

RELACIÓN CONCLUSIVA

CARMEN CHINCHILLA MARÍN
Universidad de Alcalá

Cómo citar/Citation

Chinchilla Marín, C. (2024).

Relación conclusiva.

Revista de Administración Pública, 223, 91-100.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.03>

I

El pasado 8 de febrero tuvo lugar una nueva sesión del *Seminario Revista de Administración pública-Sala Tercera del Tribunal Supremo*. En esta ocasión se celebró en el salón de actos del Tribunal Supremo, pues, desde que lo iniciamos, a finales del año 2018, las sesiones tienen lugar, por turno, en el salón de tapices del CEPC y en el salón de actos del Tribunal Supremo. Dos edificios históricos nos acogen, pues, cada año, a magistrados y profesores para exponer y debatir, durante unas horas, cuestiones relevantes del derecho administrativo.

La sesión fue inaugurada y presidida por el magistrado, presidente en funciones de la Sala Tercera y también catedrático de Derecho Constitucional, don Pablo Lucas Murillo de la Cueva; por la directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, catedrática de Derecho Constitucional, doña Rosario García Mahamut; y por el director de la *RAP* y catedrático de Derecho Administrativo, don Tomás Ramón Fernández Rodríguez.

Los ponentes fueron el magistrado don Eduardo Calvo Rojas y el catedrático de la Universidad de Cantabria don Javier Barcelona Llop. Y el tema sobre el que trató el seminario fue el de la autotutela ejecutiva.

Las exposiciones de ambos especialistas y el debate que suscitaron pusieron de manifiesto, en primer lugar, que estos seminarios, que se crearon por

iniciativa del profesor Tomás Ramón Fernández, con la buena acogida del entonces presidente de la Sala Tercera, el magistrado y catedrático de Derecho Constitucional don Luis María Díez-Picazo, son una buena ocasión para que, una vez al año, magistrados de la Sala Tercera y catedráticos de Derecho Administrativo nos reunamos para poner en común y debatir cuestiones importantes del derecho administrativo que consideramos que están necesitadas de estudio. El tan citado diálogo entre la jurisprudencia y la doctrina tiene, pues, un lugar de encuentro que nos permite ir más allá del estudio, recíproco, de sentencias y textos doctrinales. En segundo lugar, esta sesión del Seminario puso de relieve que no hay tema pequeño, y que temas clásicos y, en apariencia, «pacíficos», de esos de los que cabría pensar que no hay nada más que añadir a lo ya dicho y sabido por todos, pueden estar llenos de puntos oscuros y de cuestiones sin resolver.

Dado que fueron tantas y tan variadas las cuestiones estudiadas por ambos ponentes, carece de sentido que yo las resuma aquí cuando el lector tiene a su disposición las dos ponencias en este mismo número de la Revista. Me limitaré, por ello, a exponer algunas que considero de especial relevancia y, también, al hilo de ellas, daré cuenta del debate que se produjo tras la exposición de los dos ponentes.

II

Ambos ponentes, cada uno al hilo de cuestiones diferentes, han tratado el tema general de la relación entre la autotutela administrativa ejecutiva, por un lado, y la tutela judicial efectiva y, dentro de ella, la tutela cautelar, por otro.

A este respecto, quedó puesto de manifiesto que siguen siendo de obligada cita las Sentencias del Tribunal Constitucional 22/1984 y 78/1996. En la primera, como es sabido, el Tribunal Constitucional declaró que la autotutela ejecutiva de los actos administrativos no es contraria a la tutela judicial efectiva, porque encuentra justificación en la necesidad de servir *con eficacia* al interés general (art. 103.1 CE). Pero también dijo el Tribunal que esa justificación lo era «en términos generales y abstractos», de lo cual cabe deducir que no siempre y en todo caso va a estar justificada la autotutela ejecutiva. Antes al contrario, y por lo pronto, cuando se impugna un acto administrativo y se solicita su suspensión, su ejecutividad queda cuestionada y, por respeto a la garantía de la efectividad de la tutela judicial, debe quedar «paralizada» porque, como dijo el Tribunal Constitucional, en esta Sentencia 22/1984, «el derecho a la tutela judicial se satisface facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión». Más tarde, en su Sentencia 78/1996, y en aplicación de su propia doctrina, el Tribunal Constitucional vino a concluir que la Administración no puede ejecutar un acto administrativo mientras que el acto esté recurrido y pendiente de resolución la solicitud de su suspensión.

