

José Luis Piñar Mañas

Profesor Titular de Derecho Administrativo

La pretendida especialidad de los recursos especiales

SUMARIO: I. LA TENSION ENTRE UNIDAD Y ESPECIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO Y EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. ACOTACION DE LOS SUPUESTOS. II. JUSTIFICACION INICIAL DE LOS RECURSOS ESPECIALES. EL PESO DE LA FINALIDAD GARANTIZADORA. III. EL BINOMIO RECURSOS-GARANTIA EN LA ACTUALIDAD Y SU APLICACION (INAPLICACION) A LOS RECURSOS ESPECIALES. IV. LA POCO JUSTIFICADA SUPERVIVENCIA DE LOS RECURSOS ESPECIALES DE SUPLICA. 1. La intrínseca inutilidad del recurso de súplica. 2. El artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo. El carácter tasado de los casos en que cabe recurso de súplica y la exigencia de ley formal que los establezca. 3. Algunos ejemplos concretos de recursos de súplica previstos en leyes estatales y autonómicas. 4. Los recursos de alzada y súplica previstos en la Ley de 26 de marzo de 1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. V. LAS RECLAMACIONES ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS. 1. Justificación actual de la vía económico-administrativa. 2. Las especialidades innecesarias. VI. A MODO DE ANEXO. LOS RECURSOS CORPORATIVOS.

I. LA TENSION ENTRE UNIDAD Y ESPECIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO Y EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: ACOTACION DE LOS SUPUESTOS

Uno de los grandes retos que se planteó el legislador de 1958 al aprobar la Ley de Procedimiento Administrativo fue el conseguir la unificación de procedimientos. No era una preocupación nueva. Ya antes se había hecho patente. Y no por primera vez al discutir la Ley Azcárate de 1889, sino, previamente, cuando se discutió y aprobó la Ley de Bases para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 1881, la Ley Camacho. La Exposición de Motivos del Proyecto, a la que en más de una ocasión habré de referirme a lo largo de este trabajo, por su clarividencia y sinceridad, era ya suficientemen-

te indicativa: «pero si todo no puede hacerse inmediatamente, si no se puede redactar desde luego un Código de Procedimiento Administrativo, fíjense bases en la ley, reglántense inmediatamente, y cuando la experiencia haya patentizado las alteraciones convenientes, podrá traerse a las Cortes la Ley de Procedimiento Administrativo, y, a no dudarlo, la administración se habrá puesto en camino de llegar a la posible perfección» (1). Esta deseada perfección por ahora no ha llegado y seguramente nunca llegará, pese a los anhelos de Juan Francisco CAMACHO y cuantos tras él han pretendido conseguirlo. Pero es indudable que mucho más caótica sería la situación si no hubiésemos contado con precedentes del tenor de las leyes de 31 de diciembre de 1881 y 19 de octubre de 1889. Textos ejemplares que en el pasado siglo se enfrentaron con la necesidad de unificar las normas de procedimiento y, por ende, las relativas a los recursos administrativos o, utilizando terminología de entonces, gubernativos.

El avance que en relación con el estado de cosas anterior supusieron, fue sin duda importante, pero no tuvo, sin embargo, el alcance deseado. El carácter de ley de bases que tenía la de 1889, que debería ser posteriormente desarrollada, no ya por el Gobierno, sino por los singulares departamentos ministeriales, hizo que pronto se pudiese hablar de «verdadera desorientación entre los particulares» (2), retrocediendo de nuevo a la situación anterior a la que se quería poner coto, en la que «el interesado marcha completamente a oscuras en el procedimiento, y si alguna vez obtiene poca o mucha luz, suele conseguirla por la atención del funcionario, o por medios que la ley y la moral reprueban» (3). Diferentes procedimientos, diferentes recursos, reglas peculiares de cada particular ministerio amenazaban con dar al traste con los logros obtenidos.

Surge entonces la necesidad de una nueva Ley (no de bases) de Procedimiento Administrativo, y así se aprueba la de 1958, que supone un renovado esfuerzo de uniformidad, especialmente en lo que al silencio administrativo y los recursos se refiere. Sin embargo, como han señalado GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «la eficacia de este nuevo intento de unidad ha sido también limitada..., la tensión tradicional entre las irrenunciables aspiraciones de unidad y la inevitable tendencia a la dispersión y la especialidad continúa siendo en nuestros días el problema clave» (4).

(1) *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*. Apéndice vigesimotercero al núm. 29, de 24 de octubre de 1881, p. 2.

(2) ROYO VILLANOVA, «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, p. 115.

(3) Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Bases para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, cit. en nota 1, p. 1.

(4) *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2.ª ed., 1981, p. 389.

Pues bien, nos toca ahora analizar algunas de las manifestaciones de esa tendencia a la especialidad. En concreto, los llamados recursos especiales, cuestionándonos el porqué de su presencia, en la doble vertiente de su justificación y de su finalidad real. Pero sólo de los recursos administrativos especiales. Es decir, sólo recursos (dejando aparte actuaciones que son semejantes pero no identificables, como los escritos de queja o las reclamaciones), sólo administrativos (no judiciales) y sólo especiales (no extraordinarios, como el recurso de revisión). Nos referimos, pues —y sin perjuicio de aludir de forma sumamente breve a los recursos corporativos—, a los recursos especiales de súplica y a las reclamaciones (recursos) económico-administrativas, ¿qué sentido tiene mantener estos recursos especiales? ¿Son suficientes sus individualidades como para mantenerlos? ¿Lo que con ellos se persigue puede conseguirse mediante recursos ordinarios? ¿Tienen, en definitiva, alguna justificación en la actualidad? ¿Son iguales las respuestas para unos y otros?

II. JUSTIFICACION INICIAL DE LOS RECURSOS ESPECIALES. EL PESO DE LA FINALIDAD GARANTIZADORA

Los motivos que originan la regulación de los recursos especiales, no son difíciles de precisar. La situación que se daba en el momento en que se aprueban los primeros textos decimonónicos en los que se regulan recursos que hoy llamaríamos especiales, se caracterizaba por una notable falta de protección jurisdiccional eficaz del administrado frente a las decisiones de la Administración. Esto por un lado, y por otro el extraordinario recelo que mostraba la Administración ante la posibilidad misma de verse sometida a un verdadero control —aunque éste fuera un control limitado— por parte de instancias no administrativas sino judiciales, hizo que se articulase un complicado sistema de recursos gubernativos que ofreciesen no sólo la posibilidad (lejana, por lo demás) de que el particular viese satisfecha su pretensión en la vía gubernativa, sino además la ocasión de que la Administración pudiese ella misma, de alguna manera, juzgarse a sí misma, manteniendo la posibilidad de revisar o conservar sus propias decisiones con carácter previo a lo que acordasen los tribunales (5).

Remontarse ahora a los orígenes de los recursos administrativos no tiene sentido. En cualquier caso, es evidente que en un primer momento constituyen una garantía para los particulares, dada la estricta

(5) Tribunales en sentido amplio, sin que ahora podamos entrar en la azarosa historia del contencioso español durante la segunda mitad del siglo XIX.

concepción inicial de la separación de poderes. «Dejemos a la administración que ejerza sus atribuciones sin dependencia del poder judicial —afirmaba POSADA—, dejemos a los tres poderes del Estado ejercer sus funciones con entera libertad, aunque con recíproca influencia, como las ruedas de un reloj que girando cada una sobre su eje, contribuyen unas con otras al efecto, que a la manera que en el reloj es marcar el paso rápido del tiempo, es en la Administración la prosperidad del país» (6). «La Administración —continúa POSADA— no puede mezclarse en las atribuciones y deberes del poder judicial, ni, viceversa, el poder judicial en las atribuciones y deberes del poder administrativo. Sin este principio, las atribuciones de entrambos estarían confundidas, los derechos de la sociedad no estarían bien atendidos, y los mismos del individuo sufrirían con frecuencia grandes menoscabos... Siempre que encuentre el poder judicial un acto del poder administrativo debe acatarla, y siempre que el administrativo encuentre un acto judicial debe acatarle también» (7).

Esta rígida separación imponía la posibilidad de interponer recurso gubernativo ante la propia Administración, aunque sólo fuese para, si no conseguir la revocación del acto recurrido, sí al menos su suspensión: «la razón o fundamento de los recursos —escribía ABELLA en 1886— es un principio de indudable justicia emanado de la función jurídica que al Estado incumbe para llenar el fin de órgano y dispensador del Derecho. En efecto, la regla general que concede fuerza ejecutiva a los acuerdos dictados en las citadas materias, en vez de ser elemento de libertad, convertiríase fácilmente en origen de verdadera tiranía administrativa, si no hubiera medios idóneos de contrarrestar las resoluciones municipales atentatorias al derecho del Estado o al de los ciudadanos» (8). Estas palabras, que se refieren, como es obvio, al fundamento de los recursos en el ámbito municipal, tienen, sin embargo, un alcance general, de modo que pueden muy bien ser tenidas en cuenta a los fines que ahora nos proponemos. El verdadero fundamento de los recursos administrativos —ordinarios y especiales— hay que buscarlo en la búsqueda de mayores garantías para los particulares que faciliten la consecución —si hay lugar a ello— de sus pretensiones frente a la Administración. Lo que se pretende es suplir o evitar la intervención jurisdiccional, costosa y lenta. «Antes de acudir a la vía jurisdiccional (ordinaria y contencioso-administrativa), es preciso haber agotado la vía gubernativa, lo cual es lógico, afirmaba A. ROYO-VILLANOVA, pues si la Administración misma accede a lo solicitado por el

(6) POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración*, INAP, Madrid, 2.ª ed., 1988, p. 98. Como es de sobra sabido, POSADA impartió sus lecciones en 1843.

