



## **Análisis sobre la situación actual de los recursos administrativos: algunas propuestas de cambio (1)**

Analysis of the current state of administrative appeals:  
some proposals for change

ANNA PALLARÈS SERRANO

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universitat Rovira i Virgili  
anna.pallares@urv.cat  
ORCID: 0000-0003-4617-5909

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.125.2023.09>

**LABURPENA:** Administrazio-errekurtsoen egungo egoerari buruzko lan honek justizia administratiboaren eraginkortasunaren erradiografia orokor bat aurkeztea du xede, egungo datuek uzten duten neurrian. Horretarako, eta kontuan hartuta estatistikaren arabera baliabide arruntak ez direla eraginkorrak, aipatu administrazio-errekurtsoen arazo nagusiak zehaztu ditugu, *lege ferenda* horiek hobetzeko proposamen batzuk aurkezte aldera. Gomendio hauek zehazteko, baliabide berezi/ sektorialen indarguneak aztertu dira, eta, halaber, gatazkak ebazteko beste mekanismo batzuen esperientzia arrakastatsuak hartu dira kontuan; besteak beste, Nahitaezko Desjabetzearen Probintzia Epaimahaiaren, Bartzelonako *Consell Tributari* delakoaren eta unibertsitateen defendatzaileen esperientzia.

**HITZ GAKOAK:** Justizia administratiboa. Errekurtso arruntak. Errekurtso bereziak. Gatazkak konpontzeko beste prozedura batzuk.

**ABSTRACT:** The aim of this paper on the current state of administrative appeals is to present an overall picture of the effectiveness of administrative justice, to the extent that the available data allow us to do so. To this end, and using statistics that show the lack of effectiveness of ordinary appeals, we identify the main problems of the aforementioned administrative appeals and then go on to make some de *lege ferenda* proposals for their improvement. These proposals

---

(1) Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i «El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos» (referencia PID2020-112688GB-100), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y se ha realizado como miembro del Grupo de Investigación de la Universitat Rovira i Virgili *Territori, Ciutadania i Sostenibilitat*, reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).



arise from the study of the strengths of the special/sectorial appeals and from some successful experiences of other conflict resolution mechanisms, such as the Provincial Jury of Forced Expropriation, the Barcelona Tax Council and the University ombudsmen.

**KEYWORDS:** Administrative justice. Ordinary appeals. Special appeals. Other conflict resolution procedures.

**RESUMEN:** Este trabajo, sobre la situación actual de los recursos administrativos, tiene como objetivo presentar una radiografía global de la eficacia de la justicia administrativa, en parte, hasta donde nos permiten los datos disponibles que existen. Para ello, y partiendo de la estadística que refleja la falta de efectividad de los recursos ordinarios, determinamos los principales problemas de los mencionados recursos administrativos con la pretensión de presentar algunas propuestas de mejora de *lege ferenda*. Estas recomendaciones surgen a resultas del estudio de las fortalezas de los recursos especiales/sectoriales y de algunas experiencias de éxito de otros mecanismos de resolución de conflictos, como el Jurado Provincial de Expropiación forzosa, el *Consell Tributari* de Barcelona y los/las defensores/as de las universidades.

**PALABRAS CLAVE:** Justicia administrativa. Recursos ordinarios. Recursos especiales. Otros procedimientos de resolución de conflictos.

Trabajo recibido el 25 de noviembre de 2022

Aceptado por el Consejo de Redacción el 19 de enero de 2023



**Sumario:** I. Introducción.—II. Los principales problemas de los recursos administrativos ordinarios. 1. La eclosión de variantes del sistema de recursos: pervivencia de un modelo general excepcionado cada vez en más sectores. 2. La falta de independencia e imparcialidad de los órganos que resuelven. 3. La falta de especialización de los órganos resolutorios. 4. La exigencia de agotamiento de la vía administrativa. 5. La no suspensión de la ejecutoriedad de la actuación administrativa como regla general. 6. La limitación del objeto de la controversia. 7. La falta de transparencia y publicidad del número y sentido de las actuaciones y resoluciones administrativas en la materia.—III. Estudio de los puntos fuertes y débiles de los recursos administrativos especiales/sectoriales. 1. Los recursos económico-administrativos. 2. El recurso especial contractual. 3. La reclamación sobre acceso a la información pública. 4. La reclamación para la unidad de mercado. 5. El recurso especial en el ámbito deportivo. 6. Las reclamaciones universitarias.—IV. La viabilidad de otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje en sede preprocesal como alternativa a los clásicos recursos administrativos. 1. El Jurado Provincial de Expropiación forzosa como órgano con tintes arbitrales. 2. La exitosa experiencia del *Consell Tributari* de Barcelona. 3. Los/las defensores/as de las universidades como posible modelo a extrapolar a otros ámbitos de la administración.—V. Algunas propuestas de mejora.—VI. Bibliografía.

## I. Introducción

Nuestro ordenamiento prevé un sistema de justicia administrativa que no es del todo satisfactorio. Así, nos encontramos, como veremos seguidamente a nivel estadístico, unas cifras que evidencian una falta de efectividad en sede de recursos administrativos ordinarios. Por ello, pasaremos a analizar los que consideramos principales problemas de los recursos administrativos ordinarios para, a partir de esta diagnosis, buscar soluciones para mejorar de *lege ferenda* los déficits que presenta su regulación. Para adentrarnos en esta búsqueda de propuestas de mejora indagaremos en experiencias de justicia administrativa avaladas por sus satisfactorios resultados. En consecuencia, por un lado, abordaremos el estudio de los recursos administrativos especiales, centrándonos sobre todo en sus virtualidades, y, asimismo, analizaremos otros mecanismos de resolución de conflictos en sede administrativa (2).

---

(2) Para una visión amplia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en sede administrativa, incluyendo la terminación convencional de los procedimientos administrativos, *vid.* RAMS RAMOS, Leonor (2018), «Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ADR) en el ámbito del derecho administrativo», en CHICO DE LA CÁMARA, Pablo (Dir.), *Las medidas alterna-*



Tal como hemos mencionado, los datos que disponemos, y que mostramos a continuación, reflejan la falta de efectividad de los recursos ordinarios y la ineficacia del actual sistema de recursos administrativos como sistema de garantía para los afectados y como filtro para la evitación de litigios contencioso-administrativos. Así:

- Sabemos, a través del «Informe sobre Justicia Administrativa 2021», realizado por el CIJA (Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa), que la jurisdicción Contencioso-Administrativa es la que tiene un mayor nivel de pendencia y congestión<sup>(3)</sup>. Estos datos se reflejan también en la publicación «La justicia dato a dato año 2021. Estadística judicial», presentada por el Consejo General del Poder Judicial<sup>(4)</sup>.
- También conocemos, a través del «Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa» de 2013, elaborado por la Sección especial, de la Comisión General de Codificación, para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que los datos comparados de litigiosidad de España, Alemania, Inglaterra y Gales y Francia hacen concluir que el número de tramitación de litigios en España es desproporcionadamente alto, que en la primera instancia contencioso-administrativa se produce el doble de estimaciones que en Alemania o en Francia y, en cambio, en la segunda instancia o casación los datos de estimación están muy equiparados a los de Alemania o Reino Unido. De todo ello se desprende que «hay mayor infracción del Derecho en las resoluciones administrativas que en las resoluciones judiciales de primera instancia»<sup>(5)</sup>.

En definitiva, salvo algunas excepciones en determinados ámbitos sectoriales, el sistema de resolución de conflictos en vía administrativa no es eficaz para garantizar los derechos de los afectados y evitar los litigios.

---

*tivas de resolución de conflictos (ADR) en las distintas esferas del ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 669-713.

(3) DÍEZ SASTRE, Silvia, (Dir.), (2021), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2021*, Centro de Investigación sobre la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), Madrid, pág. 67.

(4) *Vid.* pág. 43 de la mencionada publicación. file:///C:/Users/39693634-G/Downloads/Justicia%20Dato%20a%20Dato%202021-2.pdf (consultado 28/10/2022).

(5) COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN. Sección Especial para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (2013), *Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Ministerio de Justicia, Madrid, págs. 21-22.



## II. Los principales problemas de los recursos administrativos ordinarios

Antes de acometer punto por punto los déficits de los recursos administrativos ordinarios, nos parece oportuno recordar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante PACAP), regula los recursos administrativos ordinarios en los artículos 112 a 124. En concreto, en el apartado 1.º del artículo 112 se expresa que:

«Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley».

Pasamos, seguidamente, a presentar cuáles son los principales problemas que encontramos en la configuración actual de los recursos ordinarios(6).

### 1. La eclosión de variantes del sistema de recursos: pervivencia de un modelo general excepcionado cada vez en más sectores

Más allá del modelo general establecido de recursos administrativos ordinarios, la PACAP, en el apartado 4.º del artículo 112, contempla las reclamaciones económico-administrativas reguladas por su legislación específica y posibilita, en el apartado 2.º del mismo artículo, y cuando la especificidad de la materia lo justifique, que las leyes sustituyan los recursos ordinarios —alzada y potestativo reposición— por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, respetando las garantías y principios y plazos reconocidos en la PACAP.

A parte de que la normativa, en las disposiciones citadas, haya manifestado la capacidad del legislador para excepcionar el régimen gene-

---

(6) Un estudio en profundidad sobre los recursos administrativos lo encontramos en CIERCO SEIRA, César (2016), «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid, págs. 675-783.



ral, esta facultad la tiene atribuida el legislador que tiene competencias para regular un sector determinado. Además, hemos de tener en cuenta que, en aras a determinar cuál es la normativa aplicable al caso concreto, es regla general de nuestro ordenamiento jurídico la prevalencia de la norma especial sobre la general (7).

A resultas del funcionamiento de los principio y reglas generales de nuestro ordenamiento y de las facultades que se confiere al legislador de forma explícita, en las disposiciones citadas, para excepcionar el régimen general, se ha producido en nuestro ordenamiento una proliferación de recursos administrativos especiales/sectoriales.

Ahora bien, que exista esta posibilidad no significa que la generalización de los recursos especiales sea la opción legislativa más conveniente. La dispersión normativa que implica y el desconocimiento generalizado del funcionamiento de cada uno de los diferentes recursos introduce inseguridad jurídica y dificulta su aplicación a los operadores jurídicos, en general, y a los interesados, en particular.

Más bien, opinamos que esta eclosión de recursos administrativos especiales responde a una huida consciente del régimen general de recursos ordinarios, considerado insatisfactorio, por los déficits que presenta su articulación.

## **2. La falta de independencia e imparcialidad de los órganos que resuelven**

Para la obtención de una buena justicia administrativa es necesario que en sede de recursos el órgano que los resuelva sea independiente e imparcial. Así se recoge, en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuando se refiere al derecho a un proceso equitativo: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones...».

Tal como se articula en nuestro ordenamiento el funcionamiento de los recursos administrativos ordinarios, no existen garantías de esta independencia e imparcialidad a la que hace referencia el artículo 6 citado. Así, el órgano que resuelve el recurso de alzada es el superior jerárquico del órgano que ha dictado el acto que se recurre (artículo 121.1 PACAP) y el órgano que resuelve el recurso potestativo de reposición es el mismo órgano que ha dictado el acto que se recurre (artículo 123 PACAP). En el primer

---

(7) *Lex specialis derogat generali*.



caso, es difícil que el superior jerárquico desautorice y cambie de criterio con relación a una resolución que ha dictado una persona con la que suele existir una relación de confianza y que resuelve muchas veces los recursos siguiendo instrucciones que recibe del propio superior jerárquico. Además, el superior jerárquico suele encontrarse más cómodo en el desempeño de funciones de dirección y coordinación que en el desarrollo de funciones técnicas, como es la resolución de un recurso de alzada. La imparcialidad del órgano que resuelve un recurso potestativo de reposición no puede existir, de ninguna de las maneras, desde el momento que nos referimos al mismo órgano que ha dictado el acto recurrido.

