

Conclusiones de la segunda mesa: la práctica y eficacia de la acción de repetición o regreso

Camilo Perdomo Villamil

*Magistrado auxiliar del Consejo de Estado de Colombia.
Docente - investigador de la Universidad Externado de Colombia*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Fuente normativa de la acción de repetición o regreso. 3. Titularidad del mecanismo. 4. Sujetos pasivos de la acción de repetición. 5. Obligatoriedad o discrecionalidad del mecanismo. 6. Posibilidad de reducir la condena. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

Fue un gran honor personal y académico moderar la segunda mesa de debate del Segundo Encuentro de la Red Académica Internacional de Control de la Administración, cuya temática fue: “La práctica de la acción de regreso y su eficacia”. Con estas conclusiones se pretende, en la medida de lo posible, condensar las principales ideas surgidas del debate entre los nueve representantes y expertos de los países partícipes en la mesa de debate, miembros de la Red.

La premisa de partida es que, a pesar de las particularidades constitucionales y normativas de cada uno de los ordenamientos jurídicos partícipes, se evidenció la convergencia progresiva de problemáticas y de posibles soluciones en el régimen jurídico de la acción de regreso o de repetición, lo cual significa, en palabras de D'Alberti (2017: 21), que, con independencia de

la influencia comunitaria, para los países europeos, o internacional, para el resto, los derechos administrativos, en principio incompatibles, se han abierto a caminos de convergencia.

En efecto, un denominador común de los ordenamientos jurídicos es que, en términos generales, todos conciben el regreso o la repetición como un mecanismo de responsabilidad patrimonial personal de los funcionarios o empleados públicos. Esto significa que, salvando diferencias existentes, la acción de regreso o de repetición busca otorgar al Estado, en abstracto, y a los órganos o entidades estatales específicos, la facultad para —tras haber sido condenados a reparar unos perjuicios, o haberlos reparado por voluntad propia, conciliación, transacción, etc.— perseguir al funcionario público con el fin de que les reembolse lo que, por su acción u omisión personal, debió pagar.

Sobre esa base, el desarrollo normativo se caracteriza por elementos y particularidades propias de cada ordenamiento jurídico. Según las exposiciones de cada experto, puede afirmarse que los distintos regímenes nacionales obedecen a una necesidad común (responsabilizar personalmente al empleado público), con respuestas jurídicas variadas. Ello evidencia la imposibilidad de una única solución correcta, y la exigencia de adaptar las normas jurídicas a las realidades y coyunturas históricas, culturales, sociales, políticas y, por supuesto, jurídicas de cada país.

Para analizar la práctica del instrumento y su eficacia, a efectos de estas conclusiones, se hará referencia, en paralelo, a los parámetros que rigen la práctica e inciden y condicionan la eficacia, y a los resultados que se han obtenido en cada ordenamiento jurídico¹.

1. La definición de eficacia en ciencias jurídicas no es uniforme y, además, indudablemente está determinada por definiciones de las ciencias económicas. A efectos de estas conclusiones, se adopta la segunda definición de “eficacia jurídica” propuesta por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2020: 759), contenida en la *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias políticas y jurídicas*, según la cual: “El término ‘eficacia’ se usa al menos con dos significados en el ámbito del Derecho. Por una parte, hace referencia a ciertas condiciones de la aplicación de las normas, o a su alcance, y corresponde a lo que en ocasiones se denomina ‘vigencia’; [...] Por otra parte, el término se emplea para identificar una familia de significados, todos ellos relacionados con lo que cabe llamar la ‘realización’ o ‘puesta en práctica’ de la norma. Así, cabe hablar de la eficacia como cumplimiento, como aplicación, como éxito o como eficiencia [...] En efecto, una norma puede ser eficaz porque sus destinatarios la cumplen, o bien porque, no siendo cumplida por los ciudadanos, es aplicada por los jueces y demás representantes de la autoridad pública (si bien esta aplicación puede ser concebida también como un cumplimiento); que una norma sea eficaz también puede querer decir que el propósito de la norma se ha conseguido (éxito) o que se ha conseguido de la manera más adecuada o menos costosa (eficiencia)”.

