

## INDICE

Nota del autor.....	19
Abreviaturas utilizadas.....	21
Prólogo.....	23
Introducción.....	29

### PRIMERA PARTE APROXIMACION AL ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Capítulo primero: delimitación y fundamento de las figuras analizadas.....	33
I. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: PRESUPUESTOS TEÓRICOS Y REALIDAD PRÁCTICA.....	33
II. CONDICIONANTES ACTUALES DEL AUTOCONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	35
2.1. <i>Preliminar</i> .....	35
2.2. <i>El papel de la Administración Pública en el seno de un Estado social y democrático de Derecho...</i>	36
2.3. <i>El mito de la judicialización. El planteamiento racional de la cuestión</i> .....	40
III. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS PREVIAS: EN PARTICULAR, DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	43
IV. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	47
4.1. <i>Recurso administrativo y recurso jurisdiccional</i> ..	47
4.2. <i>Recurso administrativo y reclamación previa al ejercicio de acciones civiles y laborales</i> .....	47
4.3. <i>Recurso administrativo y acción de nulidad</i> .....	50
4.4. <i>Recurso administrativo y solicitud de rectificación de errores</i> .....	51
4.5. <i>Recurso administrativo y meras alegaciones u oposiciones a determinados trámites</i> .....	54
4.6. <i>A modo de conclusión definitiva</i> .....	56

**SEGUNDA PARTE**  
**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS:**  
**ORIGEN Y EVOLUCION**

<b>Capítulo segundo: origen y evolución histórica.....</b>	<b>61</b>
<b>I. LOS ANTECEDENTES REMOTOS: BAJA EDAD MEDIA Y ANTIGUO RÉGIMEN.....</b>	<b>61</b>
1.1. <i>Las reminiscencias del instituto.....</i>	61
1.2. <i>Siglo XIX: constitucionalismo, época fernandina y período de regencias.....</i>	65
<b>II. EL PUNTO CONVENCIONAL DE PARTIDA: EL SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN 1845.</b>	<b>66</b>
2.1. <i>La evolución del sistema establecido.....</i>	66
2.2. <i>El proceso de sustantivación y definición de la vía administrativa previa.....</i>	71
2.3. <i>La posibilidad de que las resoluciones de los Directores Generales causen estado: un punto de referencia importante para la configuración de los recursos como medios de garantía.....</i>	74
2.4. <i>La vía administrativa de recurso en la Ley de Bases de 31 de diciembre de 1881.....</i>	77
2.5. <i>El sistema de recursos implantado por la Ley Azcárate de 1889.....</i>	79
2.5.1. <i>Consideraciones generales.....</i>	79
2.5.2. <i>El recurso de alzada o apelación.....</i>	86
2.5.3. <i>El recurso de queja.....</i>	90
2.5.4. <i>El recurso de nulidad.....</i>	92
2.5.5. <i>El recurso de incompetencia.....</i>	93
2.5.6. <i>Un caos como resultado.....</i>	94
<b>III. EL HITO DE LA LEGISLACIÓN DE LOS AÑOS CINCUENTA Y EL SISTEMA DE RECURSOS ESTABLECIDO.....</b>	<b>96</b>
3.1. <i>El valor de la legislación de los años cincuenta para la sistematización del Derecho Administrativo.....</i>	96
3.2. <i>La sistematización y unificación de los recursos administrativos.....</i>	98
<b>IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PRINCIPIOS GENERALES.....</b>	<b>102</b>
4.1. <i>Requisitos.....</i>	102