Esta realidad representa uno de los problemas principales para considerar los recursos administrativos ordinarios como instrumentos que han de servir para garantizar los derechos de los afectados contra las resoluciones administrativas.

### 3. La falta de especialización de los órganos resolutorios

La resolución de los recursos administrativos a menudo está en manos de cargos de nombramiento y confianza política cuyo conocimiento jurídico y técnico de la materia sobre la que resuelven no queda garantizada. Esta realidad podría explicar los datos, expresados con anterioridad, de que la aplicación de la legalidad deja mucho que desear en las resoluciones administrativas en vía de recurso ordinario.

Además, para que haya confianza en que las resoluciones administrativas en vía de recurso son acertadas, acordes con la legalidad aplicable y válidas, cabe considerar la conveniencia de que los órganos, comisiones o tribunales que resuelvan los recursos administrativos ordinarios estén formados por personas con amplia experiencia como juristas y como funcionarios técnicos.

### 4. La exigencia de agotamiento de la vía administrativa

El artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, expresa que «el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación (...) y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa» (8). El incumplimiento de este requisito procesal comporta la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por «haberse

---

(8) Los actos que ponen fin a la vía administrativa, de acuerdo con el artículo 114 de la PACAP, son:

a) Las resoluciones de los recursos de alzada.



interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación» de acuerdo con el artículo 51.1.c) Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta exigencia de agotar la vía administrativa responde a la pretensión originaria de que los órganos superiores de la administración controlen y revisen la actuación de los órganos inferiores (autotutela reduplicativa o de segunda instancia). Revisión y control que no se lleva a cabo adecuadamente cuando la administración desatiende su obligación de resolver, cuando las resoluciones son producto de instrucciones o criterios del superior jerárquico o cuando existen relaciones de confianza entre los titulares de los órganos afectados (9).

En definitiva, se obliga al interesado a interponer el recurso de alzada para agotar la vía administrativa y poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa (10), con el agravante de que dicho recurso, tal como está diseñado por nuestro ordenamiento, representa más una carga que una ventaja y garantía para el afectado. Por lo tanto, con esta exigencia se retrasa el acceso a la jurisdicción contenciosa, que sí reúne las características y garantías que necesita y busca el interesado (11).

- b) Las resoluciones de los procedimientos que sustituyen al recurso de alzada en los ámbitos sectoriales determinados por el ordenamiento jurídico.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora establecidos para determinar los daños y perjuicios que la conducta sancionada haya causado a la administración cuando esta cuantía no haya quedado determinada en el expediente.
- g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

(9) Además, según Marcos VAQUER CABALLERÍA, actualmente la administración lleva a cabo un control interno más preventivo que correctivo. *Vid.* VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2020), «Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la administración. Un ensayo de reconstrucción», en PAREJO ALFONSO, Luciano y VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Estudios sobre el procedimiento administrativo II. Tipos de procedimientos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 556.

(10) Según el artículo 122.1 PACAP: «El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. *Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.*

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo». La cursiva es nuestra.

(11) En MIGUEZ MACHO, Luis (2016), «¿Es constitucional la carga de recurrir en alzada para poner fin a la vía administrativa?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas... op. cit.*, págs. 813-824, se cuestiona la constitucionalidad de la obligación de agotar la vía administrativa para poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa con las consecuencias que establece nuestro ordenamiento jurídico.





## 5. La no suspensión de la ejecutoriedad de la actuación administrativa como regla general

Esta carga de agotar la vía administrativa se agrava por la aplicación de la norma de la ejecutividad del acto administrativo (12) y la regla general de que la interposición de los recursos administrativos no suspende la ejecución del acto impugnado (13). En consecuencia, la conjunción de todas estas prerrogativas de autotutela que otorga el derecho administrativo a la administración —necesidad de agotar la vía administrativa, la ejecutividad del acto y la no suspensión automática del acto administrativo al ser recurrido en vía administrativa— hacen que los recursos administrativos dejen de ser una garantía para los afectados, desde el momento que, por regla general, el interesado no dejará de verse afectado por los efectos perjudiciales del acto administrativo recurrido mientras se demora su acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es verdad que, más allá de la regla general aludida, los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 117 PACAP permiten que en la interposición de cualquier recurso administrativo se solicite la suspensión de la ejecución del acto impugnado, pero esta posibilidad de suspensión no se dirige ante un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa sino ante la propia administración que ha dictado el acto recurrido (14).

## 6. La limitación del objeto de controversia

Para dotar de pleno potencial a los recursos, como mecanismo de garantía de los afectados e interesados ante las resoluciones y actuaciones administrativas, postulamos la eliminación del apartado 2.º del artículo 118.1 PACAP (15) para posibilitar que en la resolución de los recursos se tengan en cuenta hechos, documentos o alegaciones del recurrente cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho, siempre que se respete el principio de congruencia

---

(12) Artículo 38 PACAP: «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley».

(13) Artículo 117 de la PACAP: «la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado».

(14) FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2018), *Sistema de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Cizur Menor, págs. 846, 847, 850 y 851.

(15) Apartado 2.º artículo 118.1 PACAP: «No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado».



e igualdad entre los interesados(16), y en las mismas circunstancias se pueda proponer la práctica de las pruebas necesarias cuando no exista abuso y mala fe por parte del recurrente.

## 7. La falta de transparencia y publicidad del número y sentido de las actuaciones y resoluciones administrativas en la materia

Es mínima la información publicada relativa a los recursos ordinarios (sector del recurso, número de recursos interpuestos y desglose del número de recursos estimados y desestimados). Esta realidad, contraria a los principios de transparencia, acceso a la información pública, buen gobierno y rendición de cuentas de la administración, convierte en prácticamente imposible realizar estudios empíricos al respecto, basados en el conocimiento y los datos, con el objetivo de poder detectar aspectos que se puedan mejorar.

Así, la estadística sobre procedimiento en vía administrativa y contencioso-administrativa del ejercicio 2021 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no informa sobre el número de resoluciones estimatorias y desestimatorias en vía administrativa(17). La Memoria anual 2020 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico tampoco especifica el número de resoluciones estimatorias y desestimatorias(18). No encontramos ninguna información cualitativa ni cuantitativa relativa a esta cuestión en la documentación estadística del Ministerio de Sanidad(19), ni en la del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones(20), ni en la del Ministerio de Consumo(21), ni en la del

(16) GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantxa (letrada del servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco) en la Comunicación «Contribución de la vía administrativa al sistema de recursos contencioso-administrativos» presentada en el *Seminario sobre los retos de la justicia Administrativa*, celebrado en Bilbao el 14 de junio de 2019, definiendo, en la pág. 5, una aplicación restrictiva y residual del párrafo segundo del artículo 188.1 PACAP «limitada a supuestos de abuso o mala fe debidamente justificados en el expediente». En sentido crítico con el artículo 118.1 PACAP se pronuncia TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2017), *Derecho Administrativo. Parte general*, Atelier, Barcelona, pág. 451.

(17) [https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/estadistica-recursos-reclamaciones-2021\\_tcm30-616161.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/estadistica-recursos-reclamaciones-2021_tcm30-616161.pdf) (consultada 02/11/2022).

(18) [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/memoriaanualmiteco2020\\_tcm30-534224.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/memoriaanualmiteco2020_tcm30-534224.pdf) (consultada 02/11/2022). No aparece publicada en la fecha de consulta la Memoria de 2021.

(19) <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/tablasEstadisticas/home.htm> (consultada 02/11/2022).

(20) <https://www.inclusion.gob.es/ca/estadisticas> (consultada 02/11/2022).

(21) [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/PublicidadActiva/TaxPorMinisterios/MCSM.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/TaxPorMinisterios/MCSM.html) (consultada 02/11/2022).



Ministerio de Universidades(22), ni en la del Ministerio de Igualdad(23), ni en la del Ministerio de Ciencia e Innovación(24), ni en la del Ministerio de Cultura y Deporte(25), ni en la del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030(26), ni en la del Ministerio de Trabajo y Economía Social(27), ni en la del Ministerio de Justicia(28), ni en la del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital(29), ni en la del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo(30), ni en la del Ministerio de Educación y Formación Profesional(31), ni en la del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana(32), ni en la del Ministerio de Defensa(33), ni en la del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación(34). En la Memoria 2021 de la Subsecretaria del Ministerio de Hacienda y Función Pública se analizan numéricamente de forma conjunta, sin desglosar ni diferenciar —estimaciones, desestimaciones e inadmisiones—, las resoluciones de los recursos ordinarios, de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la administración, de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del estado legislador, de los derechos de petición y de las revisiones de oficio de actos administrativos(35). De manera que esta información no nos es válida para llegar a conclusiones

(22) <https://www.universidades.gob.es/portal/site/universidades/menuitem.0f35873c3404fd35c-7d86f10026041a0/?vgnextoid=f983530723250710VgnVCM1000002006140aRCRD> (consultada 02/11/2022). De forma específica, en la Memoria 2021 de ANECA sí que se informa que en el programa CNEAI de ANECA, que evalúa los tramos de investigación, se interpusieron 193 recursos de alzada, de ellos 99 han sido desestimados (51%) y 94 (49%) han sido estimados.

(23) <https://www.igualdad.gob.es/servicios/publicaciones/Paginas/index.aspx> (consultada 02/11/2022).

(24) <https://www.ciencia.gob.es/Secc-Servicios/Transparencia-y-gobierno-abierto.html> (consultada 02/11/2022).

(25) <https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/buscar.htm?pag=1&categoria=estadistica&categoriasPadre=planest&ente=E05024801&historico=false&lang=es> (consultada 02/11/2022).

(26) <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/el-ministerio/index.htm> (consultada 02/11/2022).

(27) <https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/buscar.htm?pag=1&categoria=estadistica&categoriasPadre=planest&ente=E04921501,E05024201,E05066501&historico=false&lang=es> (consultada 02/11/2022).

(28) <https://www.mjusticia.gob.es/ca/areas-tematicas/documentacion-publicaciones> (consultada 02/11/2022).

(29) <https://portal.mineco.gob.es/es-es/Paginas/index.aspx> (consultada 02/11/2022).

(30) <https://www.mincotur.gob.es/es-es/Paginas/index.aspx> (consultada 02/11/2022).

(31) <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano.html> (consultada 02/11/2022).

(32) <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/transparencia-en-ministerio> (consultada 02/11/2022).

(33) <https://www.defensa.gob.es/> (consultada 02/11/2022).

(34) <https://www.exteriores.gob.es/es/Paginas/index.aspx> (consultada 02/11/2022).

(35) *Vid.* págs. 116 y 117 de la Memoria 2021 de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GobiernoAbierto/Informes%20y%20Memorias/Memoria%20Subsecretar%C3%ADa/Memoria-Subsecretaria-2021.pdf> (consultada 02/11/2022).



sobre el tanto por 100 de resoluciones estimatorias y desestimatorias de los recursos administrativos ordinarios.

En cambio, en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior de 2020 sí que se indica que han entrado 4.989 recursos ordinarios atendidos por la Subdirección General de Recursos, de los que se han resuelto 4.026: 3.320 en sentido desestimatorio (82,46%) y 261 estimando total o parcialmente el recurso (6,48%).

Esta proporción de recursos estimados no se aleja demasiado de la información publicada, en 1990, por la Inspección Operativa de Servicios sobre Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos, que revelaba que la media de estimación de recursos ordinarios no superaba el 5% (36).