2. Fuente normativa de la acción de repetición o regreso

La fuente normativa del instrumento es un aspecto muy importante, pues ello influye en su legitimidad y, a la postre, en su eficacia². En ese punto, existen países donde el regreso o la repetición tiene consagración constitucional, como Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Italia y Portugal, y otros donde la fuente es de orden legal, como España, Francia y Perú. Estas realidades normativas son el punto de partida para el desarrollo de la institución, e indudablemente condicionan su práctica y eficacia. No obstante, no se da por descontado que la fundamentación constitucional constituya un factor determinante para la garantía de su eficacia práctica. En efecto, en todos los ordenamientos jurídicos fue expresa la conclusión relativa a la falta de eficacia del mecanismo, con lo cual la presencia o no de soporte constitucional no fue determinante como, *a priori*, se pensaría.

Por ejemplo, en el caso argentino, la profesora Analía Antik concluía que, a pesar de la robustez normativa, precisamente con origen constitucional, pero también con desarrollo legal, la acción de regreso no posee la contundencia práctica necesaria. Conclusión que es similar al caso español, carente de soporte constitucional, y en donde el profesor Alfredo Galán concluía que, además de la ausencia de datos sobre el uso de la acción de regreso, la doctrina es uniforme al resaltar la no utilización del mecanismo por parte de las Administraciones públicas. Igual ocurre en el caso colombiano, en que el profesor Andrés Ospina ilustró que, a pesar de normas con origen constitucional y una ley especial, los estudios en la materia han demostrado que la acción de repetición es ineficaz e ineficiente.

3. Titularidad del mecanismo

Otro aspecto diferenciador entre los ordenamientos jurídicos que compartieron sus experiencias está en la titularidad del mecanismo, y, junto a ello, en si se trata de un procedimiento administrativo o un proceso judicial. Por un lado, se pueden agrupar los países en los que se trata de un mecanismo judicial, cuyo ejercicio está a cargo, prioritariamente, de la Administración pública que pagó el daño; este es el caso de Alemania, Colombia y Perú. Un

2. "Puede discutirse si por esa vía, preocupándose tanto por la eficacia, el derecho administrativo pierde su identidad y se mimetiza con la ciencia administrativa [...] La reforma que proponga por introducir la eficacia en la estructura misma del derecho administrativo es una más de las transformaciones que siempre ha sabido realizar el derecho administrativo para subsistir y, sobre todo, para ser legítimo: los poderes administrativos ya no son legítimos únicamente por emanar de la ley, expresión de la voluntad popular, sino también, y sobre todo, por servirles a las personas, por ser útil para la sociedad [...]" (Ospina Garzón, 2016: 70).

segundo grupo es aquel en que se trata de un procedimiento administrativo, a cargo de la Administración correspondiente, como es el caso de España y Francia. Un tercer grupo está conformado por aquellos países en los que debe llevarse a cabo un procedimiento administrativo previo, destinado a recaudar pruebas del daño, al que sigue una acción judicial, en que el titular no es la Administración dañada, sino el propio Estado, como en el caso de Argentina, o la Administración correspondiente, como en Brasil. En un cuarto grupo de países, se trata de un proceso judicial, cuyo ejercicio es de titularidad de un conjunto de entidades específicas, como en el caso chileno, donde la ejercen el *Consejo de Defensa del Estado*, las *municipalidades* y los *servicios públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio*; o una entidad ajena a la Administración correspondiente, como en el caso italiano, en donde esta última solo debe denunciar, y es la *fiscalía contable regional* la que lleva adelante el procedimiento ante el Tribunal de Cuentas.

Para el análisis de estas características, consideramos particularmente relevante el régimen italiano y el colombiano. En el primero, el profesor Gianluca Gardini ilustró cómo la atribución de la titularidad de la acción de regreso a la fiscalía contable y, por tanto, el rol secundario de la Administración correspondiente se explicaba por “un concepto general de desconfianza hacia los aparatos públicos y su voluntad de reaccionar” ante los daños patrimoniales ocasionados por la conducta de sus propios empleados. En el segundo, el profesor Andrés Ospina resaltó que, en Colombia, a la entidad declarada responsable se le añaden, como titulares de la acción de repetición, el Ministerio Público y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE.

