional.

Estos cambios, aunque necesarios y eficaces en determinadas cuestiones, no paliaron en gran medida el problema de las dilaciones contencioso-administrativas.

Hemos de dar un gran salto en el tiempo y situarnos ya en el año 2012 para continuar con nuestro repaso histórico y nuestro análisis de la crisis de la justicia administrativa, que más que una crisis sobrevenida, es una crisis que lleva arrastrando la propia justicia administrativa desde sus orígenes, o sin ir más lejos, desde los orígenes de nuestro sistema constitucional.

Panorama más que desolador es el que forma la tríada compuesta por la excesiva dilación de los procesos, la deficiente calidad de la actuación judicial y la politización del propio sistema judicial (CGPJ, MF, etc.).

En medio de tal situación, las Cortes Generales aprobaron la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulaban determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, con el fin de desatascar una justicia más que colapsada mediante la introducción de un mecanismo que, atendiendo a criterios economicistas, sirviese como criba al posible planteamiento de las distintas situaciones en vía judicial.

La introducción de dichas tasas, en una primera valoración, mostró un gran impacto sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, donde el número de asuntos descendió en apenas 8 meses un 14,9% en los juzgados de lo contencioso-administrativo, un 19,7% en los tribunales superiores de justicia y un 36,3% en la Audiencia Nacional³.

A pesar de que la llamada vulgarmente «Ley de tasas» consiguió su objetivo, la reducción del número de asuntos y el desatascado de la justicia en general, y de la administrativa en particular, ha producido lo que *a priori* parece más mal del que ha solventado, ya que ha ampliado todavía más la distancia que separaba a los ciudadanos de a pie de la obtención de una tutela judicial efectiva, separando de igual forma a los jueces de la ciudadanía y contribuyendo a aumentar considerablemente la ya notoria negativa imagen social que tienen los jueces y la justicia española, lo cual ha derivado en una disminución de su legitimidad a la hora de impartir una justicia efectiva y de calidad.

Permítame que ponga el foco en la comunidad autónoma de quien escribe, Castilla y León, donde la duración media de los asuntos ha disminuido en un 13,2%, al igual que la pendencia, un 17,3%, la congestión, un 6,3%, y por supuesto la resolución, un 6,3%.

³ Consejo General del Poder Judicial: *Boletín de Información Estadística*, núm. 34, junio 2013.

Estos datos hacen a uno cuestionarse lo siguiente: ¿han merecido «socialmente» la pena dichas reducciones? ¿Se ha solventado la crisis de la justicia administrativa?

El panorama judicial, tan inactivo tiempo atrás, vuelve a sufrir en poco tiempo unos cambios significativos mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, mediante el cual se suprimen las tasas que afectan a las personas físicas en todos los órdenes e instancias. Esto, sumado a la posterior declaración de inconstitucionalidad (STC 140/2016, de 21 de julio de 2016) del artículo 7 de la ley, en relación con las personas jurídicas, nos devuelve a la casilla de salida en cuanto a lo concerniente al orden contencioso-administrativo, que es el que compete a este trabajo.

Es previsible que la actividad de dicho orden vuelva a las cotas anteriores a la introducción de las tasas, pero mientras tanto, su efecto disuasorio aún está patente y siguen reduciéndose en número los asuntos ingresados en la jurisdicción contencioso-administrativa, en un 10,3 % en 2015⁴ y en un 15 % en 2016⁵.

Ante tan descorazonadora situación, impulsados por la necesidad y ansia de justicia que caracterizan al ser humano, surgen, o deben surgir mecanismos alternativos para la resolución de conflictos que eviten la posible ineficacia del proceso.

1.2. La necesidad de medios alternativos de resolución de conflictos

Sería más que recomendable, antes de proseguir, el delimitar lo que se entiende por medios alternativos de resolución de conflictos. Se entiende como tal a todas aquellas instituciones distintas del proceso que pueden solucionar una controversia, pero no solo eso, sino que alguno de ellos evita su posterior planteamiento en sede judicial.

Dicho esto, debemos continuar hablando de lo que en derecho administrativo se considera la piedra angular de estos medios alternativos de resolución de conflictos: 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, que dice lo siguiente:

«2. 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,

⁴ Informe de estadística judicial de Castilla y León de 30 de noviembre de 2016.

⁵ Informe de estadística judicial de Castilla y León de 27 de febrero de 2017.

con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos que se refiere el párrafo anterior, respetando su 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».

Este artículo distingue las distintas instituciones a las que hemos hecho referencia anteriormente. Así, la mediación, el arbitraje, la transacción y la conciliación.

El legislador, consciente de la situación de colapso por la que estaba atravesando la jurisdicción contencioso-administrativa, dio mediante el citado artículo un primer paso encaminado a otorgarle tanto a las Administraciones como (fundamentalmente) a los administrados una habilitación expresa para que resolvieran los conflictos sin llegar a la vía judicial, dando pues un gran impulso a nuevos medios alternativos de resolución de conflictos.

Ya en la propia exposición de motivos de la Ley 30/1992, en su párrafo 13 intenta dibujar unas pinceladas tenues de la que fue su intención⁶.

Habíamos dicho antes que se dio un primer paso, pues bien, dicha expresión debe ser objeto de matización: para dar un paso se necesita un movimiento alternativo y coordinado hacia la dirección deseada de ambas piernas. Pues lo realizado por el legislador mediante dicho artículo no dejó de ser como el movimiento, únicamente de una pierna, que a pesar de ser el de «la pierna de apoyo», todavía necesita de otro movimiento coordinado para avanzar hacia adelante. El siguiente movimiento quedó plasmado y planeado en el propio articulado de la ley, y no es otro que el de la aprobación de una norma con rango de ley que habilite el uso expreso de los distin-

⁶ Ley 30/1992: el título VII, «Revisión de los actos administrativos», establece una profunda modificación del sistema de recursos administrativos vigente hasta hoy, atendiendo los más consolidados planteamientos doctrinales, tanto en lo referente a la simplificación, como a las posibilidades del establecimiento de sistemas de solución de reclamaciones y recursos distintos a los tradicionales y cuya implantación se va haciendo frecuente en los países de nuestro entorno y que ya existen, en algún caso, en nuestro propio ordenamiento.

El sistema de revisión de la actividad de las Administraciones públicas que la ley establece se organiza en torno a dos líneas básicas: la unificación de los recursos ordinarios y el reforzamiento de la revisión de oficio por causa de nulidad.

La primera línea supone establecer un solo posible recurso para agotar la vía administrativa, bien sea el ordinario que se regula en la ley, o el sustitutivo que, con carácter sectorial, puedan establecer otras leyes.

La revisión de oficio, por su parte, se configura como un verdadero procedimiento de nulidad, cuando se funde en esta causa, recogiendo la unanimidad de la doctrina jurisprudencial y científica.

tos mecanismos mencionados. Y es ahí donde precisamente encontramos el motivo por el cual el alcance del artículo 107.2 se ha quedado más corto de lo deseado por el legislador.

2. DESARROLLO Y SITUACIÓN DE LAS VÍAS EXTRAJUDICIALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La resolución de conflictos mediante medios que supongan una alternativa al tradicional proceso es algo que en derecho privado se ha extendido con gran velocidad debido tanto la rapidez como a la eficacia de dichos medios, pero también a que resultan más accesibles para los ciudadanos que el acudir a los tribunales. Incluso la propia Administración así lo entiende, cuando en determinados de sus actos, sometidos al derecho privado, acude a estos medios alternativos.