Esta realidad de escasez de información y datos no varía considerablemente en algunas de las Memorias de las Autoridades Administrativas Independientes reguladas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Así, en la Memoria 2020 de la «Agencia Española de Protección de Datos, Autoridad Administrativa Independiente» se nos informa del número de los recursos de reposición interpuestos frente a las resoluciones de los procedimientos de inspección, pero no tenemos datos sobre el sentido de las resoluciones administrativas dictadas a resultas del recurso —número de inadmisiones, estimaciones y desestimaciones— (37).

### III. Estudio de los puntos fuertes y débiles de los recursos administrativos especiales/sectoriales

Como ya hemos comentado *ut supra*, el artículo 112.2 PACAP prevé la posibilidad que, en ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, el legislador sustituya el recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición por otros procedimientos de impugnación ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, respetando los principios, garantías y plazos que se reconoce a las personas e interesados en todo procedimiento administrativo.

(36) URDA ALGUACIL, Antonio (1990), «Inspección Operativa de Servicios sobre Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos», en *Documentación Administrativa*, número 221, pág. 166.

(37) *Vid.* pág. 138 de la Memoria 2020, donde se informa que se interpusieron 797 recursos en 2019 y 674 en 2020 y se resolvieron 698 recursos en 2019 y 689 en 2020. La pág. 137 de la Memoria 2021 informa que durante 2021 se interpusieron 795 recursos de reposición y se resolvieron 766 recursos. <https://www.aepd.es/es/la-agencia/transparencia/informacion-economica-presupuestaria-y-estadistica/memorias> (consultada 03/11/2022).



Fruto de la materialización de esta posibilidad, presentamos las virtualidades que detentan algunos de estos recursos en aras a tenerlas presentes ante una posible reforma que pretenda la mejora de los recursos ordinarios.

## 1. Los recursos económico-administrativos

Tal como prevé el artículo 112.4(38) y la disposición adicional 1.<sup>a</sup> 2.a) de la PACAP(39), el recurso económico-administrativo tiene una regulación específica. Esta se contempla en los artículos 226 a 248 de la Ley General Tributaria (LGT) y en el RD 520/2005, de 13 de mayo, que desarrolla la LGT en materia de revisión en vía administrativa.

De acuerdo con esta normativa, la gestión de los tributos estatales —cedidos o no a las CCAA—, los recargos y la imposición de sanciones sobre los mismos se pueden recurrir en vía administrativa a través de la reclamación económico administrativa (en una o dos instancias —la segunda a través del recurso de alzada—) y el recurso extraordinario de revisión. Este último solo se puede interponer contra las resoluciones firmes cuando se dan las circunstancias tasadas en el artículo 244.1 LGT(40) (circunstancias que también aparecen en el recurso extraordinario de la PACAP). En cambio, a través de la reclamación económica administrativa(41) se pueden recurrir las resoluciones no firmes que, además,

---

(38) «Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica».

(39) «Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa».

(40) «El recurso extraordinario de revisión podrá interponerse por los interesados contra los actos firmes de la Administración tributaria y contra las resoluciones firmes de los órganos económico-administrativos cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que aparezcan documentos de valor esencial para la decisión del asunto que fueran posteriores al acto o resolución recurridos o de imposible aportación al tiempo de dictarse los mismos y que evidencien el error cometido.
- b) Que al dictar el acto o la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior a aquella resolución.
- c) Que el acto o 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».

(41) Sobre este recurso citamos los siguientes trabajos, sin ánimo de exhaustividad: CALVO VÉRGEZ, Juan (2019), «Motivos que fundamentan la interposición de la reclamación económico-administrativa y materias objeto de competencia de los tribunales económico-administrativos», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10; MARTÍNEZ MICÓ, Juan Gonzalo (2012), «La reclamación económico-administrativa y el previo recurso de reposición: vías específicas de impugnación de los actos tributarios: su configuración actual como presupuesto procesal», en *Cuadernos de derecho lo-*



son susceptibles de ser recurridas de forma previa a través del recurso potestativo de reposición.

Las CCAA y los municipios de gran población deben crear sus propios órganos especializados para resolver las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito de los tributos autonómicos y locales respectivamente.

Consideramos como puntos fuertes de las reclamaciones económico-administrativas:

- La elevada ratio de resoluciones estimatorias. Existen datos publicados sobre la actividad de los tribunales económico-administrativos, los últimos los del ejercicio 2020 (42). Al respecto, nos parece importante destacar que de todas las resoluciones de los Tribunales Económico-administrativos del Estado del año 2020 (central, regionales y locales), el 45,26% han tenido sentido estimatorio (total o parcial) frente a un 46,96% que han tenido un sentido desestimatorio y un 7,78% de resoluciones que responden al concepto de «otros» (43). Los datos de la Memoria 2019 son: 45,36% resoluciones estimatorias, 44,30% resoluciones desestimatorias y 10,35% otros (44). Los datos de la Memoria 2018 son: 40,72% resoluciones estimatorias, 48,94% resoluciones desestimatorias y 10,34% otros (45). En ninguna de las memorias mencionadas hemos encontrado datos sobre el porcentaje de impugnación de las resoluciones de estos tribunales ante la JCA. De hecho, en el *Informe sobre Justicia Administrativa 2022* se menciona que solo se dispone de una afirmación del entonces presidente del tribunal central, en la presentación de la memoria de 2012, en la que expresa que «el 88 % de las reclamaciones interpuestas se resuelve definitivamente, esto es, que solo el 12 % son impugnadas ante la jurisdicción» (46).

---

cal, número 28, págs. 107-118; PONCE SOLÉ, Juli (2016), «Mecanismos de resolución alternativa de conflictos y su aplicación en el ámbito de la administración tributaria», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas...op. cit.*, págs. 285-287; SEBASTIÁN CHENA, Marta S. (2006), «Tramitación de la revisión en vía administrativa tributaria: reclamación económico administrativa», en *Iuris: Actualidad y práctica del derecho*, núm. 104, págs. 43-50.

(42) <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Impuestos%20TEAC.aspx> (consultada 03/11/2022).

(43) Página 23 Memoria 2020. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/TEAC/Memorias%20TEAC/MEM-TEAC-2020.pdf> (consultada 03/11/2022).

(44) Página 23 Memoria 2019 <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/TEAC/Memorias%20TEAC/2019.pdf> (consultada 03/11/2022).

(45) Página 23 Memoria 2018 [https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/TEAC/Memorias%20TEAC/MEMORIA\\_TEA-2018.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/TEAC/Memorias%20TEAC/MEMORIA_TEA-2018.pdf) (consultada 03/11/2022).

(46) EGEA DE HARO, Alfonso (Dir.) (2022), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2022*, Centro de Investigación sobre la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), Madrid, pág. 89. Esta información ya aparecía en los informes anteriores del CIJA-UAM.



- La configuración de los llamados «tribunales económico-administrativos» (central, regionales y locales) como órganos colegiados administrativos que actúan con total independencia funcional en el ejercicio de sus competencias (47). Los miembros de estos tribunales son funcionarios del Ministerio de Hacienda que ejercen su función con total independencia y bajo su responsabilidad (48). En definitiva, se trata de órganos que están separados de la gestión activa de la administración, no están sometidos a relaciones de jerarquía con otros órganos de la administración, sus miembros son conocedores/especialistas de la materia y gozan de inamovilidad durante su mandato (49).
- El favorable régimen de la suspensión de los actos que se recurren en vía económica-administrativa. Así, se prevé la suspensión automática de la ejecución del acto impugnado a instancia del interesado en el caso que se impugne una sanción tributaria. En el resto de casos la suspensión también es automática si se presentan las garantías económicas adecuadas (50). Esta suspensión automática se aplica con dispensa de la necesidad de aportar garantía si se aprecia que al dictar el acto recurrido se ha podido incurrir en error aritmético, material o, de hecho. Asimismo, existe dispensa total o parcial de presentar garantías cuando la ejecución del acto puede causar perjuicios de difícil o imposible reparación (51).

Los puntos débiles de la vía económico-administrativa son, bajo nuestro punto de vista, principalmente dos:

- Existen demasiados tipos de recursos para finalidades diferentes. Más allá de los ya mencionados tenemos: el recurso de anulación, el recurso contra ejecución, el recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio, y el recurso extraordinario para la unificación de doctrina.
- El plazo de resolución de un año (52) nos parece muy largo.

---

(47) Artículo 228.1 LGT.

(48) Artículos 29.9 y 30.12 RD.

(49) Nombrados por Real Decreto o por Orden Ministerial, según el tribunal.

(50) Importe del acto, intereses de demora que genere la suspensión y recargos en caso ejecución garantía.

(51) Artículo 233 LGT.

(52) Artículo 240.1 LGT.



## 2. El recurso especial contractual

La regulación del recurso especial contractual la encontramos en los artículos 44 a 59 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Esta normativa es una exigencia de la normativa de la EU, en especial de la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (53).

Como elementos positivos del recurso señalamos los siguientes:

- Su carácter gratuito y potestativo, previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, que se puede interponer ante determinados actos y decisiones referidos a ciertos contratos que superen unas cuantías establecidas y sean celebrados por un poder adjudicador. En estos supuestos no procederá la interposición de los recursos ordinarios. Los recursos ordinarios se podrán interponer en el resto de supuestos.
- La regulación relativa al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) y las garantías mínimas que han de reunir los órganos equivalentes de las CCAA y Entes Locales (54), —en el ámbito de su respectiva contratación—, para asegurar su especialización, inamovilidad de sus miembros e independencia funcional, ordenando, entre otras cuestiones, que, en el ámbito de la AGE, sus miembros sean funcionarios de carrera especialistas en derecho administrativo, en relación directa con la materia de contratación pública, y solo puedan ser removidos por causas tasadas (55). Se trata también de órganos que están separados de la

(53) En materia del recurso especial contractual señalamos, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes trabajos: CANO CAMPOS, Tomás (2018), «La invalidez de los contratos públicos y su control», en HUERGO LORA, Alejandro (Coord.) *Nuevas perspectivas en la defensa de los ciudadanos frente a las administraciones públicas*, Iustel, Madrid; GIMENO FELIU, José María (2018), (Dir.) *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor; MORENO MOLINA, José Antonio (2010), *La reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en materia de recursos. (Análisis de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la LCSP, la LCSE y la LJCA)*, La ley, Madrid; NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2009), «El recurso especial en materia de contratación y las medidas cautelares en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, a la vista de la Directiva 2007/66/CEE, por la que se modifica la Directiva 89/665/CEE», en *Noticias de la Unión Europea*, número 298, págs. 95-111; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015), *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Aranzadi, Cizur Menor; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2016), «El recurso especial en materia de contratos públicos: en la senda del derecho a una buena administración», en LOPEZ RAMON, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas...op. cit.*, págs. 303-367.

(54) Municipios de gran población y Diputaciones provinciales.