4.1.1.	Requisitos subjetivos: Administración Pública e interesados.....	102
	a) Administración.....	102
	b) Interesados o recurrentes.....	104
	c) Defensa y representación.....	106
4.1.2.	Requisitos objetivos.....	107
4.1.3.	Requisitos de actividad.....	111
4.2.	<i>Procedimiento de recurso</i> .....	113
4.2.1.	Iniciación.....	113
4.2.2.	Tramitación.....	116
4.2.3.	Terminación; en especial, la terminación ficticia por virtud de silencio administrativo.....	117
4.3.	<i>Clases de recursos</i> .....	124
V.	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	125
5.1.	<i>Determinaciones previas</i> .....	125
5.2.	<i>El recurso de alzada o jerárquico</i> .....	126
5.2.1.	Notas características generales.....	126
5.2.2.	Iniciación, tramitación y terminación del procedimiento de alzada: el artículo 124 LPA.....	129
5.2.3.	Sobre el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta del recurso de alzada.....	132
5.2.4.	Algunas especialidades; en concreto, el recurso de alzada no jerárquico.....	135
5.3.	<i>El recurso de reposición</i> .....	139
5.3.1.	Los datos del Derecho positivo.....	139
5.3.2.	El recurso de reposición previo al contencioso-administrativo.....	142
	a) Fundamento e importancia práctica del recurso de reposición.....	145
	b) Actos susceptibles y actos y disposiciones excluidos de la reposición: los efectos del recurso de reposición potestativo.....	146

c)	Iniciación, tramitación y terminación. El problema del cómputo del plazo.....	157
d)	Inadmisibilidad del recurso contencioso por falta de interposición del recurso de reposición.....	161
e)	Subsanación de fallos cuando el recurso de reposición se hubiese interpuesto defectuosamente.....	166
f)	Interposición correcta del recurso de reposición y formulación del recurso contencioso-administrativo.....	167
VI.	<b>LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN OTRAS LEYES.....</b>	<b>169</b>
6.1.	<i>Perspectiva general de la cuestión.....</i>	<b>169</b>
6.2.	<i>El recurso de súplica del artículo 122.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.....</i>	<b>170</b>
6.2.1.	Concepto y fundamento.....	<b>170</b>
6.2.2.	Procedimiento.....	<b>175</b>
6.3.	<i>El recurso de reposición previo a la reclamación económico-administrativa.....</i>	<b>176</b>
6.3.1.	Introducción.....	<b>176</b>
6.3.2.	Concepto y características.....	<b>178</b>
6.3.3.	Procedimiento.....	<b>179</b>
6.4.	<i>El recurso de reposición previo al contencioso-administrativo en el ámbito de las Haciendas Locales.....</i>	<b>184</b>
6.5.	<i>Las reclamaciones económico-administrativas..</i>	<b>186</b>
6.5.1.	Breve excurso histórico.....	<b>186</b>
6.5.2.	Concepto y características.....	<b>190</b>
6.5.3.	Requisitos subjetivos.....	<b>192</b>
a)	Administración.....	<b>192</b>
b)	Interesados (capacidad, legitimación y postulación).....	<b>198</b>
6.5.4.	Requisitos objetivos.....	<b>201</b>
6.5.5.	El procedimiento propiamente dicho...	<b>209</b>
6.5.6.	La ejecución en el procedimiento económico-administrativo.....	<b>212</b>

6.5.7.	Los recursos contra la resolución de la reclamación.....	214
a)	El recurso de alzada ordinario....	214
b)	El recurso extraordinario de alzada para la unificación de doctrina....	215
c)	El recurso extraordinario de revisión.....	218
6.5.8.	Valoración global de la vía económico-administrativa.....	220
VII.	EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	222
7.1.	<i>La configuración conceptual del recurso</i> .....	222
7.2.	<i>Características</i> .....	223
7.3.	<i>Los motivos fundadores</i> .....	227
7.4.	<i>Procedimiento</i> .....	231
7.5.	<i>Efectos de la resolución del recurso</i> .....	233
7.5.1.	En cuanto al fondo del asunto.....	233
7.5.2.	En cuanto a la posibilidad ulterior de impugnación jurisdiccional.....	234
VIII.	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA.....	235
8.1.	<i>Concepto y extensión de la Administración Corporativa</i> .....	235
8.2.	<i>Los Colegios Profesionales</i> .....	237
8.3.	<i>Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación</i> .....	243
8.4.	<i>Las Comunidades de Usuarios</i> .....	244
8.5.	<i>Las Juntas de Compensación</i> .....	245
8.6.	<i>Las Cofradías de Pescadores</i> .....	246
8.7.	<i>Otros supuestos</i> .....	246
8.8.	<i>Conclusión</i> .....	248
IX.	UNOS APUNTES SOBRE EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LAS LLAMADAS «ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES».....	248
9.1.	<i>La problemática general de estas Administraciones</i> .....	248
9.2.	<i>El Ente Público de la Radio y Televisión</i> .....	252
9.3.	<i>Comisión Nacional del Mercado de Valores y Agencia de Protección de Datos</i> .....	252