Es en las relaciones entre Estados donde se ve claramente como los mismos acuden a distintos tipos de negociaciones para solucionar sus disputas, a pesar de que tengan a su disposición diversos tribunales internacionales donde dirimir las mismas. Por lo que siguiendo la lógica sería posible utilizar estos mecanismos negociadores en el plano interior, donde son, si cabe, más útiles y más sencillos de implementar que en el exterior.

Podríamos justificar, como ya hemos dicho anteriormente, el uso de medios alternativos de resolución de conflictos administrativos en el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española. Pero es precisamente en ese artículo donde encontramos un gran escollo a su desarrollo actual, ya que el hecho de que en dicho artículo se ponga de manifiesto que son los juzgados y tribunales los encargados de velar por esa tutela judicial efectiva impide en cierto modo que se puedan solucionar de manera exclusiva las controversias mediante estos medios alternativos.

Por lo que, como sucede actualmente, el acudir a dichos mecanismos es totalmente voluntario, lo que ha propiciado su escasa implantación en el derecho administrativo.

Vemos un ejemplo de voluntariedad en el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, donde se posibilita el acordar la solución en materias susceptibles de transacción.

Nos encontramos, pues, en un punto en el que a pesar de las posibilidades que tanto el ordenamiento jurídico como la doctrina de Tribuna Constitucional ofrecen, no se está aprovechando el potencial de los medios alternativos de resolución de conflictos, a pesar de que en el derecho privado estos han alcanzado, coincidiendo con la imposición de las tasas judiciales, su mayor desarrollo.

Tampoco aprovechamos la buena experiencia que otros países de nuestro entorno tienen en aplicar medios alternativos en derecho administrativo.

II. SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

1. BREVE DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS DISTINTOS RECURSOS

Ha quedado más que demostrada la necesidad de que la Administración se someta a un control exhaustivo no solo en sede judicial sino de otras formas distintas que faciliten la tutela de los derechos de los administrados de forma más eficaz y económica⁷.

Estas formas alternativas a la vía judicial son, en primer lugar, los recursos administrativos, definidos por ENTRENA CUESTA⁸ como «un acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa, o, excepcionalmente, un acto trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes».

Estos recursos administrativos se han concebido a lo largo de la historia de varias formas.

Su concepción más peyorativa es aquella que los concibe como un privilegio de la Administración, una muestra de su prevalencia y superioridad frente a sus administrados, la cual imponía a estos la carga de presentar estos recursos administrativos como paso previo al acceso a la vía judicial, único lugar donde se espera una solución satisfactoria.

Pero lo cierto es que un servidor se decanta por concebir a los recursos administrativos como un instrumento de control de la actividad administrativa y una primera garantía de los ciudadanos, que sin hacer ningún desembolso económico pueden defender sus derechos de forma más rápida que acudiendo al contencioso-administrativo, que se situaría como segunda garantía. A pesar de que en cierto modo los recursos pueden no resolver la controversia de forma definitiva, pues con posterioridad a estos se puede volver a plantear la cuestión en sede judicial.

Los recursos administrativos han sido el objeto de mayor renovación de la Ley 4/1999, de 9 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, que no solo rescató del olvido el recurso de reposición, sino que pese a no variar lo fundamental de aquellos, introdujo ciertas cuestiones que han supuesto el perfeccionamiento de los mismos.

Antes de abordar conceptualmente los distintos recursos administrativos, debemos tener en cuenta que los mismos se pueden clasificar atendiendo a sus diferentes características.

⁷ La exposición de motivos de la Ley 29/1998 señala en los apartado primero, justificación de la reforma, que «el control de legalidad de las actividades administrativas puede y debe ejercerse asimismo por otras vías complementarias de la judicial»

⁸ ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, 2014.

Podemos, en primer lugar, clasificarlos en función de si se interponen contra actos que no agotan la vía administrativa (recurso de alzada), actos que sí concluyen la vía administrativa (recurso de reposición) o actos que se tienen la consideración de firmes (recurso de revisión).

Una segunda forma de clasificarlos sería por su necesidad para acudir a un posterior contencioso-administrativo, en este caso nos encontramos ante recursos obligatorios (alzada y revisión) y recursos opcionales (reposición).

En tercer lugar, podemos clasificarlos atendiendo al órgano administrativo que resuelve dichos recursos, pudiendo ser resueltos por el mismo órgano que dictó el acto que se pretende impugnar (reposición), o bien resueltos por el superior jerárquico del órgano que dictó el acto a recurrir (alzada).

En cuarto lugar, siendo esta la clasificación por la que se ha optado en este trabajo, podemos clasificarlos atendiendo a las causas mismas de las que derivan, pudiendo ser recursos ordinarios, aquellos que están derivados de la existencia de cualquier causa o motivo que genere una irregularidad (reposición y alzada), y recursos extraordinarios, aquellos en los que las causas que los suscitan se encuentran dentro de un catálogo establecido por ley.

Por último, podríamos distinguir entre recursos que se encuentran en la legislación común a todos los sectores administrativos y los que se encuentran en legislación específica.

1.1. Recursos ordinarios

1.1.1. *Recurso de alzada*

El recurso de alzada se encuentra regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en su posterior reforma, la cual copia lo que ya estaba establecido para el que se denominaba recurso ordinario.

Tal y como lo hemos clasificado antes, el recurso de alzada es un recurso ordinario pues puede derivar de la existencia de cualquier causa o motivo que genere una irregularidad, antes mencionada. Se trata de un recurso administrativo que se interpone contra actos que no pongan fin a la vía administrativa⁹; además, este se puede plantear contra resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo y cumplen con las características del artículo 89, y actos de trámite que deciden el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

Se debe interponer ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo, es decir, su superior jerárquico. El plazo será de un mes cuando el acto sea expreso,

⁹ Artículo 109 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

plazo que en la Ley de 1958 estaba fijado en 15 días, pero dada su escasa duración se modificó, y de tres meses cuando no lo sea.

Mediante este recurso se busca que el órgano jerárquicamente superior controle la legalidad, a instancia de parte, y enmiende, si es necesario, los actos de un órgano inferior en el plazo máximo de tres meses, desestimando las pretensiones del administrado una vez transcurrido dicho plazo¹⁰, salvo que dicho recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud¹¹.

Estamos ante un recurso que se ha de interponer obligatoriamente si después queremos acceder a la vía judicial, por lo que una vez obtengamos su resolución, bien sea expresamente o mediante silencio administrativo, al administrado que no vea satisfechas sus pretensiones le queda por supuesto el acudir a la vía judicial contencioso-administrativa, en el plazo de dos o de seis meses¹². Pero continuando en la vía administrativa, y en virtud del artículo 116.1 de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre¹³, podrá optar por interponer el llamado recurso potestativo de reposición.

El potestativo de reposición, que conceptualizaremos en el siguiente apartado, ha sido el protagonista de un continuado e intenso debate tanto a nivel doctrinal como a nivel jurisprudencial¹⁴, ya que a pesar del mencionado artículo 116.1, a tenor del artículo 115.3, contra la resolución de un recurso de alzada no cabe ningún otro recurso administrativo salvo el extraordinario de revisión en ciertos casos.