(55) Expiración del mandato, renuncia, pérdida nacionalidad española, incumplimiento grave de sus obligaciones, condena mediante sentencia firme a pena privativa libertad o inhabilitación para





- gestión activa de la administración y no están sometidos a relaciones de jerarquía con otros órganos de la administración
- A pesar de que se parte de la regla general de que la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto recurrido y, por ello, para su suspensión hace falta presentar escrito en el que se solicite la medida cautelar correspondiente con anterioridad a la interposición del recurso especial, se prevé la excepción de que, en el caso que el acto recurrido sea el de la adjudicación del contrato, se produzca la suspensión automática del procedimiento para evitar, evidentemente, perjuicios de difícil o imposible reparación.
  - Los plazos de interposición del recurso —15 días hábiles— y de resolución —dos meses contados desde el siguiente a la interposición del recurso— los consideramos apropiados. A falta de notificación de la resolución el recurso se considerará desestimado.
  - La imposición de multas, cuando el tribunal u órgano aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, para evitar la mala utilización del recurso especial en materia de contratación.
  - La razonable proporción de pronunciamientos favorables en todo o en parte. Así, respecto al sentido de las resoluciones, la Memoria 2021 del TACRC expresa que «de los recursos admitidos a trámite con pronunciamiento sobre el fondo, el 30% se estimaron total o parcialmente, y el 70% se desestimaron, en proporción a cifras similares a las de 2020» (56).
  - La reducción progresiva de los plazos medios de resolución. El tiempo medio de resolución de los 1.935 recursos tramitados en 2021 ha sido de 42 días naturales, a contar desde que se dispone el expediente en el TACRC (57). En 2020, el plazo medio fue de 47 días naturales y en 2019 de 55 días naturales (58).
  - La baja proporción de resoluciones recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La Memoria de 2021 del TACRC nos informa que de las 1.970 resoluciones dictadas en 2021 solo se han recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa 156, cifra que representa el 7,9% del total de las resoluciones dictadas en 2021,

---

empleo o cargo público, incapacidad sobrevenida (artículo 45.4 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

(56) Página 20 Memoria 2021 <https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Documentos/MEMORIA%202021%20TACRC.pdf> (consultada 03/11/2022).

(57) Página 21 Memoria 2021 <https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Documentos/MEMORIA%202021%20TACRC.pdf> (consultada 03/11/2022).

(58) Página 24 Memoria 2020 <https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Documentos/MEMORIA%20TACRC%202020.pdf> (consultado 03/11/2022).



teniendo en cuenta que en todas las resoluciones dictadas había finalizado el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Además, se afirma que «desde la creación del Tribunal en octubre de 2010, el porcentaje de resoluciones recurridas se ha mantenido siempre por debajo del 10%, por lo que más de un 90% han sido asumidas por las partes sin acudir a la vía jurisdiccional» (59).

- La elevada ratificación de sus resoluciones por la JCA. En relación al sentido de la resolución en vía contencioso administrativa, de todos los recursos interpuestos desde la creación del TACRC en octubre 2010 —452 recursos hasta 31/12/2020—, solo en 80 recursos se han estimado total o parcialmente las pretensiones del recurrente (60). Esto significa que la JCA ratifica el 82,31% de las resoluciones emitidas por el TACRC.

Como aspecto negativo señalamos su limitado alcance, debido a que, aunque la normativa del Estado ha ampliado el ámbito de aplicación del recurso establecido en las Directivas comunitarias, aún existen límites importantes y arbitrarios que impiden su uso generalizado. Esta realidad es un problema si tenemos en cuenta «la inutilidad de los recursos administrativos ordinarios como instrumento de defensa frente a los actos en materia de contratación pública no ajustados a derecho o lo que sería lo mismo en términos más coloquiales de trabajo «pues que acudan a la jurisdicción contencioso-administrativa», obviando por completo la finalidad y el concepto de servicio público» (61).

### 3. La reclamación sobre acceso a la información pública

La reclamación sobre acceso a la información pública, que sustituye al recurso de alzada, se interpone potestativamente, y con carácter previo al recurso contencioso-administrativo, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, frente a la resolución expresa o presunta que resuelve una solicitud de acceso a la información pública. Su regulación la encontramos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (62).

(59) Pág. 21-22 Memoria 2021. <https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Documentos/MEMORIA%202021%20TACRC.pdf> (consultada 03/11/2022).

(60) Pág. 24 Memoria 2020 <https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Documentos/MEMORIA%20TACRC%202020.pdf> (consultada 03/11/2022).

(61) Vid. PINTOS SANTIAGO, Jaime y FERNÁNDEZ UCEDA, M.ª Dolores (2022), «La inutilidad de los recursos administrativos ordinarios como instrumento de defensa frente a los actos en materia de contratación pública no ajustados a derecho», en *Gabilex*, núm. 31, págs. 15-29.

(62) Con relación a la reclamación sobre acceso a la información pública, destacamos, sin ánimo de exhaustividad, la siguiente doctrina: BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2014), *La transparencia informativa*



Antes de adentrarnos a analizar brevemente esta reclamación, nos parece importante verter la siguiente información: el Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE nos revela que durante el año 2021 se realizaron 11.745 solicitudes de información pública a la AGE (63) y sabemos, como veremos más adelante, que en el mismo año hubo 1.086 reclamaciones sobre acceso a la información pública ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (64). Esto significa que durante 2021 se ha utilizado este recurso en el 9,2% de los casos que se ha solicitado información pública a la AGE.

Cabe estimar como ventajas de esta reclamación especial:

- Su configuración como recurso potestativo previo a la vía contencioso-administrativa, de manera que el afectado siempre tiene la posibilidad de recurrir la resolución, que resuelve una solicitud de acceso a la información pública, directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Esta regla general se excepciona cuando estamos ante la resolución de una solicitud de acceso a la información pública dictada por los órganos siguientes: la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. En estos casos solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo.
- El establecimiento de unos plazos de interposición (un mes) y resolución y notificación (tres meses) razonables y ágiles, en caso que se pretenda acceder con posterioridad a la jurisdicción contencioso-administrativa.

---

*de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Cizur Menor; CASADO CASADO, Lucía (2016), «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?», en *Revista Catalana de Dret Públic*, número 52, págs. 22-42; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María (2014), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Aranzadi, Cizur Menor; GUICHOT REINA, Emilio (Coord.) (2014), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos-Instituto García Oviedo, Madrid; MARTÍN DELGADO, Isaac (2016), «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas...op. cit.*, págs. 369-431; RAMS RAMOS, Leonor (2016), «El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública», en *Revista General de Derecho Administrativo*, número 41, págs. 1-46; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2014), «Nuevas garantías de Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, págs. 281-291.

(63) *Vid.* pág. 23 [https://www.mptfp.gob.es/va/dam/es/portal/funcionpublica/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica/Actualidad/ultimas-noticias/Noticias/2022/10/2022\\_09\\_Boletin\\_Portal\\_en\\_cifras.pdf.pdf](https://www.mptfp.gob.es/va/dam/es/portal/funcionpublica/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica/Actualidad/ultimas-noticias/Noticias/2022/10/2022_09_Boletin_Portal_en_cifras.pdf.pdf) (consulta 03/11/2022).

(64) [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2021/EstadisticasAGE2021.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2021/EstadisticasAGE2021.html) (consultado 03/11/2022).



- La instauración de la obligación de publicar por medios electrónicos las resoluciones de las reclamaciones interpuestas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, una vez se haya notificado a los interesados y después de disociar los datos de carácter personal que contuvieren. La comunicación de esta información al Defensor del Pueblo, establecida en la norma, también nos parece muy pertinente para facilitar la valoración sobre la necesidad de intervenir o no en este ámbito.
- La autonomía e independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un organismo público, adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que se estructura orgánicamente en el Presidente, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, la Subdirección General de Reclamaciones, que tramita las reclamaciones objeto de estudio, y la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno. Estos dos últimos como órganos jerárquicamente dependientes del Presidente del Consejo. El Presidente, que conoce y resuelve estas reclamaciones, es nombrado por un periodo no renovable de cinco años, mediante RD y refrendo por mayoría absoluta de la Comisión competente del Congreso, desempeña su cargo con dedicación absoluta, plena independencia y total objetividad, no está sujeto a mandato imperativo, no recibe instrucciones de autoridad alguna y sus causas de cese están tasadas por la normativa.
- La especialidad de sus miembros. El nombramiento del Presidente se realiza entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional. Los Subdirectores se nombran según los criterios de competencia profesional y experiencia y, por último, la composición de la Comisión está formada por representantes de instituciones relacionadas con la materia.
- Los satisfactorios resultados que vierten las estadísticas publicadas sobre la actividad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:
  - a) La relacionada con la Administración del Estado durante 2021: el número de reclamaciones totales realizadas es de 1.086; las reclamaciones resueltas durante el citado año han sido de 911; de las cuales se han estimado, totalmente o parcialmente, 442, se han desestimado 239, se han inadmitido 170, se han archivado 59 y suspendidas u otras 1; durante 2021 solo se han interpuesto 21 recursos contencioso-administrativos<sup>(65)</sup>. En definitiva, se han estimado el 48,5% de las reclamaciones resueltas.

(65) [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2021/EstadisticasAGE2021.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2021/EstadisticasAGE2021.html) (consulta 03/11/2022).



- b) La relacionada con la Administración del Estado durante el periodo 2015 a 2021, ambos inclusive, es que de 4.904 resoluciones dictadas, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, solo se han impugnado ante el contencioso-administrativo 232(66), que representa el 4,73% del total. Datos que revelan la confianza en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo que realiza un satisfactorio control efectivo de la legalidad en la materia.

Como desventaja, que presenta esta reclamación, señalamos la falta de fuerza ejecutiva de sus resoluciones.

#### 4. La reclamación para la unidad de mercado

Dentro del objetivo de hacer efectivo, en el territorio estatal, el principio de unidad de mercado, fundamentado en la libre circulación de bienes y servicios y libre establecimiento y circulación de los operadores económicos, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), prevé, en el artículo 26, una reclamación administrativa con un procedimiento especial para defender los derechos e intereses de los operadores económicos en la materia (67).

La reclamación se interpone, en el plazo de un mes, ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, contra un acto, actuación, inactividad, vía de hecho y, también, contra una disposición general que pueda ser contraria a la unidad de mercado. La Secretaría mencionada revisará la reclamación para admitirla o no, en función de si la actuación administrativa puede ser contraria o no a la libertad de establecimiento o circulación. Si la admite, la Secretaría remitirá la reclamación al punto de contacto de la autoridad competente afectada (la autoridad competente

(66) [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2021/EstadisticasAGE2021.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2021/EstadisticasAGE2021.html) (consulta 03/11/2022).

(67) Respecto a la reclamación para la unidad de mercado, apuntamos, sin criterio exhaustivo, los siguientes trabajos: CARBONELL PORRAS, Eloísa (2017), «La resolución de conflictos por vías distintas de los recursos administrativos ordinarios: los ejemplos del deporte y la unidad de mercado», en QUESADA LÓPEZ, Pedro Manuel (Coord.) y CABRERA MERCADO, Rafael (Dir.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, Madrid, págs. 303-307; GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CUERDO MIR, Miguel (Dirs.) RAMS RAMOS, Leonor (Coord.) (2017), *Estudios sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, Aranzadi, Pamplona; PADROS REIG, Carlos y MACÍAS CASTAÑO, José María (2014), «Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado», en *Revista de Administración Pública*, número 194, págs. 135-141; RODRÍGUEZ BEAS, Marina (2016), «Los mecanismos de protección de los operadores económicos en garantía de la unidad de mercado: nueva vía alternativa al sistema administrativo de recursos», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas...op. cit.*, págs. 535-548; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2014), «Nuevas garantías de...», *op. cit.*, págs. 291-306.



afectada es la autoridad que ha adoptado el acto que pone fin a la vía administrativa o la disposición general o, cuando se trata de actuaciones que no ponen fin a la vía administrativa, la autoridad que conocería del recurso ordinario) y al resto de puntos de contacto de la red que pueden aportar las consideraciones oportunas en el plazo de 5 días, consideraciones que se incorporarán al expediente administrativo. La Secretaría ha de elaborar, en el plazo de 10 días, un informe de valoración sobre la reclamación recibida, que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente al tomar la decisión correspondiente.

Transcurridos quince días desde la presentación de la reclamación, el punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada informará de la resolución adoptada a la Secretaría del Consejo y a la red de puntos de contacto, indicando las medidas que se hayan adoptado para dar solución a la reclamación. De no adoptarse resolución en el citado plazo, se entenderá desestimada por silencio administrativo negativo.