La anterior variedad de regímenes también tiene incidencia en la eficacia del mecanismo. En efecto, resulta lógico que cada entidad, afectada por la declaración de responsabilidad y la correspondiente indemnización que debió pagar, sea la titular de la acción de regreso o de repetición, bien sea en un escenario administrativo o judicial. Sin embargo, su posible inactividad explica que en ciertos ordenamientos jurídicos se atribuya la titularidad de la acción de repetición a otros sujetos, con el objetivo de mejorar la eficacia del mecanismo. Igualmente, ordenamientos en donde no existe un escenario judicial, por ser un procedimiento administrativo, o existe una fase administrativa previa, evidencian posturas según las cuales el rol central lo debe tener la entidad estatal correspondiente, porque la repetición se considera una medida que “ella misma puede tomar, sin necesidad de acudir al juez”, como se resalta en el caso francés por la profesora Rhita Bousta. De ello se deriva que la eficacia, también, dependa de la entidad estatal que

tuvo que pagar la indemnización, y, por tanto, que la responsabilidad de los resultados esté claramente individualizada. Con todo, estas problemáticas en nada condicionan o reducen la responsabilidad institucional del Estado³ respecto de las víctimas de sus daños.

4. Sujetos pasivos de la acción de repetición

Relacionado con el aspecto anterior, los sujetos pasivos de la acción de repetición también influyen en la práctica del instrumento y su eficacia. En este asunto pueden identificarse dos grupos: por un lado, aquellos países en los que todos los funcionarios o empleados públicos pueden ser objeto de una acción de repetición, como Alemania, Brasil, Colombia, España (en estos dos últimos países se incluye también a los particulares cuando ejercen funciones públicas), Argentina, Chile, Francia, Perú y Portugal, y, por otro lado, aquellos en los que existen excepciones respecto de ciertos empleados públicos, como Italia, donde el profesor Gianluca Gardini resaltó que, “según el artículo 68 de la Constitución, los miembros del Parlamento (en sentido estricto) no pueden ser considerados responsables de las opiniones expresadas y de los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (la llamada inmunidad parlamentaria)”.

El anterior panorama ilustra que la tendencia mayoritaria, en los ordenamientos analizados, es la ampliación del espectro de sujetos pasivos, lo cual, en abstracto, implica aumentar la eficacia del instrumento, en la medida en que las condiciones subjetivas de los distintos empleados públicos o la presencia de particulares, siempre que ejerzan funciones públicas, no es razón suficiente para que sean excluidos del régimen de la acción de repetición. Por el contrario, la reparación del patrimonio público, que se vio afectado por el pago de una indemnización, se antepone, y, por tanto, se permite la repetición o el regreso contra una amplia variedad de sujetos. Ello debería mejorar los resultados obtenidos, pero, como se evidenció en cada informe, tanto en los países donde el mecanismo está a cargo de la misma Administración pública que pagó la indemnización, como en aquellos donde se habilita a otros sujetos a ejercerlo, el ejercicio de la repetición es reducido y su eficacia muy baja. Y, en todo caso, sigue abierta la cuestión relativa a la posibilidad de exonerar a ciertos sujetos de la acción de regreso.

3. “La creación de la teoría del órgano por el derecho público permite explicar los empleos públicos como ‘una esfera de competencia, una posibilidad jurídica’. [...] Esta construcción permite imputar a la esfera de la persona jurídica todos los actos que realicen los titulares de los empleos públicos que la integran. Por esta razón se habla de responsabilidad institucional, para significar que el Estado es el destinatario de los efectos adversos de las acciones u omisiones de los servidores públicos; [...]” (Rincón Córdoba, 2018: 103-104).

con el fin de eliminar incentivos que puedan generar inacción de estos por la complejidad o importancia de sus decisiones, tal como pusieron de manifiesto algunos de los participantes en la mesa de debate. Con todo, en los escenarios en que se permitan valoraciones discrecionales⁴, deben establecerse parámetros que eviten la arbitrariedad⁵.