(7) Ob. cit., p. 104.

(8) Fermín ABELLA, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Madrid, 1886, tomo I, pp. 545-546.

particular, no habrá necesidad de acudir al recurso jurisdiccional» (9).

Hay, en fin, un fundamento más que justificaba desde un primer momento la existencia de los recursos administrativos, fundamento éste particularmente apropiado al recurso de súplica, pese a que se haya utilizado para explicar el porqué del recurso ordinario de alzada. «Su razón de ser estriba en la misma jerarquía administrativa, por cuya virtud no puede considerarse que la Administración *ha dicho su última palabra* hasta que haya resuelto el órgano supremo del ramo administrativo correspondiente, esto es, hasta que se haya apurado la vía gubernativa» (10). Esta necesidad de que la Administración «diga su última palabra» constituye sin duda la vertiente gravosa de los recursos, que contrasta con su carácter de garantía para el particular, y que es la que hoy sin duda prevalece, como luego veremos.

En suma, a la sombra de las restricciones impuestas en el acceso a la vía jurisdiccional, los recursos administrativos aparecen en un primer momento como verdadera garantía, que poco a poco va tornándose en privilegio para la Administración (11), hasta que este carácter hoy ha adquirido indudable prevalencia sobre el primero.

Como antes he señalado, lo anterior vale para los recursos administrativos en general. Es por ello aplicable tanto a los ordinarios como a los especiales de súplica (ahora veremos cómo en el origen de las reclamaciones económico-administrativas hay circunstancias de alcance diverso). En efecto, al articular el recurso de súplica se incrementan en teoría las garantías formales de los particulares, al permitirles reiterar su pretensión en ciertos casos expresamente tasados, al tiempo que se permite a la Administración revisar una decisión previa, lo cual, si bien puede suponer que en algún caso se satisfaga la solicitud del recurrente, supone para éste, de hecho, una nueva carga que necesariamente ha de superar.

El fundamento inicial de las reclamaciones económico-administrativas es, sin embargo, algo diferente. Nada mejor que acudir a los textos en los que se expresaba la intención original de quienes las regularon por primera vez para darse cabal cuenta de ello.

Al instaurarse con ámbito general la vía económico-administrativa el legislador tenía muy claro que lo que pretendía era incrementar las garantías de los particulares. Cito de nuevo el Preámbulo del Proyecto de Ley de 1881 por la que se dictan bases para el procedimiento en

(9) A. ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo 2.º, 24 ed., Valladolid, 1955, p. 889.

(10) A. ROYO-VILLANOVA, *op. loc. últ. cit.* Vid., asimismo, J. GONZÁLEZ-PÉREZ, *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, Civitas, Madrid, 3.ª ed., 1975, p. 113.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo...*, vol. II, *op. cit.*, pp. 435 y ss.

las reclamaciones económico-administrativas, texto que considero suficientemente indicativo:

«Si los derechos de los ciudadanos han de estar debidamente garantizados —comienza el Preámbulo— y si éstos han de contar, como es justo, con la seguridad de ser fielmente atendidos cuando los ejercitan, preciso es que en la Ley del Procedimiento, en la Ley adjetiva, encuentren la *garantía necesaria* de que será una verdad aquel ejercicio que las leyes sustantivas les reconocen; pues de otro modo el derecho podrá tenerse, pero no ejercitarse, y *el derecho sin ejercicio deja de ser tal derecho* en la vida de la realidad. De aquí el que a toda ley sustantiva siga la adjetiva que la dé vida real; de aquí el constante propósito de todos los tiempos, de las situaciones todas, de hacer leyes de procedimientos en las que el ciudadano adquiera la confianza de que, cuando trate de hacer valer sus derechos, tiene una norma fija a que atenerse en sus reclamaciones, norma de que no puede prescindir la autoridad ante la cual le demande.»

Este es, pues, el motivo mediato que impulsó al legislador de 1881, a CAMACHO en concreto, a enfrentarse —antes incluso de que fuese aprobada la Ley de Bases de Procedimiento de 1889— con las complejas, dispersas y arcaicas normas que sobre procedimiento existían, y más particularmente en relación con las reclamaciones referentes al ramo de Hacienda. Así lo expresa claramente el texto que analizamos:

«Si esta necesidad (de contar con leyes de procedimiento) se ha sentido constante y visiblemente en todos los ramos del Derecho, en donde la necesidad es más palpable, más imperiosa, es, sin duda alguna, en el administrativo, ya por su especialidad, ya por la singularidad que ofrece de que la autoridad que en primer término ha de resolver, es la representante de la Administración, de quien el reconocimiento del derecho se demanda. Y aún dentro del Derecho administrativo, la necesidad se siente con mayor fuerza en el ramo especial de Hacienda, por la *complejidad de sus leyes sustantivas*, por la *diversidad de los derechos reclamados* y, en fin, porque *la deficiencia de leyes de procedimientos es casi absoluta.*»

El motivo inmediato era, en línea directa con lo anterior, atajar los «defectos sustanciales» que existían en el procedimiento «que es menester que a todo trance desaparezcan, si se quiere que el buen nombre de la Administración no padezca».

«En efecto —dice también el Preámbulo—: mientras la Administración conoce de asuntos en que la instancia gubernativa es única, como sucede en algunos asuntos del ramo de propiedades del Estado, en otros, como en el de contribuciones, y especialmente el del impuesto sobre derechos reales, se dan cuatro instancias: la del liquidador, la de la Administración económica, la del centro directivo y la del Ministro, y en verdad que *solamente la razón del capricho ha podido inspirar tan distintos criterios*, siendo además absurdo que mientras en unas cuestiones el centro resuelve definitivamente, en otras la resolución definitiva, el poner término a la vía gubernativa, al Ministro toca» (12).

Quizá pueda parecer que el texto transcrito es demasiado extenso. Creo, sin embargo, que la cita está justificada. No sólo por la franqueza de sus palabras, verdadera bocanada de aire fresco, en su época, y también ahora, sino además porque nos pueden ayudar a comprender la reforma de finales del XIX y la conveniencia de replantearnos hoy, de nuevo, la justificación misma de los recursos especiales y, en definitiva, la necesaria «revisión de raíz» (13) del entero sistema de recursos administrativos.

Revisión que, por lo demás, debería alcanzar también el proceso contencioso. Algo que ya el propio Juan Francisco CAMACHO había previsto, por lo que fue presentado un Proyecto de Ley reformando el procedimiento contencioso-administrativo en los asuntos del ramo de Hacienda. «Las reformas económico-administrativas que el Gobierno de S. M. considera necesario introducir en la legislación vigente y en bien del país —señala el Preámbulo del Proyecto—, dejarían de producir fecundos resultados si fuesen incompletas, y entonces, *en vez de facilitar, dificultarían la marcha de la Administración ante la falta de armonía de unas y otras disposiciones*» (14). Proyecto que, sin embargo, no llegó a prosperar.

Creo que ha quedado suficientemente claro qué hay en el origen de los recursos. Incrementar las garantías del administrado acudiendo, incluso, a formas y modos judiciales. «Las reformas hechas por la Ley de 31 de diciembre de 1881... tuvieron por objeto asimilar en todo las formas administrativas a las judiciales. Requisitos de las demandas, notificaciones, términos, pruebas, apelaciones, representación fiscal, recursos ordinarios y extraordinarios, todo fue trasladado con la posible

(12) Todos los textos transcritos están tomados del *Diario de las Sesiones de las Cortes*, apéndice vigesimotercero al núm. 29, de 24 de octubre de 1881, pp. 1 y 2. Los subrayados son míos.

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, vol. II, *op. cit.*, p. 440.

(14) *Diario de las Sesiones de Cortes*, apéndice vigesimocuarto al núm. 29, 24 de octubre de 1881, p. 1.

exactitud desde los tribunales a las oficinas de Hacienda» (15). Este último empeño pronto se abandonó, «renunciando a una asimilación imposible entre las formas judiciales y las administrativas» (16). De este modo, se resaltaba el carácter puramente administrativo del procedimiento regulado, pero en nada se empañaba la intención garantizadora del texto inicial.

III. EL BINOMIO RECURSOS-GARANTIA EN LA ACTUALIDAD Y SU APLICACION (INAPLICACION) A LOS RECURSOS ESPECIALES

Si el binomio recursos-garantía estaba presente en la intención del legislador del siglo pasado, con mayor motivo debería estarlo en la de nuestros días, sobre todo tras la Constitución. En realidad, sólo si se cumple esa función garantizadora de los intereses de los particulares (y también de los intereses generales, por qué no decirlo) estará justificado mantener los recursos y, por ende, los recursos especiales. Pero, ¿tiene contenido en la actualidad la afirmación de ROYO-VILLANOVA, según el cual dentro del procedimiento administrativo «la mayor garantía son los recursos?» (17). ¿Cumplen con esa afirmación los recursos especiales?