La Secretaría del Consejo notificará al operador la resolución adoptada, así como los demás informes emitidos, dentro del día hábil siguiente a la recepción de la resolución.

Virtualidades de esta reclamación:

- La posibilidad de revisar en vía administrativa las disposiciones generales que afecten a la materia. Esta reclamación rompe la regla general del artículo 112.3 PACAP, que establece que contra las disposiciones de carácter general no cabe recurso en vía administrativa.
- Esta reclamación se puede utilizar, aunque la actuación administrativa haya agotado la vía administrativa.
- Se trata de una reclamación que se ofrece al operador económico como alternativa a las vías ordinarias de reclamación en vía administrativa o vía contenciosa establecidas en el ordenamiento.
- Existe una red de puntos de contacto para la unidad de mercado que están legitimados para emitir aportaciones en las diferentes reclamaciones que se presenten. Forman parte de esta red: la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cada departamento ministerial y la autoridad que designe cada CCAA o Ciudad con Estatuto de Autonomía. En definitiva, estamos ante órganos especializados en la materia.
- La existencia de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, un órgano técnico de coordinación y cooperación continua con el resto de autoridades, que forma parte de la red de puntos de contacto para la unidad de mercado, que gestiona las reclamaciones para la unidad de mercado y que también realiza las valoraciones e informes señalados a lo largo del procedimiento ya explicado.



- Los plazos establecidos permiten una rápida respuesta a la reclamación formulada.
- El importante papel que tiene en este ámbito la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia —órgano especializado y experto en la materia no sometido a instrucciones jerárquicas—, tanto por la autoridad que tienen los informes que emite (68) como miembro de la red de puntos de contacto para la unidad de mercado, como por la posibilidad que tiene de interponer recurso contencioso-administrativo actuando de oficio o a petición de los operadores económicos —después de realizar la valoración correspondiente— que, a resultas de la decisión de la autoridad competente, no consideran satisfechos sus derechos o intereses legítimos. En las memorias del organismo se detecta el éxito de los recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ante la jurisdicción contencioso-administrativo en materia de defensa de la unidad de mercado (69).
- En la resolución ya se han de indicar las medidas adoptadas para solucionar la afectación a las libertades que garantizan la unidad de mercado.

Como cuestión criticable apuntamos que el órgano resolutorio no es un órgano que podamos calificar de independiente.

## 5. Recurso especial en el ámbito deportivo

El recurso especial ante el Comité Sancionador Antidopaje, regulado en la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de Lucha contra el Dopaje en el Deporte, pone fin a la vía administrativa y contra su resolución

---

(68) La información que hemos encontrado en las Memorias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia nos permite computar el número de informes que se han realizado a resultas de la aplicación del artículo 26 de la LGUM: 9 informes en 2014, 20 informes en 2015, 41 informes en 2016, 32 informes en 2017, 9 informes en 2018, 17 informes en 2019, 14 informes en 2020 y 24 informes en 2021. <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/memorias> (consultada 03/11/2022).

(69) Así, en 2020 de las 11 sentencias a recursos presentados 8 fueron estimatorias, 1 parcialmente estimatoria y 2 desestimatorias. *Vid.* pág. 81 Memoria 2020 [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor\\_contenidos/CNMC/Memorias/WEB%20Memoria%20CNMC-2020-media.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Memorias/WEB%20Memoria%20CNMC-2020-media.pdf) (consultada 03/11/2022). En la memoria de 2021 se afirma: «Hasta 2021 han recaído 45 sentencias de la AN y 7 del TS en recursos para la garantía de la unidad de mercado.

De las 7 sentencias dictadas por el TS, tres han sido plenamente favorables a la CNMC, una parcialmente estimatoria, dos desestimatorias y la restante declaró la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento debido a una modificación normativa aprobada por la autoridad demandada.

Los restantes recursos ante la AN han dado lugar a 28 sentencias estimatorias, 7 parcialmente estimatorias, 8 desestimaciones y 2 inadmisiones». *Vid.* Página 29 Memoria 2021 [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor\\_contenidos/CNMC/Memorias/Memoria%202021.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Memorias/Memoria%202021.pdf) (consultada 03/11/2022).



únicamente cabe recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Este recurso especial solo se puede interponer contra una serie de resoluciones, enumeradas en el artículo 47.2 de la citada Ley Orgánica (70), en el plazo de un mes si el acto es expreso, sino podrá interponerse en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con lo previsto, se produzca el acto presunto. Si dentro de estos plazos no se interpone el recurso, el acto deviene consentido y firme. El plazo máximo de resolución y notificación es de un mes.

El Comité Sancionador Antidopaje es un órgano colegiado, adscrito a la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (71), que actúa con plena independencia, no pudiendo recibir órdenes o instrucciones de ningún órgano o autoridad, y cuya regulación garantiza los conocimientos, la competencia y el prestigio profesional de sus vocales y presidente en el ámbito del Derecho Deportivo o científico-médico-deportivo en materia de dopaje (72).

No tenemos estadísticas sobre el funcionamiento de este recurso y el Comité Sancionador Antidopaje debido a su reciente configuración (73).

## 6. Las reclamaciones universitarias

El artículo 66 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), regula los procedimientos de reclamación contra las propuestas de las comisiones de acreditación nacional y contra las pro-

(70) Apartado 2 artículo 47: «El Comité Sancionador Antidopaje conocerá, asimismo, del recurso administrativo especial que se interponga contra las siguientes resoluciones:

- a) Las dictadas por el instructor acordando el archivo de cualquier procedimiento sancionador seguido por infracción de las normas previstas en la presente ley, bien por motivos formales o por causas de fondo.
- b) Las que acuerden o desestimen una suspensión provisional de las licencias federativas.
- c) Las relativas a las autorizaciones de uso terapéutico.
- d) Las decisiones de la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte de reconocer o no reconocer la decisión de otra organización antidopaje, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del artículo 30 de esta ley.
- e) Las resoluciones que decidan sobre la suspensión de las sanciones impuestas, así como el reintegro o no reintegro de los periodos suspendidos, en los casos previstos en el artículo 34 de esta ley.
- f) Los actos de trámite dictados en los procedimientos anteriores, cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o causen indefensión o perjuicio irreparable para los derechos e intereses legítimos de los afectados».

(71) Esta última es un organismo público adscrito al Ministerio de Cultura y Deporte.

(72) Vid. artículo 46 de la Ley Orgánica referenciada.

(73) Debido a su reciente aprobación no hay muchas publicaciones relativas a este recurso administrativo especial. Citamos como relevante: MILLÁN GARRIDO, Antonio (Dir.) (2022), *Comentarios a la ley antidopaje. Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte*, (en concreto el Capítulo VI escrito por el mismo autor), Reus, Madrid.





puestas de las comisiones de los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios.

Encontramos regulación relativa a las reclamaciones contra las resoluciones de acreditación nacional del profesorado en el artículo 16 del RD 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la Acreditación Nacional para el Acceso a los Cuerpos Docentes Universitarios. La ordenación de la Comisión de Reclamaciones de Acreditación Nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios se sitúa en el artículo 11 del RD 1677/2009, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades.

En las reclamaciones contra las propuestas de la comisión de los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios la reclamación se presenta ante el Rector, pero la valoración de la reclamación se realiza por una comisión compuesta por siete catedráticos de Universidad, con amplia experiencia docente e investigadora, que pertenecen a diferentes ámbitos de conocimiento. Esta comisión de reclamaciones, después de examinar el expediente, ratificará o no la propuesta. En congruencia con este pronunciamiento, de la comisión de reclamación, el Rector dictará la resolución correspondiente.

Las reclamaciones contra las propuestas de las comisiones de acreditación nacional se presentan ante el Consejo de Universidades, se valoran y admiten a trámite por la Comisión de Reclamaciones del Consejo de Universidades, compuesta por miembros que tienen los mismos requisitos que los miembros de las comisiones de acreditación. Esta Comisión de Reclamaciones, una vez examinado el expediente, ratifica la propuesta o acepta la reclamación. Si estima la reclamación, la Comisión de Reclamaciones «remitirá a ANECA su resolución, indicando de forma concreta los aspectos de la evaluación que deben ser revisados. Dicha revisión se llevará a cabo por comisiones de revisión», formadas por personal funcionario con actividad docente e investigadora acreditada y se procurará que también tengan experiencia evaluadora en comisiones de acreditación. Una vez el Consejo de Universidades reciba el informe de evaluación vinculante, realizado por la comisión de revisión correspondiente, el Consejo dictará la resolución (74).

---

(74) En este ámbito citamos las siguientes obras: DESDENTADO ROCA, Eva (2009), «La selección del profesorado universitario», en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Aranzadi, Cizur Menor, págs. 433-438; DIEZ SANCHEZ Juan José, «La comisiones de reclamaciones universitarias» <http://www.aedun.es/images/stories/documentos/Alicante7/DIEZSANCHEZ.htm> (consultada 9/11/2022); RUIZ ARNAIZ, Guillermo (2016), «La reclamación en el procedimiento de acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios ¿Una reclamación establecida en garantía de los solicitantes o un procedimiento farragoso e ineficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas...op. cit.*, págs. 455-463.



El proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, aprobado por el Gobierno el 21/06/2022, no presenta cambios sustanciales sobre lo aquí expuesto en relación a las reclamaciones universitarias.

Aspectos que destacamos de estas reclamaciones:

- Se trata de reclamaciones sobre propuestas de las respectivas comisiones —que son actos de trámite cualificados—, no de reclamaciones sobre una resolución. En este sentido hemos de señalar la falta de coherencia, en el ámbito de la acreditación nacional, de la regulación de la LOU (artículo 66.1), que utiliza la expresión «propuestas de las comisiones», y el artículo 15 y 16 RD 1312/2007, que se refiere a «resolución/resoluciones» de la comisión de acreditación. Ahora bien, esta cuestión nominal no nos puede hacer perder de vista que, en ambas reclamaciones, estamos ante un auténtico mecanismo de impugnación ante propuestas que son vinculantes. Así, en el artículo 65.1. de la LOU se expresa: «Las comisiones que juzguen los concursos propondrán al rector, motivadamente y con carácter vinculante, una relación de todos los candidatos y candidatas por orden de preferencia para su nombramiento...». En el mismo sentido, son las comisiones de acreditación las que deciden al respecto.
- En ambas reclamaciones se determina que a través de estas se examinará el expediente por la comisión correspondiente «para velar por las garantías establecidas». Como vemos, estas comisiones, que han de conocer de las reclamaciones universitarias, tienen unas limitaciones a la hora de revisar y, por tanto, la decisión técnica tomada por las comisiones decisorias formadas por especialistas en la materia son las que tienen reservado «el núcleo material de la decisión técnica». Por ello, las comisiones de reclamaciones se limitarán a controlar el cumplimiento de garantías como la interdicción de la arbitrariedad, la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad y el resto de garantías establecidas en la normativa sectorial correspondiente. Este criterio, que sigue la normativa, es coherente con el establecido por la jurisprudencia consolidada. Es por ello que, en el caso de la reclamación de la propuesta/resolución de acreditación nacional, si la Comisión de Reclamaciones del Consejo de Universidades la estima se remite a ANECA para que sea revisada por comisiones de revisión. Así, a resultas de una resolución desfavorable de una solicitud de acreditación para Catedrático de Universidad sobre la que acaba manifestándose la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, SAN 1715/2020, en el FJ octavo, se dice:



«Llegados a este punto, como ya hemos dicho en anteriores sentencias y por todas las de 26 de septiembre de 2019, recurso 669/2017, o 24 de junio de 2019, recurso 219/2017, no podemos dejar de remitirnos a la consolidada doctrina jurisprudencial desarrollada en materia de oposiciones y concursos, extensible al sistema de evaluación que nos ocupa, que señala que los juicios técnicos de los órganos de selección en las pruebas de ingreso en la Administración (o de evaluación, como es el caso) no son susceptibles de control jurídico por la Jurisdicción, y corresponden en exclusiva a aquellos órganos. En el núcleo de la valoración técnica, la jurisdicción, que opera con criterios jurídicos, no se puede subrogar en el lugar de la Comisión o Tribunal evaluador, sin perjuicio de que el uso de la discrecionalidad técnica pueda y deba ser objeto de control jurisdiccional desde el exterior de ese núcleo reservado, en función de criterios de carácter jurídico, como son, fundamentalmente, la interdicción de la arbitrariedad y el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos (artículos 9.3 y 23.2 CE), y sobre la base de datos fácticos o jurídicos diferentes, en todo caso, de la pura valoración de los méritos en su dimensión técnica».

