

# Índice

---

<b>I. El acto previo: ¿un dogma por eclosionar? . . . . .</b>	<b>13</b>
<b>II. El derecho administrativo: entre la ficción legal y la rigidez dogmática . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>III. Jurisdicción revisora y acto previo . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>IV. Origen y evolución del acto previo en derecho administrativo . . . . .</b>	<b>29</b>
1. EL ACTO PREVIO EN LA ESPAÑA MEDIEVAL . . . . .	31
2. LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL CONSTITUCIONALISMO . . . . .	34
A) <i>La Constitución de Cádiz</i> . . . . .	34
B) <i>El modelo francés</i> . . . . .	36
C) <i>La transformación del modelo en España</i> . . . . .	39
D) <i>Jurisdicción revisora y reclamación gubernativa previa</i> . . . . .	43
E) <i>Sistemática entre las leyes de procedimiento administrativo y las leyes jurisdiccionales</i> . . . . .	49
3. LA VIDA DEL ACTO ADMINISTRATIVO . . . . .	51
<b>V. Diez efectos negativos del acto previo sobre el control de la Administración . . . . .</b>	<b>53</b>
1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO: UNA FICCIÓN LEGAL SOLAPADA SOBRE LA FICCIÓN DEL ACTO . . . . .	53
A) <i>La fictio iuris del silencio</i> . . . . .	53
B) <i>Una primera flexibilización: el plazo para impugnar el acto presunto</i> . . . . .	56
C) <i>Una segunda flexibilización: la ampliación del objeto del recurso</i> . . . . .	59
D) <i>El silencio es inactividad de la Administración y no acto administrativo</i> . . . . .	63

2.	ACTOS «ESCONDIDOS» DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .	65
3.	LA FICCIÓN DEL CONTRATO VERBAL EN LA REVISIÓN DE OFICIO . . . . .	71
4.	IMPUGNACIONES ENCADENADAS . . . . .	78
	A) <i>En materia de función pública.</i> . . . . .	79
	B) <i>En materia tributaria.</i> . . . . .	82
5.	LOS VERICUETOS DE LA ACTUACIÓN TRIBUTARIA EN SEDE LOCAL . . . . .	84
6.	LA RIGIDEZ DEL ACTO ELECTRÓNICO Y LA ACTUACIÓN AUTOMATIZADA DE LA ADMINISTRACIÓN. . . . .	86
7.	IMPUGNACIÓN DE LA INADMISIÓN DE UNA SOLICITUD O RECURSO ADMINISTRATIVO . . . . .	90
8.	NORMATIVA CREATIVA . . . . .	94
9.	ERRORES JURÍDICOS INCONSISTENTES Y RECIENTES EN EL ACTO . . . . .	97
10.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE ACTOS ILEGALES. . . . .	98
<b>VI. Por una reconsideración total del sistema de recursos administrativos . . . . .</b>		
		103
1.	PLANTEAMIENTO . . . . .	103
2.	NATURALEZA DEL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS . . . . .	105
	A) <i>Presupuesto de impugnación</i> . . . . .	105
	B) <i>Garantía</i> . . . . .	107
3.	ORÍGENES DEL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS . . . . .	109
	A) <i>La Administración y los jueces se integran en un mismo poder del Estado.</i> . . . . .	110
	B) <i>La Administración hace acopio de una función jurisdiccional que no tenía cabida en el Poder judicial</i> . . . . .	112
	C) <i>Los recursos administrativos se consolidan con la creación del Consejo Real y los Consejos Provinciales</i> . . . . .	113
	D) <i>Implantación del acto previo de la Administración.</i> . . . . .	115
	E) <i>Conclusión respecto al origen de los recursos administrativos</i> . . . . .	116
4.	FUNCIONALIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO . . . . .	117
	A) <i>Consecuencias prácticas para el ciudadano</i> . . . . .	117
	B) <i>Una carga adicional: la no suspensión de la eficacia del acto</i> . . . . .	118

---

5.	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. UNA DESCRIPCIÓN GENERAL . .	120
	A) <i>Revisión de los actos administrativos por la propia Administración autora de los mismos</i> . . . . .	121
	A.1. Revisión de disposiciones y actos nulos . . . . .	122
	A.2. Declaración de lesividad de actos anulables . . .	133
	A.3. Revocación y rectificación de errores . . . . .	137
	B) <i>Recursos administrativos: impugnación del acto por el particular legitimado</i> . . . . .	139
	C) <i>Carácter no revisor de los recursos administrativos</i> . . . . .	143
6.	VARIANTES DEL SISTEMA DE RECURSOS . . . . .	145
	A) <i>Recursos sustitutivos de la alzada</i> . . . . .	145
	B) <i>Mediación y arbitraje en la Administración Pública</i> . . . . .	154
	B.1. Mediación . . . . .	154
	B.2. Arbitraje . . . . .	155
7.	¿QUÉ SUCEDE EN DERECHO COMPARADO? . . . . .	160
8.	SUGERENCIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA . . . . .	165
	A) <i>En favor del recurso administrativo</i> . . . . .	165
	B) <i>Un solo recurso administrativo</i> . . . . .	167
	C) <i>Carácter facultativo</i> . . . . .	169
	D) <i>Órgano independiente</i> . . . . .	170
	E) <i>Suspensión de efectos</i> . . . . .	171
	F) <i>Sistemas alternativos al recurso administrativo</i> . . . . .	172
	F.1. Constitucionalidad de estos sistemas alternativos .	173
	F.2. Arbitraje administrativo y judicial . . . . .	175
9.	CONCLUSIONES . . . . .	179
<b>VII.</b>	<b>La desviación procesal</b> . . . . .	181
1.	CONCEPTO, Y EVOLUCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL . .	181
2.	DESVIACIÓN PROCESAL Y DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN . . . . .	184
3.	REVISIÓN DE ESTA FIGURA . . . . .	186
<b>VIII.</b>	<b>El exceso de jurisdicción</b> . . . . .	187

---

<b>IX. Posibilidad de demandar a la Administración sin necesidad de acto previo.</b> . . . . .	189
1. LA SOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTINUADA . . . . .	189
2. INTERDICTOS DE RETENER Y RECOBRAR . . . . .	191
3. DEMANDAS SOBRE TITULARIDAD DE BIENES PÚBLICOS . . . . .	194
4. DEMANDAS LABORALES A LA ADMINISTRACIÓN EMPLEADORA . .	195
<b>X. Por una jurisdicción contenciosa no estrictamente revisora.</b> . . . . .	199
<b>XI. Conclusiones</b> . . . . .	211
<b>Bibliografía</b> . . . . .	215