9.4.	<i>El Banco de España y el Consejo de Seguridad Nuclear</i> .....	254
9.5.	<i>Algunos casos fronterizos</i> .....	257
9.6.	<i>Conclusión</i> .....	263
X.	<b>UNA REGULACIÓN ESPERANZADORA Y UNOS RESULTADOS DECEPCIONANTES</b> .....	264
10.1.	<i>Introducción</i> .....	264
10.2.	<i>La aprobación de la Constitución de 1978, la posición jurisprudencial y las proclamas doctrinales</i> .....	266
	<b>Capítulo tercero: la regulación de los recursos administrativos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común</b> ....	271
I.	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	271
II.	<b>POSICIÓN, ÁMBITO Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LRJAP Y PAC</b> .....	279
2.1.	<i>Determinación del título habilitante y posición de la nueva ley</i> .....	279
2.2.	<i>Ámbito de aplicación</i> .....	281
2.2.1.	<i>Esquema general</i> .....	281
2.2.2.	<i>Aplicación supletoria de la Ley</i> .....	285
2.2.3.	<i>Lo que se excluye del ámbito de la Ley</i> .....	286
2.3.	<i>Los problemas de la entrada en vigor. En particular, en materia de recursos</i> .....	288
III.	<b>EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDO POR LA LRJAP Y PAC Y SUS PRINCIPALES INNOVACIONES</b> .....	292
3.1.	<i>La esperada reforma del sistema de recursos</i> ....	292
3.2.	<i>Análisis de los requisitos de los recursos administrativos</i> .....	295
3.2.1.	<i>Requisitos subjetivos</i> .....	296
	a) <i>Administración</i> .....	296
	b) <i>Interesados</i> .....	298
3.2.2.	<i>Requisitos objetivos</i> .....	302
3.3.	<i>Clases de recursos</i> .....	308
3.4.	<i>Examen del artículo 107.2: los procedimientos de sustitución del recurso ordinario</i> .....	311

3.4.1.	Determinaciones previas.....	311
3.4.2.	Caracteres generales que deben tener los procedimientos de sustitución del recurso ordinario.....	313
IV.	RÉGIMEN GENERAL DE TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	315
4.1.	<i>La interposición del recurso: instrumentación básica.....</i>	315
4.2.	<i>Desarrollo del procedimiento impugnatorio o de recurso.....</i>	321
4.3.	<i>Terminación del procedimiento de recurso.....</i>	323
V.	EL RECURSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO.....	327
5.1.	<i>Preliminar.....</i>	327
5.2.	<i>Requisitos del acto impugnabile; el agotamiento de la vía administrativa.....</i>	328
5.3.	<i>Instrumentación técnica.....</i>	333
5.4.	<i>La terminación. Especial referencia a la resolución presunta.....</i>	337
5.5.	<i>Algunas observaciones sobre los efectos de la resolución.....</i>	339
VI.	EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.....	344
6.1.	<i>A modo de introducción: el mimetismo del legislador.....</i>	344
6.2.	<i>El problema para determinar el órgano competente para resolver el recurso de revisión.....</i>	345
6.3.	<i>Interposición, motivos fundamentadores y resolución.....</i>	349
6.3.1.	<i>Interposición.....</i>	349
6.3.2.	<i>Los motivos fundamentadores.....</i>	351
6.3.3.	<i>La finalización.....</i>	355
VII.	APOSTILLAS CRÍTICAS SOBRE LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	355
7.1.	<i>Una reforma moderada y continuista respecto del esquema vía administrativa vía judicial.....</i>	355
7.2.	<i>Una reforma con lagunas u omisiones.....</i>	358
7.3.	<i>Una reforma parcial con escasa visión de conjunto.....</i>	359
7.4.	<i>Una reforma con fallos técnicos fácilmente corregibles.....</i>	360

- 7.5. *Una reforma que deja claroscuros e incógnitas* . . . 361  
 7.6. *Apostilla conclusiva* . . . . . 361