—En los dos supuestos estudiados encontramos una regulación que permite que la decisión recaiga sobre órganos que están vinculados a las decisiones que han elaborado comisiones específicas colegiadas —de número impar para evitar el empate—, formadas por funcionarios expertos, que no están sometidos a instrucciones jerárquicas, tal como reza el artículo 112.2 de la PACAP.

Como aspecto negativo detectamos que no existe información publicada relativa a las reclamaciones sobre las propuestas de las comisiones de acreditación, presentadas ante el Consejo de Universidades, ni sobre las reclamaciones relativas a las propuestas de las comisiones de los concursos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios.

#### **IV. La viabilidad de otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje en sede preprocesal como alternativa a los clásicos recursos administrativos**

Más allá de la posibilidad de regular recursos o reclamaciones especiales, que sustituyan a los recursos ordinarios, cuando la especificidad de la materia lo justifique, el artículo 112.2 PACAP contempla la posibili-



dad de establecer otros mecanismos de resolución de conflictos, en sentido amplio, en sede preprocesal. En concreto, se hace referencia a la mediación, la conciliación y el arbitraje. En este ámbito, no hemos de perder de vista que partimos de un conflicto entre la administración y otro interesado, de manera que estos instrumentos han de servir para dirimirlos. No nos referimos, por tanto, a la actividad arbitral, de mediación y de conciliación que realiza la administración para resolver conflictos entre particulares.

La conciliación y la mediación (75) son fórmulas de autocomposición donde el conciliador o mediador ordena e impulsa el procedimiento en aras al acercamiento de posiciones y la búsqueda de soluciones y acuerdos al conflicto existente entre la administración y el interesado conforme con su actuación, pero este mediador o conciliador no tiene facultades resolutorias, sino que son las partes en conflicto las que, fruto de esta actividad mediadora o conciliadora, llegan a un acuerdo (76).

En cambio, en el arbitraje interviene un tercero, el árbitro, que tiene facultades decisorias vinculantes para las partes. Estamos, por tanto, ante una fórmula heterocompositiva de resolución de conflictos que, entendida en sentido estricto —el laudo arbitral que dicta el árbitro vincula a las partes y tiene efecto de cosa juzgada—, no tiene cabida en nuestro derecho administrativo para la resolución de conflictos en que una de las partes sea la administración, desde el momento que el artículo 112.2 PACAP determina que las diferentes fórmulas alternativas que se adopten o regulen han de respetar los principios y garantías que reconoce la PACAP a las personas y los interesados en todo procedimiento administrativo.

(75) «La mediación consiste en un procedimiento no formalizado según el cual un tercero neutral (llamado mediador) contribuye a la resolución de un conflicto entre partes, organizando el intercambio de los puntos de vista, intentando aproximarlos y propiciando, en definitiva, una composición de sus intereses (...) el conciliador únicamente reúne a las partes, pero en principio no hace propuesta alguna». Vid. TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2022), *Derecho administrativo... op. cit.*, págs. 465-466.

(76) Autores como Eloísa CARBONELL PORRAS consideran que, de acuerdo con nuestro ordenamiento, la conciliación, la mediación y el arbitraje no se deberían considerar procedimientos válidos para impugnar las resoluciones administrativas. Vid. CARBONELL PORRAS, Eloísa (2018), «La sustitución de los recursos administrativos ordinarios (o la alteración de algún elemento de su régimen general): algunas sugerencias ante el inmovilismo del legislador», en HUERGO LORA, Alejandro (Coord.), *Nuevas perspectivas en la defensa de los ciudadanos frente a las administraciones públicas. I Seminario Internacional de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, Iustel, Madrid, págs. 80-84. Héctor IGLESIAS SEVILLANO realiza una serie de propuestas en aras a que el instrumento de la mediación encaje en vía de recurso administrativo ordinario. Vid. IGLESIAS SEVILLANO, Héctor (2017), «La mediación en los recursos administrativos», en CABRERA MERCADO, Rafael, *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, Madrid, págs. 347-362. Las posibilidades que ofrece la mediación ante un conflicto en sede administrativa nos las presenta BOOTELLO FERNÁNDEZ, Susana (2017), en «Hacia la mediación en vía administrativa. Límites de la administración», en CABRERA MERCADO, Rafael, *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, Madrid, págs. 321-330.



Por lo tanto, la figura del arbitraje solo sería admisible en nuestro ordenamiento con una serie de cautelas (77). Entre otras, que el diseño de su instrumentación permita que la decisión sea revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa para garantizar el control de la actividad administrativa (78) y el derecho a la tutela judicial efectiva (79).

Pasamos a analizar algunas fórmulas alternativas existentes en nuestro ordenamiento:

### 1. El Jurado Provincial de Expropiación forzosa como órgano con tintes arbitrales

En la fase de fijación del justiprecio, agotado el plazo del acuerdo amigable se pasa a la valoración contradictoria en la que, si no se acepta por el beneficiario la hoja de aprecio del expropiado, el beneficiario pasa a presentar su hoja de aprecio, de modo que, en caso de no asumirse por el expropiado, previas las alegaciones que este considere pertinentes, se envía el expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación (80). Se puede dar el caso que administración y beneficiario no coincidan y que, por tanto, las partes en este procedimiento sean expropiado y beneficiario, pero, en todo caso, siempre es la administración expropiante la que instruye el caso y la que eleva el expediente al Jurado Provincial de Expropiación, que, a la vista de las hojas de aprecio de las partes, «decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación» (81). Esta decisión, que ha de ser motivada, agota la vía administrativa y goza, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, de presunción *iuris tantum* de acierto y legalidad. Por ello, las probabilidades de éxito al recurrir judicialmente sus decisiones son muy escasas.

Sobre el Jurado Provincial de Expropiación —órgano colegiado, jerárquicamente desvinculado de la administración, adscrito a la subdelegación del gobierno en cada provincia—, destacamos su presidencia por

---

(77) Sobre el arbitraje administrativo extrajudicial y los problemas que presenta su encaje jurídico *vid.* ESCARTÍN ESCUÉ, Víctor (2016), «Los nuevos mecanismos de control y resolución extrajudicial de conflictos en derecho administrativo. En especial, el arbitraje administrativo», en AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Dir.) *Control Administrativo y Justicia Administrativa*, INAP, Madrid, págs. 177-201; TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2022), *Derecho administrativo...op. cit.*, págs. 466-468; PAREJO ALFONSO, Luciano (2018), *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 1012-1016.

(78) Artículo 106.1 CE.

(79) Artículo 24 CE.

(80) Artículos 30 y 31 Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, en adelante LEF.

(81) Artículo 34 LEF.



un magistrado, que garantiza la neutralidad, independencia, objetividad y rigor en su actuación. El resto de miembros son juristas y técnicos especialistas concededores de las valoraciones de bienes y derechos, que provienen tanto de la administración como del sector privado, pero no representan a las personas afectadas. En coherencia con su configuración, formada por expertos independientes, la jurisprudencia del TS se refiere a este órgano, que decide sobre la controversia relativa a la fijación del justiprecio, como órgano que desarrolla una función arbitral o que actúa de forma arbitral (82).

En este caso no nos encontramos ante una impugnación, reclamación o recurso del particular ante una decisión administrativa, sino que es la administración la que eleva el expediente al Jurado de expropiación ante el desacuerdo del expropiado sobre una propuesta de justiprecio (83).

No existe estadística sobre el número de resoluciones relativas a la fijación del justiprecio de los bienes y derechos expropiados realizadas cada año en los diferentes Jurados Provinciales de Expropiación, ni sobre las resoluciones que se hayan recurrido ante la jurisdicción contencio-

(82) *Vid.*, entre otras, las siguientes sentencias del TS: STS de 22 de febrero de 1993 (ECLI:ES:TS:1993:815) y STS de 2 de enero 1996 (ECLI:ES:TS:1996:2). En esta última, se expresa en el Fundamento de Derecho cuarto: « (...) una de las innovaciones más importantes de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, cual fue la constitución de los Jurados Provinciales de Expropiación con el fin declarado en su Exposición de Motivos «de objetivar las tasaciones en forma que sean el resultado de la aplicación de criterios generales», y que, como órganos permanentes, especializados y colegiados, permiten llevar a su seno los intereses contrapuestos *ejerciendo una función arbitral*». En el Fundamento de Derecho Cuarto de la primera sentencia nombrada se afirma: «La solución que hemos venido perfilando en el párrafo anterior resulta además confirmada por la Sentencia de esta Sala de 29 de abril de 1991, dictada en la apelación núm. 2.354/90, por cuanto en la misma, contemplando igualmente un supuesto en que no existía acuerdo expreso sobre el justiprecio y examinando en concreto si operaba el principio de la denegación presunta de que habla el art. 38 cuando un Jurado de Expropiación no dicta resolución, formula también una solución negativa razonando que «... habida cuenta la naturaleza y función que los Jurados tienen, encaminada a la determinación del justiprecio, ante la no conformidad de las partes intervinientes, *actúan*, en tal sentido, *en forma arbitral*, debiendo afirmarse, por otra parte, como destaca la Sentencia de la antigua Sala Quinta de este Alto Tribunal de 10 de febrero de 1989, que «los Jurados aparecen en cierto modo desvinculados de la ordinaria organización jerárquica de la Administración de manera que a pesar de que su naturaleza es con toda evidencia administrativa, sin embargo los recursos de que conocen se salen del cauce jerárquico normal y frente a sus acuerdos tampoco se sigue la línea de la jerarquía administrativa», y que «dicha posición de los Jurados de Expropiación, en cierto modo externa al conjunto organizativo ordinario de la Administración del Estado, determina que en los procedimientos que se siguen ante los mismos la situación de aquella no sea sustancialmente diferente a la que pudiera corresponder a cualquier Corporación local expropiante», *destacando también la función arbitral que desempeñan estos Jurados*, al actuar sobre el debate que previamente se ha seguido mediante la formulación de las respectivas hojas de aprecio» para finalmente llegar a la conclusión de que el recurso contencioso interpuesto por la actora se formuló contra un acto administrativo inexistente». Las cursivas son nuestras.

(83) Sobre el Jurado Provincial de Expropiación forzosa *vid.*: ESCUIN PALOP, Vicente (2004), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, págs. 308-386; LÓPEZ MENUDO, Francisco, CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y GUICHOT REINA, Emilio (2006), *La Expropiación Forzosa*, Lex Nova, Valladolid, págs. 146-162; SOSA WAGNER, Francisco (Dir.) (2003), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, págs. 137-196.



so-administrativa. Tampoco encontramos esta información en el Centro de Documentación Judicial(84). Aunque se intuye que son pocos los recursos interpuestos y aún menos las sentencias estimatorias, por los motivos ya enunciados, sería interesante poder traducir esta percepción en números concretos para conocer más exactamente la magnitud de la eficacia y eficiencia de la labor y arquitectura de los Jurados Provinciales de Expropiación.