Veamos. En primer lugar hay que admitir que la configuración de los recursos como obligatorios para acceder a la vía jurisdiccional rompe ya por sí sola cualquier intento de ver en ellos un factor garantizador. Como ya he indicado en otra ocasión (18) hay un argumento contundente que avala lo dicho: la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos de la persona ha suprimido la vía administrativa en los supuestos de lesión administrativa de derechos fundamentales. El sólo hecho de que en el ámbito de la protección de los derechos, aquel que más garantías requiere, se hayan suprimido los recursos administrativos, indica, de forma definitiva, que éstos, hoy, son tan sólo una carga más que debe superarse en la larga marcha hacia los tribunales.

(15) Preámbulo al Proyecto de Ley presentado por Fernando COS GAYÓN en 1885 sobre el procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas. *Diario de las Sesiones de Cortes*, apéndice tercero al núm. 99, de 28 de febrero de 1885, p. 1. Dicho Proyecto sería posteriormente la Ley de 24 de junio de 1885, que derogó a la de 1881.

(16) Preámbulo cit. en nota anterior, p. 1.

(17) «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, p. 107.

(18) PIÑAR MAÑAS, «Procedimiento administrativo y Comunidades Autónomas», en el libro colectivo *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, Madrid, 1988, p. 1472.

Pero además, en relación ya con los recursos especiales, hay un elemento adicional que resalta su inoperancia garantizadora: el hecho de que no se trate de recursos que sustituyen a los ordinarios, sino que se suman a ellos, implica (al menos en cuanto al recurso de súplica se refiere, ya que la vía económico-administrativa responde a principios diferentes) que no son más que una carga añadida que el afectado debe superar, y que debe superar de acuerdo a normas procesales propias que incrementan en mayor medida de desorientación. En principio, por tanto, nada o muy poco hay que acredite las virtualidades garantizadoras de los recursos especiales tal como hoy están configurados, esto es, obligatorios en los casos previstos y sometidos a reglas procedimentales propias y no siempre justificadas. Con la actual regulación de los recursos especiales (y sobre todo con la de los recursos de súplica) sufre el derecho a la tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas y sufre el principio de uniformidad del procedimiento, principio básico informador de lo que debe ser el procedimiento administrativo común. Si a ello añadimos la extensión del control jurisdiccional de la Administración que ha impuesto el artículo 106 de la Constitución, debemos concluir necesariamente que los recursos administrativos especiales, tal como hoy se configuran, no cumplen ya los cometidos para los que en principio fueron pensados, como ahora veremos.

IV. LA POCO JUSTIFICADA SUPERVIVENCIA DE LOS RECURSOS ESPECIALES DE SUPLICA

1. *La intrínseca inutilidad del recurso de súplica*

De los recursos especiales es seguramente el de súplica el que menos sentido y justificación tiene. En los casos en que está previsto, «¿a qué exigir —se pregunta con razón GONZÁLEZ PÉREZ— una nueva instancia administrativa antes de poder acudir ante los órganos jurisdiccionales?» (19). Una nueva instancia, además, «que generalmente no servirá de nada» (20). ¿Qué sentido tiene alargar el trasiego del recurrente antes de acceder a los tribunales? La respuesta, hoy por hoy, parece que no puede ser más que ésta: ninguno. Veamos porqué.

El recurso especial de súplica no garantiza una más eficaz tutela judicial o protección de los derechos e intereses de los particulares. Configurado como está con carácter obligatorio en los supuestos expresa-

(19) *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1988, p. 1046. Asimismo, el propio autor, *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1975, p. 386.

(20) *Op. loc. últ. cit.*

mente previstos en la ley, supone tan sólo una carga adicional que se impone al perjudicado, el cual ya antes ha debido interponer un previo recurso administrativo. Es decir, ya antes se ha revisado por la Administración el expediente, con resultado lógicamente negativo para el particular. No es, por tanto, un medio imprescindible para permitir que la Administración reconsidere su resolución inicial, pues ya ha podido hacerlo antes con ocasión del previo recurso administrativo ya interpuesto.

Tampoco el recurso de súplica es mecanismo idóneo para garantizar un mayor control por parte de la Administración de sus propios acuerdos. Este control adicional, por pura lógica, tiene sentido cuando se accede a lo solicitado por los particulares, no cuando se desestima o rechaza la pretensión. Y sin embargo, el recurso de súplica, obviamente, se interpondrá contra actos desfavorables, contra actos que, esta es la triste realidad, no suelen merecer mayor atención por parte de la Administración, que más bien al resolver, es consciente de que está remitiendo al interesado, por fuerza, a los órganos del orden judicial.

En definitiva, el recurso de súplica no es ni un filtro para controlar actos posiblemente ilegales pero favorables al particular (que por lógica no serán recurridos y que por tanto deberán ser atacados en su caso utilizando los mecanismos de revisión de oficio de los actos administrativos regulados en la Ley de Procedimiento Administrativo), ni un remedio para controlar actos desfavorables (que por regla general son mantenidos por la Administración y, por tanto, deberán ser recurridos a la postre en vía contenciosa).

Basta, creo, lo anterior para desacreditar el recurso de súplica. Ya no tienen cabida los legítimos fundamentos originales que lo explicaban desde la ausencia de mecanismos eficaces de control jurisdiccional de la actividad administrativa. Hoy estos mecanismos existen formalmente. Que sean eficaces o no es ya otra cuestión, pero desde luego no son los recursos de súplica los que pueden coadyuvar a su bondad.

2. *El artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo.*

El carácter tasado de los casos en que cabe recurso de súplica y la exigencia de ley formal que los establezca

Y, sin embargo, todavía existen vestigios, algunos muy recientes por cierto, de supuestos de recursos de súplica perfectamente en vigor.

Como sabemos, y sin perjuicio de casos concretos de fechas anteriores, el recurso de súplica está previsto en el artículo 122 de la LPA, que establece:

1. La resolución que no ponga fin a la vía administrativa podrá ser recurrida en alzada ante el órgano superior jerárquico del que la dictó...
2. La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa, salvo lo previsto en el párrafo siguiente.
3. El recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno sólo podrá interponerse cuando esté expresamente establecido en una ley, y se presentará en la Presidencia del Gobierno.
4. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de quince días.

Tal precepto debe su redacción actual a la reforma que de la LPA se llevó a cabo mediante la Ley 164/1963, de 2 de diciembre. En un primer momento el apartado segundo admitía la llamada doble alzada al disponer que «si la resolución del recurso no agotase la vía administrativa, será admisible nuevo recurso de alzada; la resolución de este segundo recurso será definitiva en dicha vía, salvo lo previsto en el párrafo siguiente» (21). La Ley de 1963 acabó con esa situación. «Se refuerza el carácter de único que como regla general tiene el recurso de alzada», decía su Exposición de Motivos. Pero seguía admitiendo el recurso de súplica, si bien, entonces como ahora, sólo cuando esté expresamente establecido en una ley.

Esta es, sin duda, una de sus más peculiares características: el carácter tasado de los casos en que cabe recurso de súplica, con la exigencia, además, de que sea precisamente una ley la que determine los supuestos en los que es posible su interposición. Se trata, por lo demás, de una peculiaridad reiteradamente recordada por la jurisprudencia, señalando, por un lado, que no es posible a la Administración exigir la interposición del recurso de súplica, ni al particular interponerlo si la ley así no lo determina, y, por otro, que la ley lo debe ser en sentido formal. En relación con el primer aspecto, la STS de 29 de marzo de 1978 (ref. Ar. 1392) afirmó que «aunque es cierto que el párrafo 3.º (del art. 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo) tiene previsto un recurso ante el Consejo de Ministros, éste, por su carácter excepcional, precisa de una norma específica que lo conceda y en el caso

(21) Por cierto, en la elaboración de la LPA ninguna enmienda fue presentada contra el establecimiento del recurso de súplica ni, en general, contra la regulación del de alzada. Tan sólo fue presentada una enmienda, en relación con el párrafo cuarto (idéntico al actual). «Dice —se afirmaba por el enmendante, señor Albo Candina— que el plazo para interponer recursos de alzada será de quince días, y parece que convendría aclarar que se trata de quince días naturales, con la salvedad correspondiente si es feriado el día decimoquinto.» La propuesta, como es lógico, no prosperó.

(que se juzga en la Sentencia) un precepto de esa naturaleza no existe, lo cual implica que el único recurso procedente sea el de reposición interpuesto y rechazado y que la resolución indicada ponía fin a la vía administrativa en los términos y condiciones que establece el artículo 37 de la Ley Jurisdiccional, circunstancia que determina la repulsa de la inadmisibilidad alegada por el representante de la Administración». Por su parte, la STS de 27 de abril de 1979, Ar. 1591, se refiere a la «indebida interposición» de un recurso de súplica cuando no está previsto en una ley, por lo que el mismo «carece de todo amparo legal que permita su tramitación».

En relación con la exigencia de que el recurso de súplica «esté expresamente establecido en una ley», el Tribunal Supremo, y el Consejo de Estado, han mantenido con práctica unanimidad que dicha ley lo ha de ser en sentido formal. «La palabra ley ha de ser entendida en su sentido estricto, formal, único que puede producir los efectos deseados. En ningún momento caben dentro de este perímetro las normas reglamentarias o de nivel inferior ni las cláusulas contractuales, aun cuando en un sentido retórico tengan fuerza de ley entre las partes contratantes, según el artículo 1.091 del Código Civil»: STS de 2 de junio de 1986, Ar. 3318; Ponente: Mendizábal Allende (22).