5. Obligatoriedad o discrecionalidad del mecanismo

A su vez, también con el fin de mejorar la eficacia del mecanismo, en algunos ordenamientos jurídicos se establece su uso o ejercicio obligatorio, siempre que se cumplan los requisitos legales; tales son los casos de Alemania, Colombia, España, Italia y Portugal. O hay países en que se trata de una competencia cuyo ejercicio es discrecional, es decir, se permite al titular un margen de apreciación para determinar si inicia o no el trámite, como en los casos de Argentina, Brasil, Francia y Perú. Por último, en otros países se considera un derecho del Estado, como en Chile. Estas variadas posibilidades evidencian que en los distintos ordenamientos que participaron del encuentro no existe uniformidad en relación con las ventajas o la necesidad de ejercicio obligatorio de la acción de regreso. En efecto, su ejercicio obligatorio, sin posibilidad de valoración alguna, puede implicar un mayor daño al patrimonio público por una actuación antieconómica; pero, al mismo tiempo, considerarlo un derecho arbitrario del Estado podría ubicarnos en el otro extremo, en el cual sistemáticamente no se ejercería, lo que dificultaría que los ciudadanos ejerciesen control sobre las repeticiones llevadas a cabo.

6. Posibilidad de reducir la condena

Otro aspecto interesante, a propósito de garantizar o procurar la eficacia de la condena, es la posibilidad que existe, en ciertos países, de reducir la condena durante el trámite de la acción de regreso. Tal es el caso de España, Francia, Italia y Perú. En otros, por el contrario, no se admite la facultad de reducción alguna de la condena, como en el caso de Brasil o Chile. Y existen

4. "El margen de autonomía y de apreciación que posee la Administración pública debe ir acompañado, congruentemente, de un sistema coherente y completo de mecanismos de control. responsabilidades de la administración y control constituyen dos caras de una misma moneda, son elementos fundamentales del orden constitucional democrático" (Schmidt-Assmann, 2012: 89).

5. "Discrecionalidad no es arbitrariedad. [...] El poder administrativo en un Estado de Derecho es siempre, y más todavía el poder discrecional, un poder funcional, un poder obligado a dar cuenta de su efectivo servicio a la función para la que fue creado, a justificarse en su ejercicio y a justificar, también, su conformidad a la Ley y al Derecho, a los que está expresa y plenamente sometido por la Norma Fundamental" (Fernández, 2008: 81-83).

otros ordenamientos en los cuales, en principio, no es posible aplicar reducción alguna, pero a través de acuerdos de conciliación, de acuerdos de pago o de condonación de intereses, durante el proceso judicial o después de él, es posible realizar una reducción de la condena, como en Colombia. Al respecto, el profesor Andrés Ospina resaltó que, precisamente, la preocupación por la eficacia del mecanismo motivó la introducción de los referidos mecanismos con el fin de incentivar el recaudo efectivo de la condena. En similar sentido, los profesores Ricardo Hermány y Betieli da Rosa Sauzem Machado explicaron que, en Brasil, el Estado tiene la posibilidad de suscribir acuerdos de pago, lo cual ha sido poco utilizado, pero podría facilitar la recuperación de recursos de manera menos onerosa y más eficiente.

En este sentido, resultan interesantes las razones que sustentan la postura que, en ciertos países, posibilita la reducción de la condena. Entre ellas, en el ordenamiento francés, la profesora Rhita Bousta explicó que el juez tiene amplia discrecionalidad para determinar el daño causado a la Administración por sus agentes. Con ello —concluyó—, se busca que el empleado público no se abstenga de tomar decisiones por el miedo de tener que soportar plenamente el coste de los daños que cause. En un sentido similar, en el ordenamiento español, el profesor Alfredo Galán explicó la posibilidad de reducir las consecuencias de la declaración de responsabilidad por regreso, basada en las condiciones subjetivas y objetivas de la conducta del funcionario.

La reducción de la condena, en principio, parecería condicionar o comprometer la eficacia del mecanismo. Sin embargo, en una lógica de incentivos, sí es probable que se reduzca el condicionamiento en los funcionarios para la toma de decisiones, y, al mismo tiempo, que en el evento en que se generen daños se pueda valorar la conducta del empleado público para determinar la cuantía de la obligación de regreso. Con todo, la experiencia italiana, en la que es posible reducir la cuantía del regreso cuando se tramita ante el Tribunal de Cuentas, explica que las Administraciones hayan empezado a acudir a la jurisdicción ordinaria, donde, como explicó el profesor Gianluca Gardini, no es posible reducir la condena debido a la exigencia de indemnización integral.