## 2. La exitosa experiencia del *Consell Tributari* de Barcelona

El *Consell Tributari* del Ayuntamiento de Barcelona se constituye en 1988 como manifestación de la potestad de auto organización municipal(85). A efectos de este trabajo, destacamos que su existencia y regulación permite que, contra los actos de la administración municipal de aplicación de los tributos locales y otros ingresos de Derecho público que sean de competencia municipal, se pueda interponer en el plazo de un mes recurso de alzada ante el Alcalde e intervenga el *Consell Tributari* dictaminando las propuestas de resolución realizadas por los servicios de Hacienda del ayuntamiento u otras dependencias u organismos(86).

En este supuesto estamos ante un procedimiento en vía de recurso que introduce, durante el «iter» procedimental, el parecer no vinculante de un órgano colegiado formado por expertos en materia tributaria —personas juristas de reconocida competencia en materia tributaria, que cuenten con un mínimo de diez años de experiencia profesional—, que no están sometidos a instrucciones jerárquicas —los miembros del *Consell* no podrán ser personal en activo al servicio del Ayuntamiento de Barcelona—. En concreto, el funcionamiento del *Consell Tributari* «se basará en criterios de independencia técnica, objetividad, celeridad y gratuidad»(87).

Se prevé que el *Consell* esté constituido por 5 miembros, designados por Decreto de Alcaldía, entre personas de reconocida competencia técnica en la materia de tributos locales, después de oír a los diferentes gru-

(84) <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Infomes/> (consultada el 02/11/2022).

(85) Sobre este tema destacamos los siguientes trabajos: AGULLÓ AGÜERO, A (2007), «El Consell Tributari de Barcelona y la resolución de recursos municipales», en SERRANO ANTÓN, Fernando (Dir.), *La justicia tributaria y el defensor del contribuyente en España*, Civitas, Madrid, págs. 91-106; TORNOS MAS, Joaquín (1989), «El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona», en *Documentación Administrativa*, número 220, págs. 207-226.

(86) Artículos 46 y 47 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, donde se da reconocimiento legal a esta institución.

(87) Artículo 47.2.



pos municipales. El mandato es de 4 años, renovables por otros 4, durante los cuales sus miembros son inamovibles y solo pueden cesar de su cargo por causas tasadas (88).

Cabe destacar que el dictamen que realiza el *Consell Tributari* está cualificado como no vinculante. Es evidente que su gran fuerza reside en la autoridad y prestigio que tienen los dictámenes que emite sobre las propuestas de resolución. Autoridad y prestigio que se consigue, sobre todo, por las características configuradoras y de funcionamiento ya apuntadas, pero también por el buen hacer durante sus años de historia.

La información existente nos revela el gran impacto de su trabajo:

«(...) destacarse que si bien los dictámenes del Consell Tributari no son vinculantes, se han aceptado prácticamente siempre sus propuestas de resolución. En segundo término, ha de señalarse que contemplando la actuación del Consell Tributari (...), se observa cómo las propuestas de los órganos gestores competentes coinciden, cada vez más, con los dictámenes elaborados por el Consell, lo que viene a significar una variación de los criterios de actuación de aquellos, para acomodarse a las recomendaciones y criterios jurídicos del Consell Tributari. Por último, también ha de resaltarse la notable coincidencia que se ha observado entre su criterio de aplicación de la legislación tributaria y el de los tribunales de justicia, tanto de los juzgados contencioso-administrativos, como del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, coincidencia que en algunos estudios se ha cifrado en el 95% de los casos. Como es lógico, el Tribunal Supremo ha intervenido en menos ocasiones, pero en las que lo ha hecho, también fue de manera coincidente, en un porcentaje muy elevado» (89).

En la última memoria publicada, la de 2020, se constata que se dictaminaron 448 recursos, de los cuales se estimaron totalmente 39, se estimaron en parte 27, se desestimaron 310, se inadmitieron 64, se abstuvieron por cosa juzgada en 6 y se devolvieron por incompetencia del *Consell* 2 (90). Estas cifras significan que se estimaron parcial o totalmente el 15% de los recursos (9% totalmente y 6% parcialmente), se desestimaron el 69%, se inadmitieron el 14% y la abstención y devolución representaron el 2%.

(88) Los detalles regulatorios los encontramos en el Reglamento Orgánico del *Consell Tributari*, aprobado el 29 de junio de 2021.

(89) <https://ajuntament.barcelona.cat/conselltributari/es/canal/historia> (consultada el 03/11/22).

(90) Vid. Página 197 Memoria 2020. [https://ajuntament.barcelona.cat/conselltributari/sites/default/files/memoria\\_ano\\_2020.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/conselltributari/sites/default/files/memoria_ano_2020.pdf) (consultada 03/11/2022).





### 3. Los/las defensores/as de las universidades como posible modelo a extrapolar a otros ámbitos de la administración

En este estudio no nos referimos al Defensor del Pueblo del Estado español ni a los defensores de las diferentes CCAA. El primero es nombrado por las Cortes Generales para defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos ante la actividad de las administraciones públicas españolas. Los segundos son comisionados de los respectivos parlamentos autonómicos para defender los derechos fundamentales y las libertades públicas ante el sector público de la CCAA respectiva y entes locales del ámbito territorial de cada CCAA.

En definitiva, en este trabajo se propone contar con órganos administrativos que puedan llevar a cabo una labor mediadora entre las partes en conflicto. Nos sirve el ejemplo de los/las defensores/as de las universidades que, al menos en el estado español, y dentro de su cometido de velar por los derechos y libertades de todos los miembros de la comunidad universitaria y mejorar la calidad universitaria, pueden llevar a cabo una labor mediadora entre los diferentes miembros de la comunidad universitaria afectados por un conflicto determinado. Los rasgos institucionales de los/las defensores/as universitarios, apuntados en la DA 14 de la LOU —«Sus actuaciones, siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía»—, la hacen idónea para desarrollar la labor señalada(91).

En el caso de la URV (Universitat Rovira i Virgili), la institución se encuentra regulada en los artículos 81 a 84 del Estatuto de la URV, aprobado por Acuerdo de Gobierno 40/2022, de 8 de marzo. A pesar de que en el Estatuto citado no se mencione de forma expresa la función mediadora, esta se reconoce en la pág. web institucional de la *sindicatura de greuges*(92). No existe un reglamento específico que regule esta institución en la URV.

En el artículo 3 del Reglamento de la *Sindicatura de Greuges* de la UB, aprobado por el Claustro el 25/11/2004, se menciona que son funciones de este órgano «actuar como mediador (...) en los conflictos entre individuos o grupos de la comunidad universitaria, proponiendo fórmulas de conciliación (...) siempre que las partes lo soliciten de común acuerdo».

---

(91) Sobre esta figura: GALÁN SÁNCHEZ, Rosa M. (2009), «El defensor universitario como mecanismo de control de la administración universitaria», en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Aranzadi, Cizur Menor, págs. 1043-1057; GUTIERREZ, Mercedes y MARTORELL, Miguel (2007), «Los defensores universitarios», en *Panorama Social*, número 6, págs. 59-65.

(92) Vid. <https://www.urv.cat/ca/universitat/estructura/govern/sindicatura-greuges/> (consultada 26/07/2022).



En reglamentos más recientes, como el Reglamento de la Defensoría Universitaria de la Universidad Politécnica de Valencia (93), se expresa que «Las actuaciones a instancia de parte de la Defensoría Universitaria se clasifican como quejas y mediaciones» y se dedica todo un artículo, el 22, a la mediación, que dice:

«1. En las actuaciones de mediación las partes implicadas deberán solicitar voluntariamente la actuación de la Defensoría Universitaria y comprometerse a acatar la decisión final emitida.

2. Las partes en conflicto deberán identificar el alcance del mismo y podrán en el proceso abierto formular por escrito sus consideraciones y fundamentos de actuación.

3. La Defensoría podrá reunir a las partes y consultar a personas terceras sobre la decisión final.

4. Salvo renuncia por parte de las personas afectadas, la decisión final será emitida por escrito dentro del plazo máximo de tres meses desde que se sometió la cuestión a mediación.

5. El incumplimiento de lo establecido en la mediación, una vez sea conocido por la Defensoría, llevará a solicitar las actuaciones de los órganos universitarios competentes para corregir la situación».

Respecto a la información estadística sobre el desarrollo de esta función mediadora en la Universidad a la que pertenezco, la URV, solo aparece, en la web institucional, el informe del curso 2020-2021 donde no encontramos información desglosada sobre la actividad mediadora realizada. A nivel más global, de las universidades españolas, disponemos de una información de partida: de acuerdo con las respuestas de las Defensorías Universitarias en 2004, «dos tercios de las Defensorías realizan actividades de mediación, y cerca del 25% de los conflictos se resuelve por esta vía» (94).

El siguiente paso investigador será determinar en qué ámbitos de actuación administrativa se podría extrapolar este mecanismo alternativo de resolución de conflictos.

---

(93) Aprobado por acuerdo del Claustro Universitario de 19 de diciembre de 2006 y modificado por acuerdos del Claustro Universitario de 28 de junio de 2018 y de 25 de noviembre de 2021.

(94) GAMERO CASADO, Eduardo (2017), «La mediación en las defensorías universitarias: perspectiva jurídica», en *Rueda*, número 2, pág. 51.



## V. Algunas propuestas de mejora

- A la hora de abordar los problemas de los recursos administrativos ordinarios nos hemos encontrado con una falta de información estadística sobre los mismos en la sede electrónica de los diferentes ministerios. Sin esta información no se puede hacer un diagnóstico preciso sobre una cuestión de tanta relevancia como es la justicia en vía administrativa. Ante esta realidad constatada, postulamos la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en el sentido de incluir en el artículo 7, que incorpora la información de relevancia jurídica que han de publicar de forma activa las Administraciones Públicas, información relativa a los recursos administrativos —número de recursos interpuestos, sector material afectado, número de recursos inadmitidos, número de resoluciones, número de resoluciones estimadas, total o parcialmente, número de resoluciones desestimadas, número de resoluciones impugnadas ante la jurisdicción contenciosa-administrativa y sentido de las sentencias correspondientes— en aras a corregir la ausencia de esta información tan trascendente para analizar la justicia administrativa.
- En este sentido, estimamos que el establecimiento de la obligatoriedad de informar activamente sobre los recursos administrativos y su impacto influiría en que la administración tuviera mucho más en cuenta la necesidad de resolverlos cumpliendo con sus obligaciones y ajustándose escrupulosamente a la legalidad aplicable, evitando, así, que las estadísticas y los números la pusieran en evidencia, por ejemplo, en relación al número de resoluciones por silencio que, además, es negativo en vía de recurso.
- A pesar de que no hemos tenido posibilidad de acceder a algunos datos estadísticos, los datos de que disponemos nos indican que los recursos ordinarios, tal como están configurados, no son eficaces al no satisfacer al afectado y no frenar la necesidad de acceder a la JCA. Por ello, defendemos que sería conveniente reformular su configuración a partir de las lecciones reveladoras que nos ha brindado el funcionamiento de determinados recursos especiales y sus datos estadísticos. Seguidamente, señalamos algunas de las características que debería tener una nueva regulación del recurso de alzada:

1. Una de las cuestiones que revela este trabajo es la autoridad y confianza que inspira a todos los operadores jurídicos el hecho que, en las decisiones administrativas, en general, y en los procedimientos en vía de recurso, en particular, intervenga, emitiendo un informe o resolviendo, un órgano colegiado —una comisión,