El Tribunal Supremo, de «manera constante», como bien dice el magistrado E. Calvo, ha aplicado esta doctrina del Tribunal Constitucional, concluyendo que mientras que no se resuelva la solicitud de suspensión la Administración no puede ejecutar el acto recurrido. A lo cual hay que añadir que el Tribunal Supremo considera que esta es la regla que se deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional no solo para las sanciones, sino para los actos administrativos en general. Así lo ponen de manifiesto sentencias y autos del Tribunal Supremo que yo misma he estudiado en otro lugar y a los que ahora me remito¹.

Siendo ello así, es decir, si desde los años ochenta del siglo pasado, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo vienen manteniendo que es una exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva —no solo frente a las sanciones, sino frente a los actos administrativos en general— que no pueda ejecutarse un acto administrativo, cuando ha sido recurrido y solicitada su suspensión, porque es necesario garantizar que su ejecutividad sea «resuelta» por los órganos judiciales, cabe preguntarse ¿por qué, entonces, esta regla nunca ha sido incorporada a la ley?

A esta pregunta podría responderse diciendo que el criterio jurisprudencial es tan claro y reiterado que no es necesario que la ley lo establezca. Sin embargo, no me parece que ello sea así. En primer lugar, porque la Administración no siempre acepta que esa sea la regla que debe aplicar y respetar y, en segundo lugar, porque el propio legislador la ha incorporado, al menos en parte, pero lo ha hecho solo para las sanciones, lo que pondría de manifiesto que no está considerando que esa sea la regla general para los actos administrativos.

Sería deseable, por ello —tan deseable como poco realista esperar que se produzca—, que el legislador introdujera determinadas reformas: en primer lugar, y en ello coincidieron los dos ponentes, los recursos administrativos tendrían que ser siempre potestativos para no retrasar el acceso a la tutela judicial y, en particular, a la solicitud de tutela cautelar; en segundo lugar, debería establecerse, como regla general, que la interposición del recurso con solicitud de suspensión, suspende la ejecutividad del acto hasta que la solicitud de suspensión se resuelva, tanto en vía administrativa como judicial; en tercer lugar, y como excepción a esa regla general, debería definirse en la ley una lista de supuestos concretos en los que, por exigirlo así intereses generales muy cualificados, la interposición del recurso con solicitud de suspensión no produciría el efecto automático de la suspensión. Y en cuarto, y último lugar, esa regulación debería ir acompañada de determinadas reglas procedimentales como, por ejemplo, la obligación de comunicar a la Administración tanto la intención de recurrir el acto como la interposición efectiva del recurso con solicitud de suspensión; o, como propone J. Barcelona, que la suspensión no pueda solicitarse en cualquier momento del proceso, salvo —cabría añadir a la propuesta del ponente— que sobrevinieran

¹ Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las leyes 39/2015, «del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y 40/2015, de Régimen jurídico del Sector público», *RVAE*, 110, 2018, págs. 85-93.

circunstancias nuevas (o se conocieran otras ya existentes, pero ignoradas hasta ese momento) que lo justificaran.

Que el legislador siga sin tomar conciencia de que la Constitución y, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva ha transformado profundamente la prerrogativa de la ejecutividad de los actos administrativos, restringiéndola en los términos que han quedado expuestos, puede dar lugar a sentencias como la 568/2020, de 28 de mayo, estudiada por ambos ponentes, y en la que el Tribunal Supremo concluyó que la Administración no puede iniciar el procedimiento de apremio de una liquidación tributaria hasta que no resuelva de forma expresa el recurso interpuesto contra la misma, a pesar de que el recurrente no había pedido su suspensión. El argumento fundamental en el que se basa esta sentencia es el del incumplimiento por parte de la Administración de su deber de resolver de forma expresa y en plazo las solicitudes y los recursos de los interesados. Se dice, así, que «el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias...» y que «la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones y recursos...».