(22) La Sentencia es fruto de la vieja polémica suscitada en relación con las bases por las que deba regirse la contratación entre el Estado y la Compañía Telefónica Nacional de España, aprobadas por Decreto de 31 de octubre de 1946, dictado en cumplimiento de lo establecido en la Ley de 31 de diciembre de 1945. La base 26.ª establecía un sistema de alzada múltiple, al disponer que la CTNE «tendrá derecho a recurrir en alzada contra toda resolución oficial que considere lesiva a sus intereses, y caso de que ésta sea adoptada por cualquier Ministerio, recurrirá ante la Presidencia del Gobierno, y si la resolución de esta fuere confirmatoria de la recurrida, la Compañía podrá recurrir en alzada ante el Consejo de Ministros, cuya resolución causará estado y agotará la vía gubernativa a los efectos de interponer recurso contencioso-administrativo».

El problema que se planteaba era determinar si, aprobada la LPA, subsistía o no ese sistema peculiar de recursos, sobre todo ante las exigencias y restricciones impuestas por el artículo 122. El Tribunal Supremo, con alguna excepción, ha afirmado sin problemas, como he indicado, que aquél había quedado sin efecto tras 1958. La STS de 2 de junio de 1986, citada en el texto, es especialmente significativa, pero también pueden verse las sentencias de 7 de junio y 14 de noviembre de 1983 (ref. Ar. 3277 y 5663, respectivamente). La excepción, sin embargo, la constituye la de 2 de diciembre de 1983 (ref. Ar. 6133), que, partiendo de la base de que el contrato celebrado entre el Estado y la CTNE de acuerdo a las contestadas bases «equivale a una verdadera ley pacticia», concluye que «con independencia de las especulaciones habidas en torno a la panorámica del sistema legal en que con exactitud se califica de anacrónica la triple alzada; con independencia del interesante tema con acierto tratado de la naturaleza formal que sea dable atribuir a la legislación que pudiera permitir soslayar la exigencia de ley "expresa" a que hace alusión en artículo 122.1 (sic) de la Ley de Procedimiento Administrativo, es lo cierto que en la base 26, punto de partida del debate, aparece conferida la triple alzada y viene en su otorgamiento definida como un derecho o prerrogativa que se confiere a la Compañía Telefónica, sin que por tanto tenga validez a efectos positivos las especulaciones en torno a la conveniencia o no de hacer uso de esa facultad o ventaja que para esos intereses protegibles pueda merecer en aras de la brevedad y economía procesal acudir a los trámites del procedimiento ordinario».

También el Consejo de Estado ha tenido ocasión se reiterar la improcedencia de considerar subsistente la repetida base 26 y, por tanto, el sistema de recursos en ella establecidos. Vid. en este sentido los Dictámenes números 43235/42867; 42865/42746; 43236/42727; 43350; 43388/43312; 43267; 43351; 43413; 43477, todos ellos de 2 de julio de 1981; 44400, de 8 de julio de 1982; 44738, 44740 y 44742, todos de 4 de noviembre de 1982.

Las razones por las cuales se exige esa ley formal guardan relación con el carácter especial del recurso de súplica y con el hecho de que altera el sistema ordinario de recursos que la propia LPA configura. La citada sentencia de 2 de junio de 1986 así lo indica al precisar que la posibilidad de alzada ante el Consejo de Ministros era años atrás admisible debido a que entonces no existía «un sistema uniforme de recursos administrativos, muchos y muy variados, y la doble alzada era tan frecuente que sobrevivió incluso a la originaria Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958». Y aún cabe añadir un nuevo y diferente argumento: «desde otro plano del análisis —dice la misma sentencia— el artículo 4.º de la Ley reguladora de tal procedimiento establece que “la competencia” se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las leyes. En este sentido la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado parte de una concepción en la que los Ministros son los órganos cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa con carácter ordinario o común (art. 36.2), bien directamente en única instancia o bien mediante la decisión del correspondiente recurso respecto de los actos de los órganos inferiores. Este esquema produce, a su vez, unos efectos inmediatos en la competencia de los órganos judiciales a quienes se encomienda el enjuiciamiento de la actividad administrativa, que se desplaza de las Audiencias al Tribunal Supremo simétricamente según el acto o disposición impugnada proceda del Ministro o del Gobierno. La alteración de la competencia normal tanto de los órganos administrativos como de los judiciales sólo puede ser obra de la ley en todo caso y, en más de uno, de ley orgánica.»

Sólo una ley formal, por tanto, puede alterar las generales reglas de recursos y competencia, administrativa y jurisdiccional, que quedan alteradas al admitir o exigir la interposición del recurso de súplica.

Y es necesario señalar que, al margen de lo razonable o no del recurso de súplica, al margen de su aceptabilidad en el campo de los principios, lo cierto es que sólo porque en la LPA se admite expresamente que una ley establezca el recurso de súplica puede éste ser previsto en una ley. Explico inmediatamente el sentido de estas palabras aparentemente confusas: si no existiese un precepto del tenor del artículo 122.3 de la LPA, ni siquiera una ley posterior podría, en mi opinión, exigir en ciertos casos la interposición del recurso de súplica. Y ello porque la Ley de Procedimiento cumple una función constitucional precisa: la regulación del procedimiento por el que han de regirse las Administraciones públicas. De modo que, en aplicación del principio de función constitucional de las leyes, sobre el que ha llamado

la atención GÓMEZ-FERRER (23), y sin perjuicio de considerar o no la LPA como la ley que regula el procedimiento administrativo común a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución (24), lo cierto es que la Ley de 1958 es la que recoge los principios del Procedimiento y regula con carácter general su estructura, por lo que una ley posterior que no cumpliera específicamente esa función, una ley sectorial, no podría modificarla. No serían aplicables ni el principio de *lex posterior* ni el de *lex specialis* precisamente porque esa ley ulterior, pese a tener el mismo rango y pese a ser aprobada con posterioridad a la ley procedimental, no podría alterar lo que ésta ha regulado con carácter general. En definitiva, y volviendo a nuestra afirmación inicial, de no existir el 122.3 de la LPA no podría una ley diferente exigir, en contra del régimen general de recursos, un recurso especial más, salvo que éste se estableciese con carácter meramente facultativo y supusiese una potencial garantía adicional para el particular, al tiempo que un instrumento eficaz de protección objetiva de los intereses generales. He aquí la trascendencia del repetido artículo 122.3.

Lo cierto es que el legislador sí ha hecho uso en alguna ocasión de tal posibilidad. Pero también es cierto que el tiempo y leyes posteriores se han encargado de reducir los casos de recursos de súplica, aunque, por otra parte, en fechas recientes la ley reguladora del derecho de asilo ha establecido un nuevo supuesto de difícil justificación, como luego veremos.

3. Algunos ejemplos concretos de recursos de súplica previstos en leyes estatales y autonómicas

Supuesto clásico de recursos de súplica, denominados de alzada ante el Consejo de Ministros, son los regulados en la Ley 118/1973, de 12 de enero, de Reforma y Desarrollo Agrario, artículos 146.3 y 151.2 (25).

(23) GÓMEZ-FERRER MORANT, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RPA*, núm. 113, pp. 7 y ss.

(24) Sobre ello, vid. PIÑAR MAÑAS, «Procedimiento administrativo y Comunidades Autónomas», *op. cit.*

(25) Es de destacar, por cierto, y al margen del tema que ahora tratamos, que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario tiene algunas peculiaridades que son dignas de tener en consideración. Tal es el caso del sistema de recursos jurisdiccionales previsto contra determinadas resoluciones del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación en relación con la fijación de justiprecios, acuerdos que son susceptibles de recurso de «revisión», a un solo efecto, ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo» (art. 114.1). Igual recurso cabe contra ciertas resoluciones del IRYDA (art. 249). Los supuestos en los que se excluye recurso contencioso (p. ej. art. 104.4, entre otros) deben entenderse sin virtualidad.

Por otra parte, ya el artículo 218.2 de la Ley de 1973 preveía, en relación con la ejecución de sentencias contencioso-administrativas, la posibilidad de proceder a «la expropiación de los derechos declarados en la sentencia» a propuesta del Ministerio de Agricultura, técnica semejante a la hoy prevista en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Asimismo, el artículo 71 de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta, establece dos recursos especiales diferentes. Uno, al que no califica, que es en realidad un recurso de súplica de los previstos en el artículo 122.3 de la LPA, ante el Consejo de Ministros contra los acuerdos adoptados por el Ministro correspondiente. Otro, al que califica de súplica, y que en realidad es un supuesto de recurso de reposición, pues se interpone ante el propio Consejo contra los acuerdos que éste hubiese adoptado.