- un tribunal, un jurado, un consejo, un comité, una red— o unipersonal constituido por expertos de prestigio en la materia que se dirige.
2. Un atributo fundamental que ha de tener este órgano experto, interviniente en el proceso de resolución de conflictos en vía administrativa, para que sus decisiones generen confianza, credibilidad, seguridad y prestigio, es plena independencia<sup>(95)</sup>. De manera que consideramos fundamental el establecimiento de garantías de inamovilidad de sus miembros y su no sometimiento a ninguna orden, instrucción o mandato o jerarquía de ningún tipo.
  3. Tal como está diseñado el recurso de alzada, la necesidad de agotar la vía administrativa se ha convertido en una rémora y una pérdida de garantías para el interesado. Solo si el órgano (superior jerárquico) que hubiera de resolver el recurso de alzada estuviera formado por expertos independientes e inamovibles —no sometidos a instrucciones jerárquicas—, y la regla general fuera la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo recurrido, esta exigencia de agotar la vía administrativa no supondría una carga para el interesado y se podría valorar como una disposición que permite una revisión de la resolución en vía administrativa con todas las garantías para el afectado. Mientras estos cambios que hemos señalado no se produzcan, como mínimo se debería suprimir esta exigencia de agotar la vía administrativa y convertir el recurso de alzada en potestativo.
  4. A pesar de que, bajo los cambios propugnados, la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para acceder a la JCA no nos parece un despropósito, esto no impide que estimemos que es preferible configurar el recurso de alzada como un recurso potestativo, dejando en manos del interesado la decisión de su utilización o acceder directamente a la JCA. Esta posibilidad no solo aumentaría el ámbito de las garantías de los particulares, sino que forzaría a la administración a resolver de forma más ajustada a la legalidad aplicable.
  5. Como ya hemos dejado entrever, otra de las cuestiones que creemos que se debería modificar es la regla general de la no suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo. Estimamos que favorecería su utilización, como recurso potestativo, el establecimiento de la regla general de la suspensión y en caso que el órgano decisor decida lo contrario debería motivar su de-

---

(95) En este sentido ya se pronunciaba la COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN. Sección Especial para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (2013), en el *Informe explicativo...op. cit.*, pág. 31.



cisión, en base a perjuicios de difícil o imposible reparación que pueda causar la suspensión del acto a terceros y/o al interés público (96).

- La labor de mediación que se realiza desde las diferentes defensorías universitarias, como actividad llevada a cabo por un órgano administrativo independiente, cuyo titular es una persona de reconocido prestigio que tiene una posición neutral dentro de la comunidad universitaria, nos puede servir de modelo inspirador para trasladarlo a otros ámbitos de actuación en sede de justicia administrativa. Es evidente que se ha de realizar un trabajo de exploración, al respecto, que supera con mucho los límites de este artículo.
- El legislador debería considerar introducir y potenciar las terminaciones convencionales en sede de recursos y reclamaciones a partir de la regulación normativa correspondiente. En definitiva, se trataría de sustituir, en determinados supuestos, las resoluciones unilaterales por acuerdos entre las partes, a través de los cuales se podría introducir la conciliación y la mediación. No tiene sentido que se contemple la terminación convencional en el procedimiento administrativo general y no se prevea como forma de resolución de algunos conflictos en vía de recurso, que es donde es más necesario. En definitiva, se trata de resolver las controversias entre administración y ciudadano a través del diálogo. Los principios de buena administración, eficiencia, eficacia no sostienen que la regulación de los procedimientos de los recursos ordinarios no contemple la terminación convencional.

En definitiva, postulamos que, junto a las características que hemos apuntado que debería tener de *lege ferenda* el recurso de alzada, en base a los elementos que han determinado el éxito de los recursos especiales estudiados, hay que añadir la posibilidad que en el procedimiento de resolución de algunos recursos la administración dialogue con los afectados para obtener una mejor resolución del conflicto administrativo. Es en este espacio de diálogo donde podrían tener un juego importante la conciliación y la mediación. Asimismo, sería conveniente contemplar también la introducción, en algunos recursos especiales, como la reclamación sobre acceso a la información pública, de un trámite o espacio para posibilitar una finalización pactada y negociada entre las partes, tal como sucede en este ámbito en la normativa catalana con el aval de los buenos resultados obtenidos.

---

(96) Cambios propugnados, entre otros, por VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2020), «Los procedimientos impugnatorios...», *op. cit.*, págs. 560-562; TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2022), *Derecho administrativo...op. cit.*, pág. 451; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2018), *Sistema de Derecho...op. cit.*, págs. 846-848.



## VI. Bibliografía

- AGULLÓ AGÜERO, Antonia (2007), «El Consell Tributari de Barcelona y la resolución de recursos municipales», en SERRANO ANTÓN, Fernando (Dir.), *La justicia tributaria y el defensor del contribuyente en España*, Civitas, Madrid.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2014), *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Cizur Menor.
- BOOTELLO FERNÁNDEZ, Susana (2017) en «Hacia la mediación en vía administrativa. Límites de la administración», en CABRERA MERCADO, Rafael, *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, Madrid.
- CALVO VÉRGEZ, Juan (2019), «Motivos que fundamentan la interposición de la reclamación económico-administrativa y materias objeto de competencia de los tribunales económico-administrativos», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10.
- CANO CAMPOS, Tomás (2018), «La invalidez de los contratos públicos y su control», en HUERGO LORA, Alejandro (Coord.) *Nuevas perspectivas en la defensa de los ciudadanos frente a las administraciones públicas*, lustel, Madrid.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa (2018), «La sustitución de los recursos administrativos ordinarios (o la alteración de algún elemento de su régimen general): algunas sugerencias ante el inmovilismo del legislador», en HUERGO LORA, Alejandro (Coord.), *Nuevas perspectivas en la defensa de los ciudadanos frente a las administraciones públicas. I Seminario Internacional de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, lustel, Madrid.
- (2017), «La resolución de conflictos por vías distintas de los recursos administrativos ordinarios: los ejemplos del deporte y la unidad de mercado», en QUESADA LÓPEZ, Pedro Manuel (Coord.) y CABRERA MERCADO, Rafael (Dir.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, Madrid.
- CASADO CASADO, Lucía (2016), «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52.
- CIERCO SEIRA, César (2016), «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid.
- COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN. Sección Especial para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (2013), *Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Ministerio de Justicia, Madrid.
- DESDENTADO ROCA, Eva (2009), «La selección del profesorado universitario», en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Aranzadi, Cizur Menor.



- DIEZ SÁNCHEZ Juan José, «Las comisiones de reclamaciones universitarias», <http://www.aedun.es/images/stories/documentos/Alicante7/DIEZSAN-CHEZ.htm> (consultada 9/11/2022).
- DÍEZ SASTRE, Silvia (Dir.) (2021), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2021*, Centro de Investigación sobre la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), Madrid.
- EGEA DE HARO, Alfonso (Dir.) (2022), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2022*, Centro de Investigación sobre la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), Madrid.
- ESCARTÍN ESCUÉ, Víctor (2016), «Los nuevos mecanismos de control y resolución extrajudicial de conflictos en derecho administrativo. En especial, el arbitraje administrativo», en AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Dir.), *Control Administrativo y Justicia Administrativa*, INAP, Madrid.
- ESCUIN PALOP, Vicente (2004), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2018), *Sistema de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Cizur Menor.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PEREZ MONGUIÓ, José María (2014), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GALÁN SÁNCHEZ, Rosa M. (2009), «El defensor universitario como mecanismo de control de la administración universitaria», en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.) (2009), *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GAMERO CASADO, Eduardo (2017), «La mediación en las defensorías universitarias: perspectiva jurídica», *Rueda*, núm. 2.
- GIMENO FELIU, José María (2018), (Dir.) *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantxa (2019), «Contribución de la vía administrativa al sistema de recursos contencioso-administrativos», *Seminario sobre los retos de la justicia Administrativa*, celebrado en Bilbao el 14 de junio de 2019.
- GUICHOT REINA, Emilio (Coord.) (2014), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos-Instituto García Oviedo, Madrid.
- GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CUERDO MIR, Miguel (Dirs.), RAMS RAMOS, Leonor (Coord.) (2017), *Estudios sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, Aranzadi, Pamplona.
- GUTIÉRREZ, Mercedes y MARTORELL, Miguel (2007), «Los defensores universitarios», en *Panorama Social*, número 6.
- IGLESIAS SEVILLANO, Héctor (2017), «La mediación en los recursos administrativos», en CABRERA MERCADO, Rafael, *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, Madrid.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco; CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y GUICHOT REINA, Emilio (2006), *La Expropiación Forzosa*, Lex Nova, Valladolid.



- MARTÍN DELGADO, Isaac (2016), «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid.
- MARTÍNEZ MICÓ, Juan Gonzalo (2012), «La reclamación económico-administrativa y el previo recurso de reposición: vías específicas de impugnación de los actos tributarios: su configuración actual como presupuesto procesal», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 28.
- MIGUEZ MACHO, Luis (2016), «¿Es constitucional la carga de recurrir en alzada para poner fin a la vía administrativa?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid.
- MILLÁN GARRIDO, Antonio (Dir.) (2022), *Comentarios a la ley antidopaje. Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte*, Reus, Madrid.
- MORENO MOLINA, José Antonio (2010), *La reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en materia de recursos. (Análisis de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la LCSP, la LCSE y la LJCA)*, La ley, Madrid.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2009), «El recurso especial en materia de contratación y las medidas cautelares en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, a la vista de la Directiva 2007/66/CEE, por la que se modifica la Directiva 89/665/CEE», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 298.
- PADROS REIG, Carlos y MACÍAS CASTAÑO, José María (2014), «Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 194.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2018), *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PINTOS SANTIAGO, Jaime y FERNÁNDEZ UCEDA, M.<sup>a</sup> Dolores (2022), «La inutilidad de los recursos administrativos ordinarios como instrumento de defensa frente a los actos en materia de contratación pública no ajustados a derecho», en *Gabilex*, núm. 31.
- PONCE SOLÉ, Juli (2016), «Mecanismos de resolución alternativa de conflictos y su aplicación en el ámbito de la administración tributaria», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid.
- RAMS RAMOS, Leonor (2016), «El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41.
- (2018), «Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ADR) en el ámbito del derecho administrativo», en CHICO DE LA CÁMARA, Pablo (Dir.), *Las medidas alternativas de resolución de conflictos (ADR) en las distintas esferas del ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina (2016), «Los mecanismos de protección de los operadores económicos en garantía de la unidad de mercado: nueva vía alternativa al sistema administrativo de recursos», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid.





- RUIZ ARNAIZ, Guillermo (2016), «La reclamación en el procedimiento de acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios ¿Una reclamación establecida en garantía de los solicitantes o un procedimiento farragoso e ineficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2014), «Nuevas garantías de Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 194.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015), *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Aranzadi, Cizur Menor.
- SEBASTIÁN CHENA, Marta S. (2006), «Tramitación de la revisión en vía administrativa tributaria: reclamación económico administrativa», en *Juris: Actualidad y práctica del derecho*, núm. 104.
- SOSA WAGNER, Francisco (Dir.) (2003), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- TORNOS MAS, Joaquín (1989), «El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona», en *Documentación Administrativa*, núm. 220.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2017), *Derecho Administrativo. Parte general*, Atelier, Barcelona.
- URDA ALGUACIL, Antonio (1990), «Inspección Operativa de Servicios sobre Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos», en *Documentación Administrativa*, núm. 221.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2016), «El recurso especial en materia de contratos públicos: en la senda del derecho a una buena administración», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías alternativas de recurso a debate*, INAP, Madrid.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2020), «Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la administración. Un ensayo de reconstrucción», en PAREJO ALFONSO, Luciano y VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Estudios sobre el procedimiento administrativo II. Tipos de procedimientos*, Tirant lo Blanch, Valencia.