Nos encontramos, pues, en este caso con otra muestra más de contradicción legislativa que puede derivar en que las pretensiones del administrado no se lleguen a resolver favorablemente, y no solo eso, pues, a pesar de que la Administración, en caso de interponer dicho potestativo recurso, tiene la obligación de resolverlo en plazo, puede demorarse, produciendo esto una vulneración de la tutela judicial efectiva, por influir negativamente en la posible posterior continuación de la controversia en vía judicial.

1.1.2. Recurso potestativo de reposición

Uno de los objetivos de la primigenia Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 fue el reglamentar y agrupar todo el diseminado sistema de recursos que la Ley de Azcárate de 1890

¹⁰ Artículo 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹¹ Artículo 43.2, párrafo segundo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹² Artículo 46.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹³ Artículo 116.1: Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

¹⁴ La STS 767/2011, de 25 de febrero de 2012, dictamina que no se puede interponer un recurso potestativo de reposición con posterioridad a un recurso de alzada.

había propiciado. Pese a que a que en cierta medida lo consiguió, todavía se necesitaba aportar más sencillez al sistema¹⁵, por lo que en la posterior Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) se redujeron los recursos, únicamente existiendo el llamado recurso ordinario (fruto de la unión del recurso de alzada y reposición) y el de revisión, lo que propició la imposibilidad de recurrir todo acto administrativo emitido por un órgano jerárquico que careciera de superior.

De entre los cambios efectuados a la LRJPAC en 1999, se encuentra la reimplantación del recurso de reposición, esta vez de manera potestativa.

Este recurso se aplica, como ya hemos dicho anteriormente, contra actos que ponen fin a la vía administrativa, y es labor del mismo órgano autor del acto recurrido el conocer y resolverlo¹⁶, sin perjuicio de que otros órganos participen en el proceso.

Se dice de él que es potestativo por el simple hecho de que el administrado puede hacer uso del mismo o acudir a la vía judicial directamente. Esto puede ser uno de los motivos por los que se ha dicho en ocasiones que este recurso era únicamente una forma de perder el tiempo¹⁷, pues habitualmente la Administración se enrocaba en su postura, y conseguir que cambie de parecer se antoja labor imposible, llegando incluso a preferir el planteamiento de la controversia en vía judicial.

Más en línea con mi anteriormente expuesta fe en el sistema administrativo como garante de las pretensiones de los ciudadanos y, más que eso, como garante del propio mantenimiento de la ley, está el hecho de que el recurso de reposición supone un gran mecanismo para evitar el planteamiento de la controversia en vía judicial, ya que permite la rectificación de posibles errores cometidos, incluso facilita con su resolución el posterior posible planteamiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa; en definitiva, se trata de un útil instrumento administrativo de resolución de conflictos que en numerosas ocasiones evita la lentitud y carestía de un proceso judicial.

Puede situarse el nacimiento y auge del recurso de reposición en nuestro ordenamiento jurídico en 1924 con la creación del Estatuto Municipal, entendiéndose el mismo como un recurso que se encontraba fuera de la vía administrativa¹⁸ y carecía de sustantividad. Este fue con posterioridad necesariamente matizado por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956.

¹⁵ Conclusiones de la inspección operativa de servicios, realizada entre los años 1986 a 1990 a través de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, en las que se concluye que «la solución a estos problemas no está en la desaparición de los recursos administrativos, porque se suprimiría una vía rápida y económica de satisfacción de los derechos e intereses de los particulares y un medio de la Administración para volver sobre sus propios actos, sino en encontrar caminos para revitalizarlos» (IGSAP, 1990: 159).

¹⁶ STS de 30 de enero de 1958.

¹⁷ PÉREZ SERRANO, N.: *Humoras Doloras y greguerías jurídicas*, 1960, págs. 216 y 218.

¹⁸ GUAITA MARTORELL, A.: «Naturaleza del recurso de reposición previo al contencioso», *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1977, pág. 41 y ss.

Siendo del todo francos, nos encontramos ante una herramienta del todo peculiar, pues a pesar de que nadie duda de que este sea un verdadero recurso y de que el mismo es de carácter administrativo, llama la atención que sea el mismo órgano que dictó la resolución impugnada el que se encargue de resolver este posterior recurso, cuestión que ha puesto en serias dudas la utilidad y la eficacia de este recurso, al no ser un órgano superior o por lo menos independiente el que resuelva sobre la cuestión.

El recurso de reposición existe también fuera de la Ley 30/1992, como sucede con el recurso potestativo de reposición previo a las reclamaciones económico-administrativas¹⁹ y el recurso obligatorio de reposición de los artículos 108 y 14.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, respectivamente.

1.2. Recursos extraordinarios

1.2.1. Recurso de revisión

Finalmente nos encontramos ante este recurso administrativo extraordinario que se interpone contra actos administrativos firmes y únicamente puede fundarse en los motivos previstos por el ordenamiento jurídico, que suponen un *numerus clausus* de situaciones susceptibles de ser recurridas en revisión.

Entendemos por actos administrativos firmes aquellos dispuestos en el artículo 115.1 párrafo tercero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es decir, aquellos que poniendo fin a la vía administrativa no han sido recurridos mediante el recurso potestativo de reposición, o bien aquellos que son resolutorios del recurso potestativo de reposición, al igual que los que no poniendo fin a la vía administrativa no han sido recurridos mediante el recurso obligatorio de alzada, y finalmente los resolutorios del recurso obligatorio de alzada, si no han sido recurridos posteriormente mediante el potestativo de reposición (si se opta por admitir esta posibilidad).

Los motivos que pueden fundamentar este recurso son los citados en el artículo 118.1, que son los siguientes:

«1.ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2.ª Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

¹⁹ Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre, por el que se reglamenta el recurso de reposición previo al económico-administrativo.

3.^a Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4.^a Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme».

Este recurso, como sucede con el potestativo de reposición, debe ser resuelto por el mismo órgano que dictó el acto impugnado²⁰, y se ha de interponer en el plazo de cuatro años desde la fecha de la notificación de la resolución impugnada, o de tres meses desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme, refiriéndose el primer plazo de caducidad al primer motivo tasado de interposición y el segundo a los restantes.

2. EL FUTURO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: EN BUSCA DE OTRAS FÓRMULAS

Como hemos visto durante todo el epígrafe anterior, la importancia de los recursos administrativos como pieza esencial de la justicia administrativa es manifiesta, y están llamados a seguir teniendo ese peso dentro de la actividad administrativa.

Pero también es cierto que conforme van pasando los años, la posible eficacia de los mismos decae, bien sea por razones organizativas como por falta de adaptación funcional a las circunstancias sociales del momento.

Dos son los fenómenos en los que se respalda la anterior afirmación: el primero es la inadmisión por parte de la Administración de gran parte de los recursos interpuestos, y el segundo es el silencio que obtienen por respuesta otro gran porcentaje de ellos, todo ello sin tener en cuenta los numerosos recursos que se solventan negando las pretensiones del administrado, apoyándose únicamente estas resoluciones en motivos políticos o sencillamente en la intención de favorecer a la Administración.

Con total seguridad me atrevería a afirmar que hemos llegado a esta situación por la falta de independencia de los distintos órganos encargados de resolver los recursos. Esto, sumado a los escasos conocimientos técnicos que en ocasiones poseen los mismos, puede a la larga acabar provocando el derrumbe de nuestro sistema de justicia administrativa, al verse la vía judicial como la única apta para dirimir los conflictos existentes entre Administración y administrados.