7. Conclusiones

Desde una perspectiva conceptual, algunos participantes en la mesa de debate concluyeron que la baja utilización del mecanismo ha generado desinterés teórico en relación con la importancia de que el Estado pueda repetir en contra de los funcionarios por los daños ocasionados a terceros, tal

como resaltó el profesor Daniel Silva Horta, en el caso chileno. Si bien esta consideración tiene incidencias dogmáticas⁶ directas, también son indudables sus efectos prácticos⁷, pues la ausencia de construcciones conceptuales dificulta el ejercicio material del instrumento, la producción normativa, su enseñanza y, en general, la aplicación que realizan los distintos actores interesados. Al respecto, es ilustrativa la conclusión de la profesora Analía Antik, que explicó cómo en Argentina la falta de eficacia del mecanismo no solo implica impunidad de los funcionarios que generaron el daño, sino que ha consolidado un modelo en donde la reparación del daño la asume el presupuesto estatal y no el funcionario que lo generó. En un sentido similar, el profesor Orlando Vignolo explicó que la escasez de datos e información pública sobre los resultados de las acciones de regreso es una prueba de que en Perú la responsabilidad patrimonial constituye uno de los regímenes especiales más oscuros del derecho administrativo y, por tanto, puede ser evidencia de fallos teóricos y conceptuales que se trasladan a la práctica de la acción de regreso.

Un común denominador de los países analizados es que, quizá, el principal enemigo o talón de Aquiles de la eficacia del mecanismo sea el difícil equilibrio entre un sistema robusto de responsabilidad patrimonial personal de los funcionarios y el riesgo de inacción de estos mismos. Así, de forma sistemática, en varios de los ordenamientos analizados se ha privilegiado la eficacia de la acción estatal sobre la eficacia del mecanismo de repetición. Al respecto, es muy ilustrativa la conclusión del profesor Martin Ibler, según la cual un instrumento de regreso más ágil y sencillo, a favor del Estado, podría reducir el entusiasmo de sus empleados y condicionar, negativamente, su actuación. En el mismo sentido, los profesores Ricardo Hermany y Betieli da Rosa Sauzem Machado, para el caso brasileño, afirmaron que el principal reto legislativo es equilibrar el régimen de responsabilidad de los agentes públicos y la necesidad de evitar parálisis del Estado. No obstante, el fin legítimo de reducir condicionantes de la acción administrativa y, por tanto, de atenuar el rigor de algunos dispositivos de control administrativo puede implicar que la garantía de sometimiento del poder público al derecho

6. En la teoría del derecho administrativo como sistema, del profesor Schmidt-Assmann, la función dogmática consiste en “resolver y decidir argumentalmente y de modo coherente, por referencia o relación a un sistema, las concretas y singulares cuestiones jurídicas que se suscitan. Con la ayuda de los consolidados conceptos e instituciones jurídicas de la Parte general se interpretan y entienden las normas de la Parte especial” (Schmidt-Assmann, 2003: 7).

7. También en la teoría del derecho administrativo como sistema, se identifica una función de auxilio a la práctica administrativa y judicial en el sentido de que la parte general “actúa como un almacén o deposito, o, si se quiere, como una suerte de memoria. [...] la parte general hace posible que puedan dictarse resoluciones en forma abstracta, o declaraciones estandarizadas” (Schmidt-Assmann, 2003: 6).

también resulte condicionada y se ponga en riesgo el modelo de Estado de derecho⁸. Al respecto, el profesor Gianluca Gardini explicó que la atenuación de los controles contables jurisdiccionales pone en riesgo los principios de buen desempeño de los funcionarios, y reduce los estándares de diligencia y prudencia que se deben exigir a quienes administran recursos públicos.

