

BIBLIOTECA  
**ENRIQUE LOW MURTRA**

**MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA**

Doctor en Derecho

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

# LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL MARCO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Prólogo de

José SUAY RINCÓN

Catedrático de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DE  
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA



EDITORIAL CIVITAS, S. A.

## INDICE

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| <b>Nota del autor</b> .....          | 19 |
| <b>Abreviaturas utilizadas</b> ..... | 21 |
| <b>Prólogo</b> .....                 | 23 |
| <b>Introducción</b> .....            | 29 |

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

|   |    |
|---|----|
| <b>Capítulo primero: delimitación y fundamento de las figuras analizadas</b> .....                                    | 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> |
| I. LOS ANTECEDENTES REMOTOS: BAJA EDAD MEDIA Y ANTIGUO RÉGIMEN . . . . .  | 61        |
| 1.1. <i>Las reminiscencias del instituto . . . . .</i>  | 61        |
| 1.2. <i>Siglo XIX: constitucionalismo, época fernandina y período de regencias . . . . .</i>  | 65        |
| II. EL PUNTO CONVENCIONAL DE PARTIDA: EL SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN 1845 . . . . .   | 66        |
| 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. Consideraciones generales . . . . .  | 79        |
| 2.5.2. El recurso de alzada o apelación . . . . .   | 86        |
| 2.5.3. El recurso de queja . . . . .  | 90        |
| 2.5.4. El recurso de nulidad . . . . .  | 92        |
| 2.5.5. El recurso de incompetencia . . . . .  | 93        |
| 2.5.6. Un caos como resultado . . . . .   | 94        |
| III. EL HITO DE LA LEGISLACIÓN DE LOS AÑOS CINCUENTA Y EL SISTEMA DE RECURSOS ESTABLECIDO . . . . .   | 96        |
| 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        |
| IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PRINCIPIOS GENERALES . . . . .  | 102       |
| 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) Subsanción 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.  | LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN OTRAS LEYES.....          | 169 |
| 6.1. | <i>Perspectiva general de la cuestión</i> .....  | 169 |
| 6.2. | <i>El recurso de súplica del artículo 122.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo</i> .....                  | 170 |
|      | 6.2.1. Concepto y fundamento.....  | 170 |
|      | 6.2.2. Procedimiento.....  | 175 |
| 6.3. | <i>El recurso de reposición previo a la reclamación económico-administrativa</i> .....                           | 176 |
|      | 6.3.1. Introducción.....   | 176 |
|      | 6.3.2. Concepto y características.....   | 178 |
|      | 6.3.3. Procedimiento.....  | 179 |
| 6.4. | <i>El recurso de reposición previo al contencioso-administrativo en el ámbito de las Haciendas Locales</i> ..... | 184 |
| 6.5. | <i>Las reclamaciones económico-administrativas</i> ..  | 186 |
|      | 6.5.1. Breve excursio histórico.....   | 186 |
|      | 6.5.2. Concepto y características.....   | 190 |
|      | 6.5.3. Requisitos subjetivos.....  | 192 |
|      | a) Administración.....   | 192 |
|      | b) Interesados (capacidad, legitimación y postulación).....  | 198 |
|      | 6.5.4. Requisitos objetivos.....   | 201 |
|      | 6.5.5. El procedimiento propiamente dicho...   | 209 |
|      | 6.5.6. La ejecución en el procedimiento económico-administrativo.....  | 212 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 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 fundamentadores</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.   | UNA REGULACIÓN ESPERANZADORA Y UNOS RESULTADOS DECEPCIONANTES.....   | 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.   | INTRODUCCIÓN.....  | 271 |
| II.  | POSICIÓN, ÁMBITO Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LRJAP Y PAC.....   | 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.   | Esquema general.....   | 281 |
| 2.2.2.   | Aplicación supletoria de la Ley.....   | 285 |
| 2.2.3.   | Lo que se excluye del ámbito de la Ley   | 286 |
| 2.3.   | <i>Los problemas de la entrada en vigor. En particular, en materia de recursos</i> .....                       | 288 |
| III.   | EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDO POR LA LRJAP Y PAC Y SUS PRINCIPALES INNOVACIONES.....      | 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.   | Requisitos subjetivos.....   | 296 |
| a)   | Administración.....  | 296 |
| b)   | Interesados.....   | 298 |
| 3.2.2.   | Requisitos objetivos.....  | 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. | <i>Una reforma que deja claroscuros e incógnitas.</i> | 361 |
| 7.6. | <i>Apostilla conclusiva.</i>                          | 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     |
| <b>IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ITALIANO</b> .....   | 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. <i>Clasificación</i> .....  | 387     |
| 4.3.2. <i>El recurso jerárquico y su carácter facultativo</i> .....  | 388     |
| a) <i>Notas características generales</i> .....  | 388     |
| b) <i>El carácter facultativo del recurso jerárquico</i> .....   | 389     |
| c) <i>Recurso jerárquico y recurso judicial</i>  | 391     |
| 4.3.3. <i>El recurso jerárquico impropio</i> .....   | 393     |
| 4.3.4. <i>La oposición (Ricorso in opposizione)</i> ..   | 394     |
| 4.4. <i>El recurso extraordinario ante el Presidente de la República</i> .....   | 395     |
| 4.4.1. <i>Idea general</i> .....   | 395     |
| 4.4.2. <i>Interposición y desarrollo del procedimiento. En especial, el eventual traslado al órgano judicial</i> .....   | 396     |
| <br><b>Capítulo quinto: reflexiones finales sobre la vía de recurso y algunas propuestas de <i>lege ferenda</i></b> .....  | <br>401 |
| I. <b>LA VÍA DE RECURSO COMO INSTRUMENTO NECESARIO PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS PARTICULARES</b> .....  | 401     |
| II. <b>LAS DISTINTAS PERSPECTIVAS CON ARREGLO A LAS CUALES SE HAN ABORDADO Y DEFINIDO LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS HISTÓRICAMENTE</b> .....                                    | 402     |
| III. <b>EL FRACASO SUCESIVO DE LAS PRETENSIONES DE UNIFICACIÓN</b> .....   | 404     |
| IV. <b>LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO SE HAN DEFINIDO COMO UNA GARANTÍA</b> .....   | 407     |
| V. <b>LA SITUACIÓN ESTABLECIDA POR LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN</b> ..... | 407     |
| VI. <b>ALGUNAS PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i></b> .....   | 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>.....</b>   | <b>427</b> |