Para evitar que los recursos administrativos adolezcan de problemas de eficacia, el legislador ha optado ya por diversas soluciones que van desde la eliminación misma de los recursos

²⁰ Artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

(como sucedió con el recurso de reposición), a reestructurarlos de tal forma que su uso se convierta en opcional (cosa que *de facto* puede suponer su desaparición por falta de eficacia y por consiguiente de uso).

Las posibles soluciones más inmediatas a este debilitamiento de los recursos pasan por su vertiente organizativa, por lo que no habría que realizar grandes reformas legislativas para acometerlas.

Se ha propuesto como posible solución el encomendar a una equipo experto en la materia la realización de propuestas de resolución de determinados recursos planteados; dicha propuesta tendría carácter únicamente consultivo²¹ para el órgano de la Administración encargado de resolver el recurso y se adjuntaría a la resolución del mismo, pudiendo así ver el administrado las consideraciones jurídicas y técnicas que al respecto realizan expertos en la materia, lo cual, en caso de ser contrarias a sus intereses, podrían desincentivar el posterior planteamiento de la cuestión en sede judicial. Esta propuesta aumentaría la confianza de los ciudadanos en las resoluciones de la Administración, ya que no solo se solventaría el problema de falta de conocimientos técnicos jurídicos de los órganos encargados de resolver, sino que en cierto modo también se solventaría el problema de falta de independencia que existe en la actualidad.

Por supuesto, esto tendría que venir acompañado con una correcta difusión de las resoluciones a través de los instrumentos públicos de los que disponen las Administraciones, para así hacer más «previsible» para el particular el posible resultado de la interposición de un recurso administrativo sobre una materia en la cual ya se han resuelto numerosos recursos similares. Esto debería estar complementado con un absoluto respeto de las decisiones judiciales, en el sentido de que se adecue la resolución de recursos en vía administrativa a lo sucedido con recursos similares en sede judicial.

A mayores de esta posibilidad, y esgrimiendo la posibilidad que nos da el artículo 107.2 de sustituir los recursos por otras fórmulas, se podría encomendar la resolución de las controversias a órganos administrativos externos independientes²², cuyas resoluciones, por supuesto, serían recurribles en el contencioso-administrativo. Esto dotaría de mayor flexibilidad e independencia al proceso de resolución de conflictos administrativos, y propiciaría el resurgir de la confianza de los ciudadanos en las soluciones aportadas por la justicia administrativa²³.

Ambas posibilidades no requieren, como ya he expuesto antes, de un gran esfuerzo legislativo; la primera se trata únicamente de una cuestión organizativa y la segunda se podría aco-

²¹ ARAGONÉS-BELTRÁN, E.: «Resolución de recursos en el ámbito tributario local: autocontrol jurídico y vía administrativa previa», en VV. AA., *Convención y Arbitraje en el Derecho Tributario*, Madrid: Marcial Pons, 1996, pág. 251.

²² SÁNCHEZ MORÓN, M.: *El control de las Administraciones Públicas y sus Problemas*, Espasa, 1991, pág. 148.

²³ MARTÍN MATEO, R.: *Eficacia Social de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, MAP, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, págs. 122-125.

meter legislativamente de forma sencilla por la Administración correspondiente que tenga esa competencia.

Lejos de estas posibilidades, lo que es una certeza es que en la actualidad hemos sido testigos del nacimiento de una nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, que a pesar de que ha adaptado el procedimiento administrativo al siglo XXI, lo cual resultaba necesario, no aborda ni introduce cambios significativos en su articulado con respecto a cosas tan trascendentales como el silencio administrativo, la invalidez de las actuaciones administrativas, pero sobre todo, sobre el tema que nos concierne en este epígrafe: el régimen de recursos administrativos y su paulatina pérdida de eficiencia y credibilidad, donde solo se limita a transcribir literalmente a su predecesora.

III. ANÁLISIS DE LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL DERECHO ESPAÑOL

Una vez expuesta la actualidad de la justicia administrativa y la estructura de nuestro sistema de recursos administrativos, primera garantía de los ciudadanos, y sus enormes posibilidades de mejora y adaptación al presente, debemos proseguir nuestro trabajo, llegando por fin al *primum movens* del mismo: los medios alternativos de resolución de conflictos administrativos, en su vertiente más «pura», si se me permite decirlo, pues los recursos administrativos pueden no ser considerados como tales por su incapacidad para evitar el posible proceso judicial posterior.

Debemos, antes de entrar a ver pormenorizadamente los más destacados, realizar una clasificación de los mismos; en primer lugar y atendiendo a un criterio clasificatorio propio del derecho procesal, podemos distinguirlos entre métodos heterocompositivos y métodos autocompositivos. Los primeros son aquellos en los que un tercero, provisto de potestad para ello, resuelve la controversia, bien debido a la existencia de un acuerdo entre las partes implicadas o en virtud de la aplicación de normas jurídicas (mediación, conciliación y arbitraje). La autocomposición, por su parte, se da cuando el conflicto se resuelve por la mera voluntad de las partes, bien sea bilateral o unilateralmente (transacción y renuncia).

En segundo lugar, podemos distinguir entre los mecanismos que suponen una alternativa misma a los recursos ordinarios, en la línea de lo dispuesto por el artículo 107.2 de la LRJPAC, y los que suponen una alternativa al contencioso-administrativo, una vez agotada la vía administrativa.

Los susodichos medios llevan usándose en el ámbito del derecho privado desde hace largo tiempo, pero como ya hemos visto no se han introducido en el derecho público por la dificultad que supone coordinar la efectiva puesta en marcha de los mismos con el respeto a las garantías que han de regir la actividad administrativa.

Su voluntariedad es una de las cuestiones problemáticas que llevan consigo estas alternativas a los recursos ordinarios, pues por naturaleza propia son voluntarios para las partes, pero si estos ocupasen el lugar del recurso de alzada, pasarían a ser obligatorios.

1. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES MEDIOS ALTERNATIVOS EXISTENTES

El artículo 107.2 de la LRJPAC hace referencia expresamente a los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje. Por su parte el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) dice textualmente: «1. En los procedimientos en primera o única instancia, el Juez o Tribunal, de oficio o a solicitud de parte, una vez formuladas la demanda y la contestación, podrá someter a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad. Los representantes de las Administraciones públicas [...]». Por lo que en este artículo se menciona expresamente a la transacción como medio para poner fin a la controversia, por ahí es por donde empezaremos nuestro análisis.

1.1. Transacción

La definición de transacción nos llega del derecho privado, se encuentra en el Código Civil, en su artículo 1.809, y es la siguiente: «La transacción es un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que había comenzado».

La transacción llega a nuestros días procedente originariamente del derecho romano, del llamado *pactum*, cuyo objetivo era evitar el planteamiento de la posterior *actio*. Fue recogida en el *Code français*²⁴ aunque no de manera muy satisfactoria, ya que inducía a la confusión con respecto a otras figuras como el allanamiento²⁵. Cuestión que fue enmendada por el Código Civil italiano de 1865.

Ha llegado a nuestros días con la definición del Código Civil vigente antes expuesta, que para numerosos autores²⁶ adolece de un error fundamental: el no fijar las materias objeto de transacción. Pero no hay que hacer énfasis en lo que nuestra definición de transacción no nos otorga sino en lo que sí hace; nos otorga una completa definición de transacción, con sus notas más características, y estas son: se trata de una figura con carácter contractual, consensual, plurilateral, pues son las partes las que debido a una controversia entre ambas realizan cesiones recíprocas para solventarla extrajudicialmente, por lo tanto el objetivo de la misma es la finalización o evitación del pleito, lo cual implica que se nos presenta a la transacción como un sustituto del proceso judicial.