El motivo que inspiró la creación de estos recursos en la Ley de 1966 era, claramente, de tipo político. Lo que se pretendía era que el Consejo de Ministros controlase, a través de la resolución de los correspondientes recursos (y sin perjuicio de otros muchos medios de control que están en el ánimo de todos), la actividad de la prensa y las sanciones impuestas contra ella. Sin embargo, la virtualidad actual del sistema es prácticamente nula. En primer lugar, porque en materia de libertad de prensa rige la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los derechos fundamentales que, como sabemos, suprime la vía gubernativa previa y con ella, por supuesto, los recursos especiales. En segundo lugar, porque las infracciones graves, sancionables por el Ministerio, no resisten en su tipificación la más mínima crítica de acuerdo a los principios que rigen hoy el derecho sancionador administrativo (26). En efecto, el artículo 68.1 de la Ley de Prensa hoy carece prácticamente de contenido (27). En tercer lugar, porque la actividad sancionadora del Consejo de Ministros sí tiene algún contenido (28), pero en estos casos, sin perjuicio, de nuevo, de lo dispuesto en la Ley 62/1978, se agota la vía administrativa interponiendo recurso «de súplica», que en realidad lo es de reposición de modo que, en definitiva, se están respetando las reglas generales que establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para interponer recurso contencioso.

También la Ley de 30 de julio de 1959, de Orden Público, tenía prevista en su artículo 21 la interposición contra las sanciones gubernativas en materia de orden público de un peculiar recurso administrativo de doble naturaleza, súplica y alzada: súplica ante la Autoridad que impuso la sanción (es decir, reposición) y alzada ante el superior inmediato. Este recurso, sin embargo, fue dejado sin efecto por el Real

(26) Sobre tales principios vid. recientemente SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Studia Albornotiana, Zaragoza, 1989.

(27) Por cuanto el artículo 6.º al que se remite impone una obligación contraria a la libertad de prensa. El artículo 62, al que también se remite, ha sido expresamente derogado por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación. Y la tipificación en base a la cláusula general que recoge el apartado b) es hoy inadmisibles.

(28) Artículo 67 de la Ley de Prensa. Su apartado c) debe ponerse en relación con el artículo 13 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre, de secretos oficiales.

Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero (29) y, más tarde, por la Ley 62/1978.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, han recogido casi de forma unánime, en sus respectivas leyes de Gobierno y Administración, la posibilidad de establecer recurso de súplica ante el correspondiente Consejo de Gobierno u otro tipo de recurso de alzada especial (30).

No se acierta bien a entender el porqué de esta opción generalizada. Quizá la respuesta tenga bastante que ver con la obsesión de repetir miméticamente lo que en leyes estatales se dispone, o con la idea de que en las Administraciones autonómicas, más domésticas, tiene mayor sentido el alzar el conocimiento de los asuntos ante el máximo órgano de Gobierno, dado que la vía administrativa, al ser teóricamente más breve, se agotaría con mayor facilidad y rapidez.

Ninguna de estas hipotéticas razones es sostenible. Ni es bueno acoger asépticamente lo que en la ley estatal se ha comprobado que no funciona, ni es cierto que las Administraciones de las Comunidades Autónomas hayan elegido un modelo burocrático más racionalizado y simple. Por ello, el único juicio que cabe hacer de estos recursos especiales no puede ser más que negativamente crítico, sobre todo porque las Comunidades Autónomas podían muy bien haberlos ignorado o, cuando menos, haberlos configurado, en todo caso, como facultativos.

4. *Los recursos de alzada y súplica previstos en la Ley de 26 de marzo de 1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (*)*

Pero es sin duda el reciente sistema de recursos especiales creado por la Ley del Derecho de Asilo el que mayores problemas y críticas puede deparar.

El artículo 21 de dicha Ley dispone:

«Artículo 21: Recursos. 1. Contra las resoluciones del Ministro del Interior cabe interponer recurso de alzada ante el Consejo de Ministros.

(29) Cuyo artículo 4.º dispone que «contra las sanciones gubernativas en materia de orden público podrán interponerse por los interesados los recursos reconocidos en las Leyes de Procedimiento Administrativo y Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la forma y plazos previstos en ellas».

(30) Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, op. cit., p. 1045.

(*) Agradezco las indicaciones que en la elaboración de este apartado me han facilitado D. Antonio DOZ OORRIT y D.º Sol JIMÉNEZ.

2. Contra las resoluciones del Consejo de Ministros podrá interponerse recurso de súplica ante el mismo.

3. Las resoluciones del Ministerio del Interior no admitiendo a trámite las peticiones de asilo, y las del Gobierno que revoquen el asilo previamente concedido, serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ajustándose, en cuanto a su interposición y procedimiento, a lo previsto en las normas que regulan la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y las libertades públicas.»

Los problemas que planteó la interpretación de este precepto no se hicieron esperar. Así, en un primer momento, se pretendió, incluso, que las resoluciones a que se refieren los dos primeros apartados no eran susceptibles de recurso contencioso-administrativo. Una interpretación estricta de los mismos llevaría a la conclusión de que, en caso de denegación de asilo, no cabría interponer recurso contencioso. A esta conclusión llegan, por ejemplo, GARCÍA MACHO (31) y SERRANO ALBERCA (32), aunque añaden inmediatamente que debido a ello el artículo en cuestión debe ser considerado inconstitucional. También GARCÍA MORILLO considera que no cabe revisión jurisdiccional alguna, pero admitiendo la perfecta validez del sistema de recursos, y ello en base, fundamentalmente, el carácter graciable de las resoluciones administrativas relativas a la concesión del derecho de asilo (33).

Desde luego, se trata de un precepto de contenido poco claro, pero creo que admite en lo que afecta al acceso a la vía jurisdiccional, una interpretación conforme a la Constitución, pues si bien es cierto que nada se dice en los apartados 1 y 2 del artículo 21 acerca de la interposición del correspondiente recurso contencioso, tampoco se excluye, por lo que el control jurisdiccional debe ser aceptado sin reservas también en este caso.

(31) «El derecho de asilo y del refugiado en la Constitución Española», trabajo para el *Libro Homenaje al Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA*, en prensa.

(32) «Comentario al artículo 13 de la Constitución», en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1985, pp. 252-253.

(33) La opinión de dicho autor es especialmente indicativa, pues desde el Ministerio de Justicia participó directamente en la elaboración de la Ley de Asilo. Su argumentación, sin embargo, es muy difícil de compartir y hoy, como veremos, ya ha sido desvirtuada por el Tribunal Supremo. «La Ley —afirma GARCÍA MORILLO— se caracteriza también por el establecimiento de un acabado sistema de garantías que asegure a los solicitantes la tutela de sus derechos. En el caso del asilo, los derechos de los solicitantes y las garantías de los mismos vienen lógicamente predeterminados por el carácter graciable de la concesión del asilo y por la consecuente inexistencia de revisión jurisdiccional alguna. Excluida, pues, la revisión jurisdiccional del fondo del asunto, las garantías cubren, sin embargo, todas las demás posibilidades»: «Líneas inspiradoras de la legislación reguladora del asilo», en el libro colectivo *Derecho de Asilo y Refugio*, Ponencias desarrolladas en el Seminario celebrado en Madrid del 25 al 27 de junio de 1985, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 1985, p. 46.

Así lo ha entendido, por lo demás, el Tribunal Supremo, que en la Sentencia de 29 de noviembre de 1985 (Ar. 5603; Ponente: Garralda Valcárcel), establece:

«Por consiguiente, el primer punto a tratar es el de si el acto impugnado, por resolver sobre una petición «graciable» conforme al artículo 2.º de la Ley 5/1984 citada (34), es revisable en vía jurisdiccional dada esa naturaleza y la redacción de los apartados 1 y 2 del artículo 21 de la repetida ley relativo al régimen de los recursos y en los que no se menciona la vía contencioso-administrativa para los actos a que aquellos apartados aluden, y respecto a ello cabe decir que, sobre no hacer exclusión expresa de la vía jurisdiccional el señalado artículo 21, ha de tenerse presente la reciente corriente jurisprudencial contraria al mantenimiento de actos o zonas inmunes al control jurisdiccional de acuerdo con la amplitud con que expresa el artículo 106.1 de la Constitución... y, por tanto, ha de concluirse que no están excluidos de la revisión jurisdiccional los actos que nos ocupan y que la mención expresa de esta vía por el cauce procesal que regula la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas, que hace el apartado 3 del artículo 21 indicado para la impugnación de las resoluciones del Ministerio del Interior no admitiendo a trámite las peticiones de asilo y las del Gobierno que revoquen el asilo concedido, no tiene otro alcance que el señalar un procedimiento a seguir, más rápido y expeditivo para impugnar esos actos en cualquier caso, ante la gravedad que pueden implicar esas decisiones de la Administración para el solicitante de asilo y para el que lo tenía concedido, pero nunca ha de servir como punto del que deducir *a sensu contrario* que en los supuestos de los apartados 1 y 2 del propio artículo no cabe recurso contencioso-administrativo.»

La doctrina resulta impecable y ofrece la que debe considerarse correcta interpretación de la Ley del Derecho de Asilo.

Sentado lo anterior y volviendo al especial sistema de recursos administrativos que instaura la ley, debemos preguntarnos si éste tiene algún sentido y cuál puede ser su justificación.

Parece que, dado el componente político que caracteriza a no pocos reconocimientos de asilo, la finalidad perseguida no debe ser otra que el remitir al Consejo de Ministros el conocimiento de las solitu-

(34) «El asilo —dispone dicho precepto— es la protección graciable dispensada por el Estado, en el ejercicio de la soberanía, a los extranjeros... y que consiste en la no-devolución al Estado donde sean perseguidos o hayan sido sancionados y en la adopción de las siguientes medidas...»

des presentadas para la obtención del derecho, al objeto de otorgarlo o denegararlo de acuerdo a criterios políticos o de oportunidad.