De nuevo se acude al silencio para extraer consecuencias que, como bien dice J. Barcelona, debería ser el legislador el que, en su caso, las estableciese. Como así lo ha hecho, por ejemplo, en el art. 30.3 de la Ley 40/2015, según el cual, en caso de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una sanción, el plazo de prescripción de la sanción empezará a contarse a partir del día siguiente en que finalice el plazo previsto para la resolución del recurso. Al establecer esta regla, el legislador ha atribuido consecuencias al silencio negativo, «desmintiendo» que este sea una pura ficción a los solos efectos de poder recurrir el acto presunto. Al hacerlo, ha dejado abierta una cuestión crucial: si, producido el silencio negativo en un recurso de alzada (también de reposición, aunque al legislador se le haya olvidado mencionarlo), el plazo de prescripción de la sanción comienza a «correr», ¿no habría que entender también que, desde ese momento, la sanción es ejecutiva? De no entenderlo así, se llegaría al absurdo de concluir que ha prescrito la potestad administrativa para ejecutar una sanción que nunca fue ejecutable².

III

Otra de las cuestiones problemáticas, analizadas en ambas ponencias, es la de si es posible la ejecución forzosa de los actos administrativos cuando quien resulta obligado a cumplirlos es otra Administración. El estudio de los ponentes se centró, sobre todo, en el apremio interadministrativo. El magistrado E. Calvo

² Sobre esta cuestión, y me excuso por la cita, pero ello me permite no extenderme más en estos momentos, véase mi trabajo citado en la nota anterior, págs. 69-80.

destacó, muy oportunamente, que existen dos sentencias recientes de sentido distinto. La primera —la STS 1245/2021, que está en la línea con otra anterior de 2005— admite que una Administración pueda acudir al procedimiento de apremio para ejecutar la deuda no pagada por otra Administración, siempre que se cumplan los requisitos formales del procedimiento y «con los límites que comporta la salvaguarda de los bienes de dominio público que pudieran verse afectados en su tramitación». La segunda —STS 48/2023 y, en la misma línea, la 789/2023—, por el contrario, concluye que una Administración —concretamente, un ayuntamiento— «no puede embargar el dinero de las cuentas bancarias de otra Administración pública (Comunidad Autónoma) al formar parte de sus recursos financieros preordenados a fines de interés general y, por ende, inembargables».

De lo expuesto por ambos ponentes, creo que cabría concluir que, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Supremo en estas últimas sentencias, el problema de la ejecución forzosa entre Administraciones públicas no es diferente del que se les plantea a los particulares cuando, ante el incumplimiento, por parte de las Administraciones, de sentencias que las condenan al pago de una cantidad, se encuentran con el límite de la inembargabilidad de los bienes públicos.

Como es bien sabido, antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, las leyes establecían con carácter general, y sin excepción alguna, la inembargabilidad de los bienes patrimoniales (además, obviamente, de la de los demaniales) y de todos los derechos, fondos, valores y bienes, en general, de la Hacienda pública. Tras esa sentencia que, como se recordará, por un lado, anuló el inciso «y bienes en general», pero, por otro, estableció que determinadas categorías de bienes patrimoniales eran inembargables; y, sobre todo, y con mayor razón aún, tras el art. 30.3 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas, que amplió los supuestos de bienes patrimoniales inembargables respecto de lo definido por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, forzoso es reconocer que los bienes patrimoniales que pueden ser objeto de embargo son realmente muy pocos y, entre ellos, no está el dinero público, que —aparte de no ser un bien del patrimonio de las Administraciones públicas, sino un recurso de la Hacienda pública— se ha considerado siempre inembargable.