La transacción surge para poner fin a un conflicto entre partes que mantienen una relación litigiosa que no podría solucionarse nada más que judicialmente. Esta solucionaría dicho con-

²⁴ MOXO RUANO, A.: «Notas sobre la naturaleza jurídica de la transacción», *Revista de Derecho Privado*, 1950, págs. 673 y ss.

²⁵ Código francés, artículo 2.044: contrato por el cual las partes ponen término a un litigio ya nacido o previenen un litigio por nacer.

²⁶ CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho civil Común y Foral*, tomo IV, Madrid, 1955, pág 815.

fictio y cerraría la posibilidad de plantearlo con posterioridad en sede judicial, configurándose por ese motivo como un mecanismo realmente útil para evitar la saturación de nuestra justicia.

La transacción puede clasificarse, a tenor de lo visto anteriormente, en judicial y extrajudicial; la primera queda definida en el artículo 692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil²⁷ y se desarrolla en el seno de un procedimiento judicial comenzado, al cual pondría fin. La transacción extrajudicial sería toda la demás desarrollada con anterioridad al proceso o bien desarrollada paralelamente al mismo.

Hay que destacar que la transacción como mecanismo de resolución de conflictos es muy diferente al propio proceso judicial, ya que estamos hablando de un método autocompositivo, cuando el proceso lo es heterocompositivo, en el que la solución llega en aplicación del principio de la autonomía de la voluntad, que se plasma en una relación jurídica concreta y no por aplicación directa del derecho positivo, pues los particulares no son competentes para realizar dicha aplicación.

Por lo tanto, pueden ser objeto de transacción todos aquellos derechos que sean disponibles para los particulares.

En cuanto a su forma, esta no reviste ninguna formalidad especial en lo referido a la transacción extrajudicial, así lo afirmamos con base en el artículo 1.815 del Código Civil²⁸, del que únicamente podemos deducir que en la práctica es la forma escrita de la misma la única viable de cara a la demostrabilidad de su existencia. Otra cosa bien distinta es la transacción judicial que deberá estar contenida en el auto judicial correspondiente.

Una vez analizadas las principales características de la transacción y el papel que en el Derecho privado ha significado, debemos pues entrar de lleno en el análisis de la misma desde la óptica del derecho público.

La transacción se ha contemplado con recelo desde los poderes públicos, acostumbrados a imponer sus criterios o palabras unilateralmente desde el comienzo de los tiempos, lo cual choca

²⁷ 1. Comparecidas las partes, el tribunal declarará abierto el acto y comprobará si subsiste el litigio entre ellas.

Si manifestasen haber llegado a un acuerdo o se mostrasen dispuestas a concluirlo de inmediato, podrán desistir del proceso o solicitar del tribunal que homologue lo acordado.

Las partes de común acuerdo podrán también solicitar la suspensión del proceso de conformidad con lo previsto en el artículo 19.4, para someterse a mediación o arbitraje.

En este caso, el tribunal examinará previamente la concurrencia de los requisitos de capacidad jurídica y poder de disposición de las partes o de sus representantes debidamente acreditados, que asistan al acto.

2. El acuerdo homologado judicialmente surtirá los efectos atribuidos por la ley a la transacción judicial y podrá llevarse a efecto por los trámites previstos para la ejecución de sentencias y convenios judicialmente aprobados. Dicho acuerdo podrá impugnarse por las causas y en la forma que se prevén para la transacción judicial.
3. Si las partes no hubiesen llegado a un acuerdo o no se mostrasen dispuestas a concluirlo de inmediato, la audiencia continuará según lo previsto en los artículos siguientes.

²⁸ «La transacción no comprende sino los objetos expresados determinadamente en ella, o que, por una inducción necesaria de sus palabras, deban reputarse comprendidos en la misma».

frontalmente con las características esenciales de la transacción, la plurilateralidad y el carácter consensual de la misma. Pero a pesar de esto, se trata de una técnica practicada en el seno de las Administraciones públicas²⁹, aunque en la mayoría de los casos no la presenten como tal, sino como actos administrativos unilaterales, y a pesar también de su escasa regulación específica relativa al derecho administrativo, ya que su régimen general se encuentra en el Código Civil.

Encontramos referencias a la misma en el artículo 39.1 de la Ley General Presupuestaria, donde se dictamina que:

«1. Salvo en caso de concurso, no se podrá transigir judicialmente ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros previa audiencia del de Estado en Pleno».

Las normas presupuestarias y financieras regulan numerosos aspectos de la transacción administrativa, en especial su vertiente relacionada con la adquisición o pérdida de bienes o derechos de contenido económico, pero no olvidemos que puede haber otros conflictos dirimidos mediante transacción que no versen sobre ese tipo de bienes o derechos.

También hace una referencia expresa a la misma el artículo 77.1, 2.º párrafo de la LJCA, que indica lo siguiente:

«Los representantes de las Administraciones públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos».

Y precisamente la falta de autorización supone en muchas ocasiones en el caso de la transacción judicial un duro escollo para que esta llegue a buen término, pues al igual que en las grandes empresas que tienen la asistencia jurídica garantizada, a la Administración le «cuesta menos» litigar que transar.

En palabras del profesor GONZALEZ PÉREZ³⁰, «la limitadísima posibilidad de disposición por parte de la Administración pública es lo que ha servido de fundamento a la negativa a admitir la validez del contrato transaccional en el derecho administrativo».

Que la Administración puede transar con los particulares es pues un hecho demostrado, ahora bien, ¿puede hacerlo sobre cualquier materia?

²⁹ Consejo de Estado, dictamen n.º 46.031, de 1 de marzo de 1984: «La transacción constituye una figura jurídica admitida no solo en el campo de las relaciones jurídico-privadas, sino también en el ámbito de las relaciones jurídicas de carácter administrativo».

³⁰ VV. AA.: «La transacción en el Proyecto de Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 145, 1998, pág. 9.

Para contestar a esta pregunta debemos analizar cuáles son los límites materiales de la transacción en el derecho administrativo. Esto no es tarea sencilla, pues en nuestra legislación, ni pública ni privada, se encuentran expresamente delimitadas ni las situaciones en las cuales se puede acudir a esta figura ni cuáles han de ser los límites del contrato transaccional. De esta última se desprende que únicamente se podrá transar sobre materias o derechos disponibles para las partes, con la incompatibilidad que esto puede generar en el caso de la Administración si se tratan cuestiones que pueden afectar al orden público.

Lo cierto es que en el seno de las Administraciones públicas se realizan numerosas transacciones que, dada la indefinición material de dicha figura, versan sobre una gran cantidad de temas distintos, como la explotación de bienes patrimoniales, las concesiones públicas, los contratos administrativos, la responsabilidad patrimonial de la Administración, etc.

Por todo lo expuesto antes, nos encontramos ante una figura que, aunque está muy tratada doctrinalmente (con posiciones enfrentadas entre su viabilidad o no en derecho público), está muy poco definida legislativamente, lo cual conduce a su falta de eficiencia, bien sea por un uso restringido o incorrecto.