Pero en realidad y admitiendo que sea ésta la finalidad del repetido artículo 21 de la Ley 5/1984, ¿tiene sentido alterar el sistema general de recursos? ¿Se alcanza con ello algún objetivo preciso que no sea el complicar más todavía las cosas? Mucho me temo que no. El artículo 21.3 parece limitar la aplicación del procedimiento de protección de los derechos fundamentales sólo contra las resoluciones por las que el Ministro del Interior no admita a trámite las peticiones de asilo o el gobierno revoque el asilo previamente concedido. A éstas debe añadirse, sin embargo, las resoluciones del Ministro denegatorias del asilo (35), tal como se desprende de la STS de 29 de noviembre de 1985, antes citada. De modo que, según se afirma en esta Sentencia, la revisión jurisdiccional de dichos actos:

«puede efectuarse por cualquiera de los cauces arbitrados por la ley, esto es, el que pudiéramos llamar ordinario o normal en la jurisdicción contencioso-administrativa regulado en la ley de esta jurisdicción o el extraordinario o excepcional de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, según que la impugnación del acto sometido a revisión jurisdiccional se fundamente en infracción del ordenamiento jurídico general o en la vulneración de las libertades y derechos fundamentales a que alude el artículo 53.2 de la Constitución, pero verificada la opción por el recurrente en favor de uno u otro cauce, el desarrollo del proceso elegido ha de ajustarse a las exigencias legales que le sean propias y de aquí se sigue que interpuesto por los recurrentes el procedimiento especial citado, *no puede exigírseles el agotamiento de la vía administrativa mediante el planteamiento de los recursos de alzada y súplica* al estar exento este proceso de estos trámites previos».

En relación con las peticiones de derecho de asilo el estrambótico sistema de recursos administrativos quedaría, pues, como sigue:

Contra las resoluciones denegatorias del derecho de asilo o que no admitan a trámite la solicitud, o que revoquen el asilo previamente concedido puede acudir a la vía preferente de la Ley 62/78 sin necesidad de agotar, por tanto, la vía administrativa (alzada y súplica), o bien, interponiendo antes dichos recursos administrativos (en la forma que ahora veremos) acudir a la vía ordinaria regulada en la ley de la jurisdicción.

(35) No es lo mismo denegar el asilo que no admitir a trámite la petición, pues ésta puede ser admitida a trámite y posteriormente desestimada tras la instrucción del oportuno expediente.

Contra el resto de las resoluciones que se refieran al asilo solicitado, y fundamentalmente contra las resoluciones que lo concedan pero restringiendo las medidas a que se refiere el artículo 2.º de la Ley, deberán interponerse los recursos especiales de alzada y súplica, contra cuya desestimación podrá interponerse recurso contencioso.

Y aún se plantean nuevas dudas que están provocando no pocos ni pequeños quebraderos de cabeza. ¿Cómo se articulan entre sí los recursos especiales del artículo 21 de la Ley? Interpuesto recurso de alzada, ¿*debe* interponerse recurso de súplica ante el Consejo de Ministros? ¿*Puede* interponerse contra acuerdos del Consejo de Ministros siempre que no se dicten en resolución de previo recurso de alzada, en cuyo caso *no puede* interponerse? En otras palabras, tras la interposición, repito, del recurso de alzada, el de súplica ante el Consejo de Ministros, ¿es obligatorio, es potestativo o es imposible interponerlo?

El Consejo de Estado, en diversas ocasiones, ha estimado, manteniendo una opinión que en él ya parece consolidada, que el recurso administrativo de súplica ante el Consejo de Ministros sólo es posible en los supuestos en que éste resuelve en primer pronunciamiento, es decir en los casos previstos en el artículo 7.b) de la Ley 5/1984: si la propuesta de la Comisión Interministerial que examina las solicitudes de asilo y el criterio del Ministro del Interior son discordantes, éste elevará el expediente al Consejo de Ministros para que resuelva la solicitud. Contra la resolución que dicte, cabe recurso de súplica. Por consiguiente, estima el Consejo de Estado, «cuando la decisión del Consejo de Ministros es resolutoria de un recurso de alzada, contra ella sólo procede el recurso contencioso-administrativo, y no el recurso de súplica que, ni en su significado ni en su regulación, puede confundirse con un recurso potestativo de reposición previo al jurisdiccional. Por ello, la improcedencia del recurso interpuesto por el interesado es patente también por motivos formales», lo que lleva al Consejo a estimar que procede declarar la inadmisibilidad del recurso de súplica objeto de la consulta (36). Y ello porque —afirma también el Órgano Consultivo— «de un lado la ley no pretende crear recursos innecesarios, a lo que se opondría el principio de celeridad y eficacia en el procedimiento administrativo, por la dilación que supondría la pendencia en la resolución definitiva sobre la condición de asilado, que perjudica tanto al interesado como al Estado por la falta de certeza sobre la misma. Y de otro lado, porque la redacción del artículo 21 de la Ley es suficientemente expresiva de lo anterior, ya que se prevé únicamente la existencia de un recurso, sea de alzada o de súplica, y no de un do-

(36) Dictamen núm. 53016, de 22 de junio de 1989. En el mismo sentido, Dictamen número 53111, de 23 de mayo de 1989, y núm. 53066, de 13 de abril del mismo año.

ble recurso administrativo; de haberlo querido en otra forma la ley lo habría hecho en forma clara» (37).

No me parece, sin embargo, que la conclusión a la que llega el Consejo de Estado sea la única posible, ni la más acorde con lo que la ley dice. En realidad, si lo que se pretende es no disminuir las garantías de los solicitantes de asilo, el recurso de súplica debe explicarse del siguiente modo: sin perjuicio de los supuestos que ya conocemos en los que cabe acudir directamente al contencioso en virtud de la ley 62/78, el citado recurso es *obligatorio* contra los primeros pronunciamientos del Consejo de Ministros, al objeto de agotar la vía administrativa, y *facultativo* contra las resoluciones que resuelvan el recurso de alzada previamente interpuesto frente a acuerdos del Ministro del Interior. Y ello porque, en definitiva, la naturaleza del recurso de súplica de la Ley del Derecho de Asilo no es la misma que la del recurso previsto en el artículo 122 de la LPA (recurso de alzada), sino la de un verdadero recurso de reposición, que, por tanto, *debe* interponerse cuando no es posible el recurso de alzada, y es *potestativo* cuando ya se ha interpuesto un previo recurso administrativo. De esta forma, no hacemos más que aplicar los principios generales que presiden lo dispuesto por el artículo 53 de la LJCA y por el artículo 126.2 de la LPA. No olvidemos que los recursos especiales deben serlo sólo en lo estrictamente indispensable, sometándose en lo demás a los principios que con carácter general se han de aplicar a los recursos ordinarios. En aplicación de lo anterior, los plazos para interponer y resolver el recurso de súplica deberán ser los mismos que rigen para el ordinario de reposición (38).

Si aceptamos esta interpretación, no se disminuyen las garantías del particular ni tampoco, lo cual es sumamente importante, se retrasa el acceso a los tribunales, pues contra los acuerdos que resuelvan recursos de alzada ante el Consejo de Ministros se podrá interponer si se desea, y si no, no, el recurso de súplica. La Administración en estos casos, entonces, deberá señalar claramente en sus notificaciones, que contra la resolución del recurso de alzada el particular puede, o bien acudir directamente al contencioso, o bien interponer, potestativamente, recurso de súplica. Si, por cualquier motivo, en el usualmente llamado «pie de recursos» se señalase que debe interponerse recurso de súplica, éste, evidentemente, nunca podrá declararse inadmisibile, sino que el Consejo de Ministros deberá entrar a juzgar sobre el fondo, teniendo en cuenta que en cualquier caso jugaría el plazo de un mes para la producción del silencio negativo.

(37) Dictamen núm. 53066, antes citado.

(38) Esta es, por lo demás, la opinión que mantiene el Ministerio del Interior, mucho más correcta y acorde, en mi opinión, con la Ley de 1984 que la del Consejo de Estado.

Creo que ésta es la única interpretación acorde a lo que dispone la Ley de 26 de marzo de 1984 en relación con los principios inspiradores del procedimiento general en vía de recurso. Queda claro, no obstante, lo tremendamente absurdo y descabellado que resulta el especial sistema de recursos diseñado por la ley, al que, no debemos olvidarlo, ha puesto coto más que acertado la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1985, citada más atrás.

V. LAS RECLAMACIONES ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS

El otro gran supuesto de recursos especiales es el constituido por las reclamaciones económico-administrativas, y hemos de decir que las conclusiones críticas a las que hemos llegado al exponer los recursos de súplica no son trasladables a este caso.

En efecto, al plantearnos la justificación actual de aquellas reclamaciones veremos cómo siguen representando una potencial garantía para el particular. El juicio en este punto, por tanto, puede resultar en cierto modo positivo. Sin embargo, diferente ha de ser el que nos merezca la estructura procedimental de las reclamaciones, enrevesada y a veces excesivamente dilatoria, por lo que, ésta sí, debería ser revisada en profundidad.

En definitiva, pues, la idea de la vía económico-administrativa es, en sí misma, buena y ha probado con creces sus ventajas. Pero ello no significa que escape a toda crítica el modo en que está regulada.