Por último, la evaluación de la eficacia práctica del mecanismo es difícil porque, en general, los participantes en la mesa de debate coincidieron en que es ejercido en pocos casos, lo cual no genera un muestreo considerable para analizar sus resultados y éxito. Incluso en los países en donde hay datos de su utilización, los mismos no revelan si la decisión de repetir o regresar contra el funcionario fue eficaz, es decir, si de este último se pudo obtener efectivamente el reembolso de lo pagado por el Estado. Tal es el caso colombiano, en donde el profesor Andrés Ospina ilustró cómo, a pesar de que la repetición sea una acción de permanente estudio y uso en las instancias judiciales, las estadísticas, obtenidas por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, revelan una tasa de éxito muy baja, de tan solo el 30 %. En este contexto, además, la verificación de la eficacia del mecanismo se traslada de la orden de repetición a su materialización, esto es, a que se logre que la condena sea restituida por el funcionario. Lo cual se agrava porque, como resaltaron los participantes en la mesa de debate, generalmente el Estado tiene una potencialidad de dañar que no es proporcional al patrimonio de sus agentes.

Al respecto, es muy interesante el doble aseguramiento previsto en el régimen español. El profesor Alfredo Galán explicó cómo, para hacer efectivo el regreso, en el ordenamiento español existe la posibilidad de que la Administración adquiera, simultáneamente, dos tipos de seguros: uno para sí misma, que cubre la obligación de pago de la indemnización por la Administración a la víctima del daño, y otro para su empleado público, que cubre la obligación de pago de la indemnización por el empleado a su Administración. En este contexto, evidentemente, se garantiza la efectividad práctica de la condena de regreso. Sin embargo, también se advierte el enorme riesgo de impunidad, pues, según el profesor Galán, “el coste económico de la responsabilidad derivada de su actuación (causación de daños mediando dolo, culpa o negligencia graves) no es asumido por el asegurado (empleado público), sino por quien tiene derecho al cobro de la indemnización (Admi-

8. “La teoría del Estado de derecho sugiere la existencia de un poder limitado y sujeto a reglas: implica que los gobernantes, como los simples ciudadanos, estén sujetos a normas jurídicas en vigor; ellos no se encuentran por encima de las leyes, sino ejercen una función enteramente enmarcada y regida por el derecho” (Chevallier, 2015: 74-75).

nistración)". Así, de forma paradójica, el seguro, como instrumento que busca garantizar el reembolso de lo pagado, se puede convertir en un incentivo negativo para la evitación de daños por parte de los empleados públicos.

En una suerte de conclusión, se retoma la idea de convergencia progresiva de los ordenamientos jurídicos. Si bien es cierto que, como se ilustró en cada informe nacional y se intentó sintetizar en estas conclusiones, cada régimen jurídico tiene particularidades muy específicas, que obedecen a las coyunturas, problemáticas y culturas jurídicas de cada país, también es cierto que el problema central, que busca solucionarse con la acción de regreso o de repetición, es el mismo: la necesidad de establecer un mecanismo de responsabilidad patrimonial personal de los funcionarios o empleados públicos que, por tanto, proteja el patrimonio público y, al mismo tiempo, no incentive ni la impunidad del agente ni su inacción absoluta. Se trata de una finalidad común que, como se observó, es de difícil consecución. Y precisamente por ello, los espacios de intercambio teórico y práctico entre distintos ordenamientos jurídicos, tal como ocurre en la Red Académica Internacional de Control de la Administración, son determinantes para el avance conjunto y la exploración de soluciones variadas.

8. Bibliografía

- Chevallier, J. (2015). *El Estado de Derecho* (traducción: O. Pérez). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- D'Alberti, M. (2017). *Lezioni di diritto amministrativo*. Turín: Giappichelli.
- Fernández, T. R. (2008). *De la arbitrariedad de la Administración*. Madrid: Civitas.
- Ospina Garzón, A. F. (2016). La eficacia en el derecho administrativo colombiano: de advenediza a reina. En J. O. Santofimio Gamboa, J. Barnés Vásquez y M. L. Ibagón (eds.). *Perspectivas de una reforma: estudios de derecho administrativo a partir de la obra de Eberhard Schmidt-Assmann*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rincón Córdoba, J. I. (2018). *La teoría de la organización administrativa en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Schmidt-Assmann, E. (2003). La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Madrid-Barcelona: Marcial Pons e INAP.
- (2012). Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. En J. Barnés (ed.). *Innovación y reforma en el derecho administrativo*. Sevilla: Global Law Press e INAP.