La transacción podría ser un gran mecanismo al servicio de la Administración, que podría solventar las cuestiones de escasa importancia, sin obligar al particular a acudir a la vía judicial para una correcta tutela de sus derechos. Pero para ello debemos introducirla plenamente en nuestra legislación administrativa, acotar sus límites y fijar sus procedimientos claramente, y, por qué no, potenciarla, pues podría ser un mecanismo muy útil para evitar el colapso de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa.

1.2. El arbitraje

Bien conocida es en el ámbito del derecho privado la figura del arbitraje, en la cual los sujetos de la controversia seleccionan uno o varios árbitros específicos para dicho conflicto, de los cuales emana la solución del mismo mediante un laudo arbitral que los vincula. Esto resulta en muchas ocasiones más veloz y efectivo que el propio proceso judicial.

Para el profesor BUSTILLO BOLADO, «el arbitraje es un "equivalente jurisdiccional", un sistema heterocompositivo alternativo al proceso por el que las personas naturales o jurídicas pueden someter una controversia, previo convenio, a personas, órganos o entidades diferentes de las que integran el Poder Judicial, cuya decisión (laudo) está legalmente dotada de fuerza de cosa juzgada. El sometimiento de un conflicto a arbitraje supone excluir tal asunto del conocimiento de Jueces y Tribunales, que solo extraordinariamente, por motivos tasados, podrán decidir sobre la validez o nulidad del laudo»³¹.

³¹ BUSTILLO BOLADO, R.: *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, Pamplona: Aranzadi, 2010, pág. 295.

Las virtudes de esta figura se pretenden extrapolar al ámbito público, donde ha encontrado importantes escollos para su introducción.

El principal problema con el que se ha encontrado es el hecho de que se haya puesto su constitucionalidad en tela de juicio, duda que no ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional.

Se duda de la posibilidad de aplicar el arbitraje en el ámbito administrativo sin vulnerar los artículos 24.1 y 117.3 de la Constitución.

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 24.1, en el arbitraje privado, el Tribunal Constitucional ha dilucidado ese posible conflicto esgrimiendo la necesidad de que el sometimiento a arbitraje sea absolutamente voluntario³², pudiendo los titulares del derecho constitucional optar por el mismo con total libertad, o bien acudir a la vía judicial. Este argumento resulta menos consistente en su aplicación en el ámbito público, pues en este no nos encontramos ante dos partes en igualdad de posiciones que someten voluntariamente una controversia a arbitraje, sino que nos encontramos con una desigualdad manifiesta al ser las Administraciones públicas una de las partes y gozar estas de potestades públicas que las sitúan en una posición de supremacía con respecto a los administrados.

El artículo 117.3 de la CE establece que la justicia «se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados». El arbitraje, como método de resolución de conflictos alternativo a la vía judicial puede chocar con tal precepto.

Pues bien, el Tribunal Constitucional se ha manifestado (sobre el ámbito privado, por supuesto) a favor de la constitucionalidad del mismo, al declarar a este un «equivalente jurisdiccional»³³, al ser de carácter voluntario y revisable posteriormente en vía judicial de la forma en que la ley lo determine.

Esto nuevamente se complica a la hora de exportarlo al derecho administrativo, pues resulta difícil de creer que un tercero imponga una solución en lugar de la Administración, siendo esta última la única que puede velar por el interés público.

No debemos olvidarnos del control judicial al que debe estar sometida toda actuación de las Administraciones públicas (art. 106.1 CE), que puede conciliarse con el arbitraje administrativo, pues dicho control no impide la creación de mecanismos distintos a la vía judicial para la solución de controversias, sino que más bien se refiere a la imposibilidad de que existan materias o cuestiones que se escapen de su ulterior control judicial, recayendo el control en la propia Administración (principio de división de poderes). Por tanto, sería compatible el sometimiento de la controversia a arbitraje, mientras se garantice esa separación de poderes que se plasma en el posible y exclusivo posterior control judicial.

³² STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 47.º).

³³ STC 179/1996, de 12 de noviembre.

Por tanto, como hemos visto antes, no cabrían *a priori* dudar sobre la constitucionalidad del arbitraje en derecho administrativo, mientras este sea de carácter voluntario para las partes y se llevase a cabo con unas garantías, entre las cuales está la posibilidad de una posterior revisión judicial en referencia al control de la legalidad del proceso en sí y sin que ello suponga una revisión sobre el fondo de la controversia que motiva el laudo arbitral.

Pese a admitir el arbitraje en materia administrativa como método de resolución de conflictos, nuestra legislación no ha regulado de manera expresa en tal ámbito dicho mecanismo, sino que regula el arbitraje de manera general en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, y modifica la misma mediante la Ley 11/2011, por lo que debemos acudir a otras leyes para sustanciar dicha admisibilidad.

Grosso modo podemos encontrarlo en el artículo 41 del Decreto 1021/1964 de 15 de abril³⁴ que aprueba la Ley de Patrimonio del Estado, la disposición final décima de la Ley 22/2003, Concursal³⁵ y el artículo 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria³⁶.

Todas estas disposiciones legales son muestra suficiente de la posibilidad de aplicar el arbitraje en el ámbito administrativo, arbitraje que en todo caso será de derecho y no de equidad, como sostiene la profesora GARCÍA PÉREZ³⁷.

Pero sin el necesario impulso que le daría la regulación del mismo en una norma con rango de ley, está abocado a la inoperatividad.

Pese a que hay autores como HUERGO LORA³⁸ que se han manifestado en contra de la posibilidad de aplicar el arbitraje en derecho público, un servidor considera el arbitraje administrativo como un mecanismo capaz de solventar disputas de una manera muy eficaz, más incluso que los vetustos recursos administrativos. Pero para eliminar de una vez por todas las barreras que impiden su completa introducción en el derecho administrativo, es primordial la regulación básica del mismo, una regulación que contenga aquellas materias sobre las cuales sería suscepti-

³⁴ Para someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre los bienes o derechos patrimoniales, hará falta una ley que lo autorice.

³⁵ 1. Salvo en caso de concurso, no se podrá transigir judicialmente ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros previa audiencia del de Estado en Pleno.

³⁶ Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 del artículo 10 de esta ley, no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno.

³⁷ GARCÍA PÉREZ, M.: *Arbitraje y derecho administrativo*, Thomson Reuters, 2011, pág. 69.

³⁸ HUERGO LORA, A.: *La resolución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo: la transacción, el arbitraje*, Bolonia: Real Colegio de España, 2000, pág. 177.

ble de aplicación (pues el criterio de la disponibilidad material es de una difícil aplicación en lo referente al derecho público), que estructure el procedimiento arbitral, recalando las garantías que ha de respetar en todo caso el mismo, que contenga métodos para la correcta selección de árbitros legitimados, y que finalmente delimite los posibles escenarios que deriven del dictamen de un laudo arbitral en materia administrativa.

1.3. Mediación

Dentro de esos métodos de resolución de conflictos heterocompositivos nos encontramos con la mediación, mediante la cual las partes intervinientes ponen fin a su controversia gracias a la intervención de un tercero, el mediador, el cual únicamente acerca posturas y propone soluciones para alcanzar la más beneficiosa para ambas partes.

Estamos ante un método de resolución de conflictos cuyo eje principal es la libre negociación entre las partes, al igual que sucedía en la transacción, pero con la intervención de un tercero, el cual no impone una solución, como en el arbitraje.