1. *Justificación actual de la vía económico-administrativa*

Las críticas generalizadas que ha cosechado la supresión de la vía económico-administrativa en el ámbito local son ya por sí solas suficientemente indicativas de que dicha vía tenía y tiene alguna más que considerable utilidad (39). El carácter exclusivamente decisor que, con la excepción del Ministro de Economía y Hacienda, tienen los órganos económico-administrativos, lo cual garantiza su más que aceptable independencia, y su carácter, a todos los efectos, de órganos administrativos, lo cual garantiza el control jurisdiccional sin excepción de sus

(39) Sobre tal supresión, vid. A. MARTÍNEZ LAFUENTE, *La supresión de las reclamaciones económico-administrativas en las Haciendas Locales*, IEE, Madrid, 1985. En este trabajo, elaborado en base al Proyecto de LRBRL, se afirma que, de prosperar (como así fue) el proyecto, «se privaría a los ciudadanos de una posibilidad de tutela gratuita de los derechos, al pesar sobre los mismos los gastos que comporta la iniciación de un proceso judicial para ver satisfecha su pretensión», p. 49.

decisiones, son sin duda los principales factores que determinan ese juicio al que me he referido. Es algo que hoy nadie pone en duda, por lo que no voy a detenerme en repetir lo que ya en otras ocasiones se ha dicho (40).

La justificación actual, pues, sigue siendo perfectamente válida y acorde con lo que en definitiva se perseguía al establecer esta vía: aumentar las garantías del particular. Más atrás, vimos cómo ésta era la razón de ser misma de la entonces novedad.

El único elemento que resta para completar la bondad del sistema no es otro que el de convertir en facultativo el acceso a la vía económico-administrativa. Seguir manteniéndolo como paso obligado que de algún modo puede interferir el acceso a los Tribunales carece cada vez más de sentido. De modo que si hemos de llegar a una conclusión en relación con dicha vía no puede ser otra que ésta: configurarla como vía previa y preceptiva, no, pero suprimirla, menos, indudablemente.

¿Por qué, entonces, se ha acabado con ella en el ámbito local? Las razones, consideraciones marginales aparte, son de alcance constitucional: la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local ha entendido que no es posible atribuir a un órgano administrativo del Estado, como son los órganos contencioso-administrativos, el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra resoluciones de las entidades locales, pues de otro modo se estaría violando el principio de autonomía local.

El razonamiento, desde luego, puede parecer a algunos impecable y acorde a los más puros dictados constitucionales. Pero me atrevería a proponer que se encontrase una solución satisfactoria que rompiera la discriminación, pues de verdadera discriminación se trata, que se sufre en el ámbito local en relación con el estatal o autonómico (41). A tal fin, nada se opondría a la constitución de órganos económico-administrativos locales, de ámbito seguramente provincial y siempre de naturaleza estrictamente administrativa, pero integrados por miembros todos ellos provenientes de las administraciones locales, arbitrando para ello el sistema de designación que se considere más oportuno. Por ejemplo, mediante selección entre funcionarios de entidades loca-

(40) Vid. Por todos, GONZÁLEZ PÉREZ y TOLEDO JAUDENES, *Comentarios al Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo*, Civitas, Madrid, 1983, p. 140: «La tendencia a crear, dentro de la Administración, órganos especializados encargados de examinar y decidir los recursos que se deduzcan contra sus actos, es siempre elogiable, pues implica unas mayores garantías de acierto que la decisión de los mismos recursos por los órganos a los que se encomienda la gestión de los asuntos administrativos. Cuando se trata de una materia tan especializada y definida en el Ordenamiento jurídico-administrativo como es la tributaria, la creación de aquellos órganos es casi una necesidad.»

(41) También respecto de las Administraciones autonómicas, pues las Comunidades Autónomas han mantenido la vía económico-administrativa, aprobando incluso sus propias normas reguladoras.

les con funciones de Secretaría o Intervención. De este modo, se respetaría sin duda la autonomía local, al tiempo que se restablecería un mecanismo de garantía ya suficientemente acreditado.

Pero si mantener las reclamaciones económico-administrativas es aconsejable, no lo es tanto mantenerlas tal como hoy se estructuran, pues resulta indudable que algunas de las especialidades que las caracterizan no tienen fácil justificación en la actualidad.

2. *Las especialidades innecesarias*

Aparte de configurarla como potestativa, la vía económico-administrativa debería ser revisada en orden a conseguir con mayor eficacia los fines que persigue.

En su origen, y ya hemos señalado páginas atrás algo sobre ello, la creación de un procedimiento económico-administrativo tenía como objetivo la intención de judicializar la tramitación de las reclamaciones en materia de Hacienda (42), instaurando un sistema de garantías que protegiesen al particular frente a las decisiones de la Hacienda.

El esquema inicial, fuertemente judicializado como acabamos de ver, es el que todavía subsiste en lo esencial. Los moldes judiciales siguen informando todo el procedimiento económico-administrativo. Desde el recurso de reposición previo, hasta la forma misma de las resoluciones que ponen fin al procedimiento, pasando por la denominación de los órganos decisorios («Tribunales»), la configuración del procedimiento con posible doble instancia, y tantos otros detalles más que ahora no podemos analizar (43). La cuestión entonces debe ser el plan-

(42) Presentación al Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley sobre el procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas, que más tarde daría lugar a la Ley de 24 de junio de 1885. Apéndice tercero al núm. 99 del *Diario de Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados*, de 28 de febrero de 1885, p. 1. El Ministro de Hacienda era, a la sazón, Fernando Cos Gayón. Vid. *supra*, notas 15 y 16.

(43) No es cuestión, en efecto, de detenernos ahora en ello. Nos basta con remitirnos a la gran cantidad de obras que se han ocupado del tema. Desde los clásicos de FÁBREGAS DEL PILAR, *Procedimiento a las reclamaciones económico-administrativas*, Madrid, 2.ª ed., 1960, o TURPÍN VARGAS, *El procedimiento económico-administrativo*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1956, hasta la obra ya citada de GONZÁLEZ PÉREZ y TOLEDO SAUDENES, *Comentarios al Reglamento de Procedimiento económico-administrativo*, con anexo de actualización a 10 de mayo de 1989, Civitas, Madrid, 1989. También deben destacarse las siguientes obras: Gabriel BASCONES, *Tribunales y Procedimiento Económico-Administrativo*, Librería General, Zaragoza, 1942; GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, Civitas, 3.ª ed. (que es la que he utilizado), Madrid, 1975; HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA, núm. 16, monográfico sobre *Justicia Administrativa Tributaria*; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, *Las reclamaciones económico-administrativas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983; del mismo autor, *Procedimiento Económico Administrativo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 3.ª ed. (la que he utilizado), 1983; SANTAMARÍA y DE ROJAS, *El Procedimiento Económico-administrativo*, Patronato de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1955; SERRERA CONTRERAS, *Lo económico-administrativo: Historia y ámbito*, Instituto García Oviado, Sevilla, 1966. Más recientemente, puede consultarse ARIAS VELASCO, *Procedimientos Tributarios*, Pons, Madrid, 1990.

tearnos si todo ese montaje es realmente necesario o si, por el contrario, el fin garantizador que se persigue puede alcanzarse prescindiendo con decisión de aquello que no resulte imprescindible. Para ello hemos de preguntarnos qué es lo que se quiere conseguir con la vía económico-administrativo y qué es necesario para alcanzarlo.

La primera cuestión ya la hemos contestado repetidas veces: se pretende revisar con garantía los acuerdos administrativos que guardan relación con la Hacienda. Sobre la respuesta a la segunda también hemos adelantado ya algo: es necesario articular un procedimiento sencillo, rápido y eficaz y contar con unos órganos de resolución que, pese a tener indudable naturaleza administrativa, gocen de un suficiente y necesario nivel de independencia real.

Así las cosas, ¿responde a esos criterios la actual articulación del procedimiento económico-administrativo? Desde luego, ya sabemos que sí cumple con las exigencias de independencia, pero ya en este punto hay algo que merece destacarse: si bien los Tribunales Central, Regionales y Locales cumplen a la perfección con tal cometido, no sucede lo mismo con el Ministro de Economía, que excepcionando la regla general de separación entre órganos de gestión y de resolución que caracteriza el sistema, se incluye, pese a su condición de órgano de administración activa, ente los competentes para conocer y resolver las reclamaciones económico-administrativas. Se introduce de este modo un elemento de distorsión que no conduce a ninguna parte y que altera injustificadamente el esquema que está en la base de todo.

En cuanto a la celeridad y eficacia del procedimiento, la respuesta es bastante más desalentadora. La complejidad de la tramitación, la duplicidad de instancias, la demora que se produce en la obtención de una resolución, exigen plantearse una reforma en profundidad de todo el procedimiento y de los principios que lo inspiran y se encuentran en el origen de esta vía especial de recursos. En realidad, carece de sentido mantener un modelo altamente judicializado de acuerdo a los mismos criterios que regían el siglo pasado. La imprescindible independencia de los órganos administrativos de resolución no exige que necesariamente se actúe conforme a moldes jurisdiccionales. No es admisible forzar al administrado a superar, y no siempre de forma airosa, el a veces complicado y largo —por muy barato que sea— procedimiento económico-administrativo.

En definitiva, pues, me atrevería a aventurar las siguientes propuestas mínimas:

- Las reclamaciones económico-administrativas deben, también, configurarse como recursos facultativos, pero no suprimirse, ni siquiera en el ámbito local.
- Debería excluirse al Ministro de Economía y Hacienda entre los órganos de resolución.