En mi opinión, es discutible que el privilegio de la inembargabilidad de los bienes públicos deba alcanzar, en todo caso, al dinero que las Administraciones públicas tengan en entidades bancarias, pero lo cierto es que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 166/1998, declaró expresamente que no era contraria a la Constitución la norma que declaraba inembargable el dinero. Y en esa línea se sitúa la STS 48/2023 que, aplicando esa doctrina a un caso en el que un ayuntamiento había dictado diligencia de embargo de las cuentas bancarias de una comunidad autónoma por impago de unos tributos locales, ha concluido que el ayuntamiento no puede embargar el dinero de las cuentas bancarias de la comunidad autónoma porque es inembargable.

La conclusión, por tanto, sería la siguiente: cabe la ejecución forzosa de actos administrativos entre Administraciones, mediante la vía de apremio, pero solo respecto de los bienes que sean embargables, dentro de los cuales no están los recursos financieros de la Hacienda pública ni, en la práctica, casi ningún bien del patrimonio de las Administraciones públicas.

IV

Otra de las cuestiones cuyo examen fue objeto del Seminario fue la de la ejecución forzosa de los actos administrativos fuera del ámbito territorial propio de la Administración que pretende ejecutar sus actos; cuestión que se ha planteado ante el Tribunal Supremo en relación con la ejecución forzosa de los actos administrativos de entidades municipales.

El punto de partida es el principio de territorialidad del ejercicio de las competencias, establecido, por lo que respecta a los municipios, en el art. 12 de la Ley de Bases de Régimen Local, a tenor del cual «el término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias». Como derivación de este principio, y para el ámbito concreto de las actuaciones municipales de inspección y recaudación ejecutiva, el art. 8.3 del texto refundido de las Haciendas Locales establece que estas actuaciones, cuando hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local, no podrán ser llevadas a cabo por estas, sino que «serán practicadas» por los órganos de las comunidades autónomas cuando deban realizarse en el ámbito territorial de esta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del presidente de la corporación.

A pesar del tenor literal de estos dos preceptos —el artículo 12 de la LBRL y el art. 8.3 del TRHL—, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 16 de marzo de 2011, dictada en un recurso de casación en interés de ley, concluyó que los ayuntamientos pueden adoptar «decisiones cautelares» que se proyecten en otro término municipal, porque la decisión cautelar —en aquel supuesto, un mandamiento de anotación de embargo sobre un inmueble situado fuera de su término municipal— no está materializando la ejecución de un acto administrativo por vía coactiva, sino solo asegurándola. Así, dirá el Tribunal Supremo, «ninguna duda ofrece que tales actuaciones cautelares todavía no ejecutivas se pueden ejercitar plenamente por los órganos de recaudación municipales a pesar de que el bien no se encuentre ubicado en su ámbito territorial (art. 8.3 del RDL 2/2004, de 5 de marzo)», añadiendo a continuación que «cuestión distinta sería el procedimiento de ejecución forzosa de un bien radicado fuera de la circunscripción municipal».

A una «conclusión bien distinta», advierte en su ponencia el magistrado Eduardo Calvo, ha llegado el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de 22 de enero de 2024 (recurso 4911/2022), en la que ha concluido que:

[...] la administración municipal no puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera del territorio municipal del ayuntamiento embargante, incluso cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del citado territorio municipal por parte de la administración local, siendo necesario, en estos casos, instar, conforme al art. 8.3 TRHL, la práctica de dicha actuación a los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma o a los órganos competentes del Estado, según corresponda.

En el caso resuelto por esta sentencia, la letrada del ayuntamiento, en su recurso de casación, había invocado la sentencia de 16 de marzo de 2011 y su doctrina legal, cosa que también había hecho el Tribunal Económico-administrativo municipal de Madrid cuando desestimó la reclamación interpuesta por el ciudadano al que el ayuntamiento le había embargado determinadas cantidades en una cuenta que tenía abierta en una sucursal situada en otro municipio que, además, pertenecía a una comunidad autónoma diferente.