En el ámbito administrativo, la mediación no goza de regulación específica, sino que como ocurre en el orden social, se extrapolará su regulación civil, contenida básicamente en la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 (DOUE de 24 de mayo), sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, donde se regulan los mínimos de dicho mecanismo y se emplaza a los estados a desarrollarlo en sus ordenamientos internos. España así lo hizo mediante la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Esta excluye expresamente en su artículo 2.2 la mediación en el derecho administrativo³⁹, pero como bien expresa el segundo punto del preámbulo de dicha ley, «las exclusiones previstas en la presente norma no lo son para limitar la mediación en los ámbitos a que se refieren sino para reservar su regulación a las normas sectoriales correspondientes».

Nuevamente, nos encontramos con una expresa habilitación legal⁴⁰ hecha en favor de los sistemas alternativos de resolución de conflictos y con la ausencia de la legislación concreta que desarrolle los mismos en el ámbito del derecho administrativo.

Estamos ante otra valiosa herramienta alternativa que puede aliviar los juzgados disminuyendo la litigiosidad, y puede brindar a los ciudadanos la posibilidad de solucionar sus problemas

³⁹ Quedan excluidos, en todo caso, del ámbito de aplicación de esta ley:

- a) La mediación penal.
- b) La mediación con las Administraciones públicas.
- c) La mediación laboral.
- d) La mediación en materia de consumo.

⁴⁰ Artículo 77 de la LRJCA.

con la Administración de forma ágil y económica, en un clima de diálogo y negociación sobre materias disponibles, y no de imposición unilateral de una solución que en la mayoría de casos no es satisfactoria ni para la Administración que la dictamina.

Estamos dando pasos hacia la plena regulación e implantación de la medicación administrativa como mecanismo para la resolución de disputas entre Administración y administrados; ello se refleja en la elaboración de un protocolo de actuación para la implantación de un proyecto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa, por parte del Consejo General del Poder Judicial, en el que se recogen los fundamentos de la misma, orientaciones dirigidas a los poderes públicos para la implantación de un proyecto de mediación administrativa, un listado de razones por las cuales la considera beneficiosa, y toda una guía conceptual del proceso.

Pero pese a los evidentes avances, se requiere de un esfuerzo legislativo a la par que económico que implemente la misma, cosa que se presenta harto difícil con las circunstancias económicas actuales.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS EN OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

1. LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Ya desde 1990 se lleva trabajando y desarrollando en lo que los americanos han denominado *Alternative Dispute Resolutions*, ADR, que han potenciado los mecanismos de resolución de conflictos alternativos a la vía judicial.

Esto se ha conseguido, entre otras cosas, al legislar expresamente y habilitar las ADR en sus leyes federales, más en concreto en el *United States Code*, en el título 28, parte III, capítulo 44, párrafo 651, que ha influido en la extrapolación de los mismos a la *Administrative Dispute Resolution Act*.

El uso de estas ADR en el ámbito administrativo se vio motivado por el colapso de los tribunales y la lentitud de los mismos, e incluso imprecisión a la hora de solventar las controversias surgidas entre Administración y administrados.

Los americanos han determinado que es aconsejable acudir a las ADR cuando la Administración esté tratando materias disponibles como compraventas, contratos públicos, relaciones entre agencias federales, gobierno estatal y local.

De entre las ADR más utilizadas en la práctica, se encuentran el arbitraje, la mediación, *facilitating*, la conciliación o *convening*, *negotiation* (un diálogo más continuo y comprensivo sobre

la controversia), *ombudsman* (canalización de la defensa de los intereses de los particulares a través de un tercero neutral, aunque en ocasiones parte de la estructura de la administración), *mini-trials* (procedimientos similares a juicios pero fuera de la vía judicial), y demás figuras creadas por el derecho americano.

Es indudable pues la gran apuesta que desde Norteamérica se ha hecho por estos ADR, tanto a nivel legislativo como presupuestario, y por supuesto práctico; estas tres cuestiones han propiciado que los métodos alternativos de resolución de conflictos administrativo sean un hecho. Se ha brindado la posibilidad a los ciudadanos de solucionar sus controversias de una manera (por lo general) más ágil, económica y equitativa que el propio proceso judicial, lo que ha derivado en una mejora de las relaciones entre las Administraciones y sus administrados, las cuales están provistas de sistemas que les acercan a los destinatarios de su actividad administrativa, lo que ha redundado en un descenso de la litigiosidad, con todas las cuestiones positivas que de ahí se desprenden.

El sistema americano, con su experiencia y sus buenos resultados, debe ser una inspiración para nosotros que todavía nos encontramos embarrados en los temores y las dudas acerca de la constitucionalidad de las distintas vías extrajudiciales de resolución de conflictos administrativos.

2. PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

Como hemos visto en el caso americano, el posible colapso y la ineficacia de la justicia «tradicional» ha propiciado la búsqueda de sistemas «alternativos», pues bien, esto ha ocurrido en todos los países, incluidos, por supuesto, los de nuestro entorno.

En Francia, al igual que sucede en nuestro propio país, no disponen las Administraciones de una regulación general al respecto de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos administrativos, si bien se le ha dedicado una mayor atención a su estudio.

Pese a ello, en la actualidad estas técnicas han caído aparentemente en el olvido, pues ni tan si quiera se han introducido en el más reciente Código de Justicia Administrativa, y aún (como sucede en España) se debe acudir a una amalgama normativa eminentemente privatista para conocer su regulación.

Las dudas sobre la aplicabilidad de estos mecanismos también se hacen notar entre nuestros vecinos franceses, lo cual redundará en la escasa puesta en práctica de los mismos y el mantenimiento de planteamientos muy restrictivos, por ejemplo, en lo referente al arbitraje administrativo.

Respecto al mismo, en particular, una actitud menos restrictiva es la que mantiene el derecho alemán, el cual admite, aunque indirectamente, en la VwGO, dicha posibilidad. Y es de forma indirecta porque admite la posibilidad de la creación de tribunales arbitrales públicos.

Pese a ello, en Alemania no se ha generalizado el uso de estas prácticas en las Administraciones, al contrario de lo que sucede con las transacciones, reguladas y admitidas específicamente por la legislación alemana, las cuales son más frecuentes en la práctica que el arbitraje administrativo.

Tanto Francia como Alemania han trabajado doctrinalmente más en profundidad el uso o aplicación de mecanismos extrajudiciales al derecho administrativo; a pesar de eso no se encuentran en una posición de superioridad con respecto a España en su puesta en práctica, como sí la ostentan los Estados Unidos de América con sus *alternative dispute resolution systems*.

V. CONCLUSIONES

Es un hecho que la justicia administrativa debe modernizarse, y con ese fin han surgido varios intentos en forma de anteproyecto de ley de arbitraje administrativo, como el llevado a cabo en Andalucía, pero sin llegar a fructificar, como sí lo han hecho las llamadas «siamesas administrativas», la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas, como ya hemos mencionado con anterioridad, surgidas con el fin de modernizar la Administración a base de introducir (sin estandarizar) las nuevas tecnologías en las relaciones Administración-administrado.

Estas reformas, previsiblemente, van a dotar de más agilidad a la Administración, a la par que van a suponer un ahorro considerable para las arcas públicas, teniendo un coste hasta 50 veces inferior la gestión burocrática llevada a cabo por internet frente a la tradicional, como ya puso de manifiesto el exministro del Gabinete del Reino Unido, Francis Maude, durante el encuentro de ministros de Administraciones públicas llevado a cabo en febrero de 2014 en Madrid⁴¹.