- El recurso previo de reposición que regula el Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre puede mantenerse de acuerdo a su regulación actual, dado el carácter potestativo que le caracteriza.
- Deberían reducirse al mínimo (si no suprimirse) los supuestos de segunda instancia y simplificar y agilizar al máximo el procedimiento. El plazo del silencio negativo debería reducirse considerablemente.

Muchas más son, desde luego, las reformas que requiere lo económico-administrativo, pero escapan a la intención de estas páginas. En cualquier caso, sí puede concluirse que constituye sin duda el único supuesto de recurso especial que tiene cierta justificación, debido principalmente a la garantía que ofrece el carácter independiente de los órganos que lo integran, exentos de cualquier relación jerárquica, y siempre que se configure como potestativo y no como obligatorio.

VI. A MODO DE ANEXO. LOS RECURSOS CORPORATIVOS

Al delimitar los supuestos de recursos administrativos especiales a los que íbamos a prestar atención dijimos que sólo nos referiríamos a los de súplica y económico-administrativos. Traicionando un poco la intención inicial, pero no el sentido de este trabajo, señalaré a continuación cuál es la situación actual de los recursos corporativos, dejando claro de antemano que sólo pretendo acercarme a un tema que sin duda merece un trato mucho más detenido.

El artículo 8.º de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (44), dispone en su apartado primero que «los actos emanados de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales, en cuanto estén sujetos al Derecho administrativo, *una vez agotados los recursos corporativos*, serán directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

En principio, pues, podría parecer que la vía a los Tribunales se encuentra más expedita cuando se impugnan actos de entidades corporativas, que son «directamente recurribles». En este sentido se pronuncia el artículo 37.2 de la Ley Jurisdiccional de 1956 (45).

(44) Modificada, como es sabido, por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre. En igual sentido que el citado artículo 8.1, puede verse el artículo 19.2 de la Ley catalana de 17 de diciembre de 1982, sobre Colegios Profesionales.

(45) «Los actos de las Corporaciones e Instituciones a que se refiere el artículo 1.º, párrafo 2.º, apartado c), podrán ser objeto directamente del recurso contencioso-administrativo, salvo que, de modo expreso, fueran susceptibles de recurso en vía administrativa ante cualquier otro organismo o entidad.»

La realidad es, sin embargo, muy otra. Limitándonos ahora a los Colegios Profesionales, que son, por lo demás, los que mayores problemas plantean, lo cierto es que el acceso a los Tribunales no es en absoluto «directo». Antes al contrario, requiere agotar previamente la vía corporativa, es decir, interponer los recursos que ante los propios órganos colegiados estén establecidos.

Bien entendido que ahora sólo hablamos de actos «sujetos al Derecho administrativo»; es decir, como señala la STS de 28 de junio de 1985 (ref. Ar. 4917), siguiendo a la de 16 de junio de 1981 (ref. Ar. 2514), actos dictados en ejercicio de «competencias administrativas absorbidas por los Colegios como una manifestación de descentralización, y asimismo al control de aquellas otras actuaciones (procesos electorales, etc.) que, por tratarse de una Corporación de Derecho, vienen taxativamente regulados por normas de carácter administrativo» (46). Así definidos los actos susceptibles de recurso, serán las normas peculiares de los diferentes Colegios las que determinen qué recursos son los pertinentes y ante qué órganos, así como el procedimiento a seguir. Pero todo ello sin perder de vista un extremo de capital importancia: todo el procedimiento debe respetar en su integridad los principios básicos del procedimiento administrativo cuando se consideren principios básicos del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Tales principios, en la medida que sean garantizados de los derechos e intereses de los particulares, deben entenderse como prevalentes frente a las posibles «peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales» a que se refiere el artículo 36 de la Constitución. Estas «peculiaridades» —que necesariamente han de ser reguladas por ley— deben ser las necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines de los colegios, pero a su sombra no pueden imponerse reglas procedimentales que a nada conducen.

Por ejemplo, ¿qué sentido tiene que el artículo 96.1 del Real Decreto 2090/1982, de 24 de julio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía disponga que «los acuerdos emanados de la Junta de Gobierno podrán ser objeto de recurso ante el Consejo General, dentro del plazo de quince días *naturales*, contados a partir del siguiente a aquel en que se hubiese *adoptado o, en su caso, notificado*, a los colegiados o personas a quienes afecten», y que el artículo 97.1 establezca, sin embargo, un plazo para recurrir los acuerdos de las Juntas generales de «quince días desde su adopción»? ¿Por qué ese doble criterio para calcular el plazo para recurrir? Y hay que decir que el reciente Reglamento de Procedimiento Disciplinario aprobado por la

(46) El texto de las sentencias puede también consultarse en la muy útil obra de A. J. CARREÑO AYARZA y V. M.ª GONZÁLEZ-HABA, *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Tecnos, Madrid, 1989.

Asamblea de Decanos de los Colegios de Abogados, en vigor desde el pasado 1 de abril de 1990, aumenta los motivos de perplejidad al reiterar el anómalo plazo de quince días *naturales* para recurrir y limitar el tipo de acuerdos susceptibles de recurso a los siguientes: «acuerdos de las Juntas de Gobierno de los Colegios por los que se suspendan provisionalmente a Abogados sometidos a procesamiento, por los que se archiven las actuaciones y los sancionadores» (art. 17 del Reglamento). No son recurribles, sin embargo, y así lo señala expresamente el artículo 12.2 del citado Reglamento, las resoluciones del instructor que denieguen la admisión y práctica de las pruebas que considere innecesarias.

Por otra parte, se prevé en el mismo texto un recurso de *súplica* contra acuerdos del Consejo General de la Abogacía o los Consejos de Abogados de las Comunidades Autónomas para el que hay señalado un plazo de interposición de quince días naturales, esta vez desde la notificación del acuerdo (art. 17.2).

En definitiva, pues, amén de limitar los acuerdos susceptibles de recursos, se están fijando, para verdaderos recursos de alzada y/o de reposición el mismo y brevísimo plazo de quince días, lo cual ya de por sí supone una limitación respecto de los plazos que para iguales recursos prevé la LPA, limitación que se incrementa si tenemos en cuenta que el cómputo se realiza en base a días naturales, no hábiles. No criticamos la equiparación de plazos, que es meta irrenunciable de cualquier sistema de recursos que quiera ser razonable, sino la equiparación a la baja por la que se ha optado.

Cierto es que el régimen jurídico de los Colegios Profesionales se caracteriza por existir en él no pocas peculiaridades, algunas de las cuales han sido puestas de manifiesto en la STC 219/1989, de 21 de diciembre (47), pero ello no justifica que tales peculiaridades —vuelvo a repetir— vayan más allá de lo razonable, dejando sin efecto consideraciones de alcance más general que deben, sin embargo, prevalecer. Piénsese por ejemplo en que el Tribunal Constitucional ha afirmado expresamente que el régimen de recursos administrativos forma parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (entre otras, Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, Fundamentos Jurídicos 34 y 38 y, sobre todo, Sentencia 32/1981, de 28 de julio, Fundamento Jurídico 5, párrafo 3.º). Esto quiere decir que ese régimen general de recursos debe

(47) Sentencia relativa a la posible tipificación de infracciones y sanciones corporativas en los Estatutos y normas de los colegios profesionales, sin que ello suponga infracción del principio de legalidad que establece el artículo 25.1 de la Constitución, si bien el propio Tribunal Constitucional advierte que «en garantía de una mayor seguridad jurídica sería conveniente que por los organismos competentes se adoptara una normativa disciplinaria de los Colegios Profesionales de Arquitectos de una manera más clara a las exigencias constitucionales de los artículos 9.3 y 25.1 de la Norma fundamental».

ser también respetado en el ámbito de las entidades corporativas y, en concreto, de los Colegios Profesionales. Es decir, los recursos corporativos, en mi opinión, pueden configurarse como facultativos o por el contrario darles un carácter obligatorio. Pero en ambos casos, y muy especialmente en el segundo, las normas que los regulen deben respetar ese principio de uniformidad que tanto ha costado conseguir y que hoy no puede ser un simple deseo, sino una verdadera exigencia. Reitero por ello lo ya dicho: salvo que sea realmente imprescindible, salvo que se trate de algo que derive de esas ya varias veces citadas peculiaridades del régimen de los Colegios Profesionales, los recursos deberán adaptarse necesariamente al esquema de los ordinarios, incluyendo, por supuesto, el plazo para su interposición y resolución (48). Evitemos esos plazos computados en días naturales y pongamos cuidado al admitir que los mismos pueden comenzar a correr desde el día en que el acuerdo se adoptó, como en algún caso se hace. Evitemos, en fin, que como consecuencia de los recursos corporativos debamos volver a recordar las advertencias de ROYO VILLANOVA: «en materia de recursos convendría unificar en nuestros derechos los plazos, las clases y las denominaciones, pues existe una verdadera anarquía» (49).

(48) En otra ocasión he mantenido ya que la regulación de los plazos de interposición y resolución, además, por supuesto, de los tipos de recursos, son las verdaderas claves para unificar el sistema de recursos: «Procedimiento Administrativo y Comunidades Autónomas», *op. cit.*

(49) «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *op. cit.*, p. 109.

Documentación