A pesar de ello, la sentencia de 22 de enero de 2024 nada dice sobre esa otra de 2011 en la que, como doctrina legal, el Tribunal Supremo había fijado el criterio contrario o, al menos, aparentemente contrario. Siendo ello así, creo que lo lógico es concluir que la Sala, en su sentencia de 22 de enero de 2024, parte de asumir, de forma tácita, el criterio de la sentencia de 2011 y, obviamente, de considerar que no lo está contradiciendo, por entender que una cosa es adoptar medidas cautelares que puedan tener eficacia fuera del término municipal y otra distinta realizar actuaciones verdaderamente ejecutivas.

El problema, en mi opinión, radica, sin embargo, en esa distinción, pues, por un lado, la expresión empleada por el art. 8.3 del TRHL —«actuaciones en materia de recaudación ejecutiva»— es tan amplia que difícilmente cabe entender que el precepto haya querido excluir las actuaciones de naturaleza cautelar, adoptadas en un procedimiento de recaudación ejecutiva, solo por el hecho de que sean provisionales y aseguradoras de la actuación principal (la ejecución forzosa de la deuda propiamente dicha). Pero, por otro lado, y sobre todo, porque si la razón de ser del art. 8.3 del TRHL es el principio de territorialidad, la anotación preventiva de embargo sobre un bien situado fuera del término municipal del Ayuntamiento que la realiza se lleva a cabo sobre bienes que están fuera de este territorio, al igual que el embargo, solo que, en el primer caso, con carácter provisional y, en el segundo, con carácter definitivo, pero en ambos casos la actuación municipal se habrá realizado fuera de su término municipal. Si a esto se añade que, por la naturaleza del dinero y de las cuentas corrientes, el criterio de la ubicación física se relativiza, las dudas que plantea el límite establecido en el art. 8.3 TRHL se acrecientan. Especialmente si tenemos en cuenta que, en la sentencia de 22 de enero de 2024, la Sala ha concluido que la imposibilidad de que un ayuntamiento embargue dinero en cuentas corrientes abiertas en entidades situadas fuera de su territorio, lo es también «incluso cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera

del citado territorio municipal por parte de la administración local». ¿Habrá que entender, por tanto, que el criterio resulta aplicable también a las cuentas corrientes *online* o virtuales?

V

El debate del Seminario se centró, precisamente, en la cuestión de la ejecución forzosa de los actos administrativos de los ayuntamientos cuando deben realizarse fuera de su territorio.

Intervino en primer lugar el profesor Tomás Ramón Fernández, quien dijo que el derecho administrativo, el que explicamos y aplicamos, es un traje hecho a la medida del Estado, que se lo ponen también las comunidades autónomas y no les sienta mal, pero ¿y a los ocho mil y pico ayuntamientos que hay en nuestro país? ¿Tienen los ayuntamientos realmente autotutela ejecutiva cuando sus actos no se cumplen y las actuaciones de ejecución forzosa han de realizarse fuera de su término municipal?

Tras citar el art. 72 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales y contar una experiencia profesional que le enfrentó a la dificultad de un ayuntamiento para recuperar un bien que le pertenecía y que ya no estaba en su territorio, el profesor Tomás Ramón Fernández planteó la pregunta —de no fácil respuesta— de qué puede hacer un ayuntamiento si le pide a la comunidad autónoma o al Estado que lleve a cabo la ejecución forzosa de un acto administrativo propio fuera de su término municipal y no lo ejecutan. Ya sabemos que existe un deber de colaboración entre las Administraciones públicas, regulado en la actualidad en el art. 141 de la Ley 40/2015, que comienza diciendo «las Administraciones públicas *deberán...*», ¿pero qué puede hacer un ayuntamiento si la Administración a la que solicita que ejecute su acto administrativo no cumple con su deber de «prestar asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias», y de «cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y restantes que se establezcan normativamente (art. 141, apdos. d y e de la Ley 40/2015)»?

El profesor Tomás Ramón Fernández terminó su intervención con una pregunta: ¿podrían los ayuntamientos, en estos casos, acudir al juez civil para solicitar la ejecución del acto administrativo, en cuanto que este es un título ejecutivo?