Pero debemos preguntarnos: ¿estas reformas solucionan los problemas que se han puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo? La respuesta es no, estas reformas no solucionan las deficiencias que a lo largo de los años han ido surgiendo en el procedimiento administrativo, como pueden ser la discrecionalidad de la Administración a la hora de ejercer sus potestades, el pernicioso empleo del silencio administrativo como forma habitual de respuesta o la inoperatividad manifiesta que ha mostrado en la actualidad el régimen de recursos administrativos como garantía de los derechos de los ciudadanos, y, por supuesto, poco o nada van a influir estas reformas en la más que probable vuelta a la saturación de la jurisdicción contencioso-administrativa después de la supresión de las tasas judiciales.

Las posibilidades de la introducción de vías extrajudiciales en la resolución de conflictos administrativos son más que prometedoras, a la vista de los resultados obtenidos por figuras

⁴¹ «Ministros europeos ven la administración electrónica como un motor del ahorro», *El Confidencial*, 10 de febrero de 2014, Madrid, en: http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2014-02-10/ministros-europeos-ven-la-administracion-electronica-como-un-motor-del-ahorro_169303/

como la transacción, el arbitraje o la mediación en el ámbito civil y mercantil. Y, por supuesto, a la vista de la experiencia en la utilización de las ADR en Norteamérica, donde se han convertido en una verdadera alternativa para los ciudadanos, que han afianzado sus relaciones con las distintas Administraciones.

Como ya hemos visto, en España varias son las cuestiones que impiden la implantación de estos mecanismos alternativos en el derecho administrativo. Entre ellas el miedo que suscita la aplicación de mecanismos procedentes del derecho privado en el ámbito público, o las dudas sobre la constitucionalidad de los mismos al tratar cuestiones que suscitan la aplicación de potestades públicas, tras las cuales se defienden los intereses de la generalidad de los ciudadanos.

Si bien todas estas dudas podrían superarse legislando sobre la materia, erradicando la dispersión normativa existente, regulando los distintos mecanismos de posible utilización, las materias sobre las que podrían hacerse uso, los procedimientos de los mismos y las garantías que debieran respetar al tratarse de cuestiones de derecho administrativo.

Pero para la introducción de cambios de estas dimensiones en el procedimiento administrativo se requiere, aparte del esfuerzo legislativo que ya hemos dicho, un esfuerzo presupuestario, dotando a las distintas Administraciones de fondos para poder poner en práctica lo que se ha legislado anteriormente. También se requiere un esfuerzo formativo para acercar las virtudes de estas nuevas «herramientas» a la ciudadanía y a los distintos operadores jurídicos, así como formar para su correcta utilización.

La introducción de estos nuevos elementos y su puesta a disposición de Administraciones, y en especial de administrados, supondría una verdadera revolución en la forma de concebir las relaciones administrativas y el desarrollo de la actividad pública, lejos de la revolución tecnológica, que aparentemente es el objetivo prioritario de las actuales políticas públicas.

Pero por encima del aumento de la eficacia de la justicia administrativa, de la agilidad de los procedimientos y de la reducción de costes para los administrados, devolvería a los ciudadanos la «fe» en la Administración que han perdido y que la vía judicial no contribuye a recuperar sino a difuminar aún más, al basarse estos mecanismos en la negociación, en el consenso, en la búsqueda de soluciones motivadas y, en la medida en que sea posible, beneficiosas para las dos partes de la controversia, frente a los procesos que enfrentan a las partes.

Bibliografía

- ARAGONÉS-BELTRÁN, E. [1996]: «Resolución de recursos en el ámbito tributario local: autocontrol jurídico y vía administrativa previa», en VV. AA, *Convención y Arbitraje en el Derecho Tributario*, Madrid: Marcial Pons.
- BUSTILLO BOLADO, R. [2010]: *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, Pamplona: Aranzadi.
- *Derecho Administrativo Español y solución extrajudicial de conflictos: entre el (razonablemente hermoso) mito y la (menos edificante de lo deseable) realidad*, Universidad de Vigo.
- CARBALLO MARTÍNEZ, G. [2013]: «La Mediación Administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 29, págs. 1-22.
- CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. [2003]: *Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de Derecho público: VI Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- CASTÁN TOBEÑAS, J. [1955]: *Derecho civil Común y Foral*, tomo IV, Madrid.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL [2013]: «Primera valoración del impacto de la modificación de las tasas en la entrada de los órganos judiciales en base a la Estadística Judicial», *Boletín Información Estadística*, núm. 34, págs. 1-19.
- [2011]: *Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Consejo General del Poder Judicial, Fundación Valsain.
- CRESPO MONTES, L. F. [2003]: *Mitos y ritos de la administración española*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DE ASÍS ROIG, A. [1999]: «Los recursos administrativos de reposición y dealzada», *Documentación Administrativa*, núms. 254-255, págs. 264-317.
- DEL OLMO ALONSO, J. [2004]: *Medios Alternativos de Resolución de Conflictos en Derecho Administrativo*, Universidad de Alcalá.
- DORADO PICÓN, A. [2013]: «El Arbitraje y la Mediación en España», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 29, págs. 1-8.
- ENTRENA CUESTA, R. [2014]: *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R. [2004]: *El arbitraje: ensayo de alternativa limitada al recurso contencioso-administrativo*, Consejo General del Poder Judicial, Fundación Wellington, D. L.
- GARCÍA PÉREZ, M. [2011]: *Arbitraje y derecho administrativo*, Thomson Reuters.
- GARCÍA VICARIO, M.^a C. [2013]: «La Mediación como sistema alternativo y complementario de resolución de conflictos en la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 29, págs. 1-27.
- GUAITA MARTORELL, A. [1977]: «Naturaleza del recurso de reposición previo al contencioso», *Revista Administración Pública*, núm. 82, pág. 41 y ss.

HUERGO LORA, A. [2000]: *La resolución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo: la transacción, el arbitraje*, Bolonia: Real Colegio de España.

ÍSCAR DE HOYOS, J. [2013]: «El Arbitraje Institucional», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 29, págs. 1-26.

LOPERENA ROTA, D. [2000]: *La transacción en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Oñati: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

MARTÍN MATEO, R. [1989]: *Eficacia Social de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, MAP, Instituto Nacional de Administración Pública.

MOXO RUANO, A. [1950]: «Notas sobre la naturaleza jurídica de la transacción», *Revista de Derecho Privado*, págs. 673 y ss.

PALMA FERNÁNDEZ, J. L. [2006]: «El contrato de transacción y las administraciones públicas. La doctrina del Consejo de Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 169, págs. 337-351.

PÉREZ MORENO, A. [2000]: «Procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje como alternativa a la vía administrativa de recurso», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 37, págs. 11-38.

PÉREZ SERRANO, N. [1960]: *Humoras Doloras y greguerías jurídicas*.

RIVERO ORTEGA, R. [2000]: «Repensando el estado de derecho. El arbitraje administrativo como alternativa al colapso jurisdiccional en el control de la administración», en VV. AA., *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, págs. 2.487-2.498.

SÁNCHEZ MORÓN, M. [1991]: *El control de las Administraciones Públicas y sus Problemas*, Espasa.

TÁBOAS BENTANACHS, M. [2003]: *Los recursos administrativos: una visión práctica*, Ediciones Experiencia.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. [1997]: «El arbitraje de Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 143, págs. 75-106.