### TERCERA PARTE

## REFERENCIA AL DERECHO COMPARADO, REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

<b>Capítulo cuarto: referencia al Derecho comparado: los recursos administrativos en Francia, Alemania e Italia</b> . . . . .	<b>365</b>
I. EL DERECHO COMPARADO COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISIS . . . . .	365
II. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN FRANCIA . . . . .	366
2.1. <i>El marco de desarrollo de los recursos administrativos</i> . . . . .	366
2.2. <i>Clases de recursos administrativos</i> . . . . .	368
2.2.1. Los recursos administrativos de derecho común . . . . .	369
2.2.2. Los recursos administrativos especiales . . . . .	369
2.3. <i>Interposición, sustanciación y resolución de los recursos de derecho común</i> . . . . .	371
2.3.1. La interposición . . . . .	371
2.3.2. La sustanciación . . . . .	372
2.3.3. La resolución . . . . .	372
2.4. <i>Interposición, sustanciación y resolución de los recursos especiales</i> . . . . .	373
2.5. <i>Los efectos de la formulación del recurso administrativo</i> . . . . .	374
2.6. <i>A modo de recapitulación</i> . . . . .	376
III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN ALEMANIA . . . . .	376
3.1. <i>El planteamiento de la cuestión</i> . . . . .	376
3.2. <i>La unificación de los recursos realizada por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa</i> . . . . .	378
3.3. <i>Supuestos en que la vía administrativa es requisito indispensable para el acceso a los Tribunales</i> . . . . .	379
3.4. <i>Casos en que no es necesario agotar la vía administrativa previa</i> . . . . .	380
a) Supuestos establecidos en la Ley . . . . .	380
b) Supuestos establecidos por la jurisprudencia . . . . .	381



3.5.	<i>Interposición, sustanciación y resolución</i> .....	382
IV.	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ITALIANO.....	385
4.1.	<i>Determinaciones previas</i> .....	385
4.2.	<i>Régimen general de los recursos administrativos</i> ..	386
4.3.	<i>Clases de recursos</i> .....	387
4.3.1.	Clasificación.....	387
4.3.2.	El recurso jerárquico y su carácter facultativo.....	388
	a) Notas características generales.....	388
	b) El carácter facultativo del recurso jerárquico.....	389
	c) Recurso jerárquico y recurso judicial	391
4.3.3.	El recurso jerárquico impropio.....	393
4.3.4.	La oposición ( <i>Ricorso in opposizione</i> )..	394
4.4.	El recurso extraordinario ante el Presidente de la República.....	395
4.4.1.	Idea general.....	395
4.4.2.	Interposición y desarrollo del procedimiento. En especial, el eventual traslado al órgano judicial.....	396
	<b>Capítulo quinto: reflexiones finales sobre la vía de recurso y algunas propuestas de <i>lege ferenda</i></b> .....	401
I.	LA VÍA DE RECURSO COMO INSTRUMENTO NECESARIO PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS PARTICULARES.....	401
II.	LAS DISTINTAS PERSPECTIVAS CON ARREGLO A LAS CUALES SE HAN ABORDADO Y DEFINIDO LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS HISTÓRICAMENTE.....	402
III.	EL FRACASO SUCESIVO DE LAS PRETENSIONES DE UNIFICACIÓN.....	404
IV.	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO SE HAN DEFINIDO COMO UNA GARANTÍA.....	407
V.	LA SITUACIÓN ESTABLECIDA POR LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.....	407
VI.	ALGUNAS PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i> .....	409

6.1. <i>Establecimiento del carácter facultativo o potestativo.....</i>	410
6.2. <i>Mejora del régimen de plazos.....</i>	412
6.3. <i>Regulación de la suspensión de la ejecutividad de forma más equilibrada para los intereses públicos y los derechos de los particulares.....</i>	414
6.4. <i>Necesidad de que en el ámbito de la Administración local se posibilite recurrir en vía administrativa algunos actos y acuerdos.....</i>	417
6.5. <i>Mejor definición del recurso extraordinario de revisión.....</i>	418
6.6. <i>El establecimiento de órganos específicos para el conocimiento y resolución de recursos administrativos.....</i>	419
6.7. <i>Los recursos administrativos como medios que indirectamente contribuyen a administrar mejor</i>	424
<b>Addenda.....</b>	<b>427</b>