El magistrado Luis María Díez-Picazo tomó la palabra para repreguntar, a su vez, ¿por qué al juez civil y no al contencioso-administrativo? Teniendo presente la limitación que supone la prohibición de «interdictos» contra la actuación administrativa, planteó la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa por la vía del art. 29.1 LJCA (inactividad por inexecución de actos administrativos firmes).

Frente a ello, el magistrado Diego Córdoba recordó, con toda razón, que el art. 29.1 de la LJCA no está pensado para un supuesto como el que estábamos analizando; y es evidente que no lo está, aunque solo sea porque el precepto

define el supuesto al que resulta de aplicación diciendo «cuando la Administración no ejecute *sus* actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución». En el caso analizado a raíz de la pregunta del profesor Tomás Ramón Fernández, la Administración —autonómica o estatal— no estaría «inejecutando» sus actos, sino los actos de un ayuntamiento. Además, como bien dijo Diego Córdoba, tampoco parece que encaje en el art. 29.2 un recurso en el que el afectado por el acto sea la propia Administración que lo ha dictado.

Ahora bien, reconociendo que todo ello es así, creo, no obstante, que tanto la intervención de L. María Díez-Picazo como la mía propia favorable a considerar la posibilidad que este magistrado planteó, parten de la necesidad de abrir una vía —la de la heterotutela judicial— cuando la de la autotutela administrativa se cierra, aunque para ello sea necesario forzar el tenor literal de una norma, cosa que, algunas veces, ha hecho la Sala Tercera, precisamente en relación con la inactividad. La otra posibilidad que podría analizarse es la de los litigios entre Administraciones, regulados en el art. 44 de la LJCA, a tenor del cual el ayuntamiento tendría que requerir a la comunidad autónoma o al Estado, según los casos, para que llevara a cabo la actividad de ejecución y, transcurridos dos meses, si no se hubiera iniciado, podría interponer el correspondiente recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Ambos caminos, de ser viables, que es algo que merece un estudio en profundidad, no dejan de ser tortuosos y demostrarían lo que A. Nieto dijo hace décadas en su libro de Derecho Administrativo sancionador: la Administración, que cree disponer de una buena arma, se encuentra en la mano con una espada de palo.

El problema planteado por el profesor Tomás Ramón Fernández no tiene fácil solución y, por eso, el magistrado Diego Córdoba terminó apelando a la necesidad de que sea el legislador el que lleve a cabo las necesarias reformas, incidiendo, incluso, sobre el principio de territorialidad, tal y como está concebido en la actualidad.

VI

Hay un aspecto de la intervención del profesor Tomás Ramón Fernández al que antes no he aludido y que he querido dejar para este apartado final: la doctrina no suele ocuparse de estas aparentemente «pequeñas» cuestiones que, sin embargo, no lo son, puesto que terminan poniendo de manifiesto que el rey puede estar desnudo. Por supuesto que hay excepciones y así lo demuestra que el Consejo de Redacción de la *RAP*, en su reunión celebrada en la mañana que precedió al Seminario, acordara la publicación, en este número de la revista, de un artículo sobre la ejecución transfronteriza de las sanciones administrativas de tráfico; cuestión que también suscitó algunas intervenciones de los participantes en el Seminario durante el debate, como las del propio J. Barcelona y las de los profesores Germán Fernández Farreres, M. Beladiez y T. Cano.

Concluyo: la celebración de estos seminarios tiene un sentido especial para los que somos responsables de la Revista, y es llamar la atención sobre temas importantes, especialmente relacionados con lo que tradicionalmente hemos llamado «parte general del Derecho administrativo», que están necesitados de estudio y de reflexión. Por eso, no puedo desaprovechar la ocasión para pedir a los estudiosos del derecho administrativo que lean con toda atención las ponencias del magistrado Eduardo Calvo y del profesor Javier Barcelona, porque encontrarán en ellas muchos hilos de los que tirar y nudos que deshacer.