



**ESTUDIOS**

## **DOCE CLASES DE RECLAMACIONES**

Por AURELIO GUAITA

35.077.3(46)

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Primeras peticiones.—3. Otras instancias: cuestiones de Derecho privado.—4. Un caso peculiar del «derecho de petición».—5. Queja.—6. Otras quejas.—7. Reclamaciones económico-administrativas.—8. En torno al acto impugnado en los recursos: las reclamaciones contra resoluciones provisionales.—9. Presupuestos y ordenanzas de exacciones locales.—10. Reglamentos en general de las Corporaciones locales.—11. Oposición de terceros interesados.—12. La Ley de lo Contencioso-Administrativo: otras dos acepciones de reclamación.—13. Conclusión.

### **1. Introducción \***

**L**OS pioneros del Derecho administrativo español—Javier de Burgos, Alejandro Oliván, Manuel Colmeiro, etc.—insistían mucho en la idea de la omnipresencia de la Administración, que, decían, nos acompaña desde antes de nacer hasta después de morir, desde la clínica de maternidad hasta el sepulcro. Pues si eso era verdad—como lo era—en la primera mitad del siglo xix, fácil es deducir lo que ocurre en la segunda del xx, dado el carácter intervencionista del Estado actual en cualquier país, pues, como se ha dicho gráfica-

\* Se redactó este trabajo, hace ya algún tiempo, para el libro homenaje al profesor Pérez Botija (†).

mente, constantemente nos acompaña todo un dilatado cortejo de impresos, instancias, pólizas, papel timbrado, certificados y sellos de caucho.

Es éste, sin duda, uno de los factores que contribuyen a que la Administración haya tenido siempre y en todas partes «mala prensa», a que se le acuse de lenta, ineficaz, costosa y, aun a veces, de injusta. Este clima de hostilidad hacia la Administración, de soportarla en ocasiones a regañadientes, se explica y justifica a veces, aunque en otras no sea razonable y carezca de justificación. Pero lo cierto es que todos reclaman y reclamamos de la Administración, desde el «certificado de penales», la «partida de nacimiento» o la licencia para conducir, hasta indemnizaciones importantes y otros derechos del más variado linaje. Aquí tenemos otro argumento que explica nuestra enemistad con la Administración: casi para cualquier asunto ha de acudirse a ella, ha de reclamarse de ella.

Imaginemos una empresa gigantesca, tan gigantesca como quizá antes de ahora hubiera nadie concebido. Una empresa que, por ejemplo, tuviera medio millón de empleados, cuyas naves—las propias de su industria—se extendieran sobre medio millón de kilómetros cuadrados, que poseyera fincas por un total de cientos de miles de hectáreas, cuyo presupuesto anual fuera de más de doscientos mil millones de pesetas; que se dedicara no a la producción de un determinado artículo, sino a las cosas más dispares, desde automóviles, ferrocarriles o presas hidráulicas, hasta viviendas, hospitales, colegios y escuelas, etc. ¿Qué cantidad y diversidad de peticiones, roces, quejas, cuestiones y litigios, en una palabra, qué cantidad de reclamaciones provocaría una empresa de dimensiones tan colosales, ante la cual la misma *General Motors* americana—que pasa, según es fama pública, por ser la mayor empresa del mundo—parece y semeja el taller de un modesto artesano? Pues bien, no hace falta imaginar nada: esa empresa existe y su nombre es Administración pública.

En la acepción que aquí nos interesa, la reclamación es un asunto jurídico y, más concretamente, una cuestión de Derecho administrativo, pues se trata siempre de peticiones dirigidas frente a la Administración pública y que, por regla general, ha de resolver la propia Administración aplicando leyes y reglamentos administrativos y dictando—o presumiéndose—actos de esa misma naturaleza.

Ocurre, sin embargo—y tal es el tema objeto de estas páginas—, que la palabra reclamación no se utiliza en las leyes españolas siempre con un significado idéntico o inequívoco, sino al contrario: por reclamación pueden entenderse en nuestro Derecho, por lo menos, hasta doce cosas diferentes.

Y son diferentes porque están sometidas a regímenes jurídicos distintos, pues en materia jurídica un concepto equivale siempre a un régimen. Es, por tanto, una cuestión de régimen jurídico y no de palabras. Si con dos palabras designamos un mismo régimen jurídico, allí hay un único concepto de Derecho, se trata de términos sinónimos. Y a la inversa: cuando con una misma palabra designamos regímenes jurídicos distintos, eso quiere decir que se está aludiendo a realidades diferentes. Y es eso, cabalmente, lo que acontece con la voz reclamación: que las leyes españolas, la literatura científica, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, desde luego el público, los usuarios de los distintos servicios, la emplean para referirse a cosas diversas. Tantas y tan diversas, que puede ya adelantarse que no existe un concepto de reclamación, como se deduce sin dificultad del breve examen que se realiza seguidamente al llamar a comparecencia a las variadas reclamaciones conocidas por nuestro Derecho.

## 2. Primeras peticiones

El primer ejemplo de reclamación nos lo ofrece lo que la doctrina designa con el nombre de primeras peticiones o instancias. Por supuesto, este tipo de reclamaciones se apoya en determinados hechos y fundamentos de Derecho, por ejemplo, que el funcionamiento de cierto servicio de la Administración ha irrogado daños al reclamante; pero a efectos del procedimiento administrativo, éste arranca, por lo que a actos jurídicos se refiere, *ex nihilo*, parte de la nada, pues precisamente es esa instancia, reclamación o primera petición, la que inaugura o inicia el procedimiento, como la demanda es el acto que comienza el proceso. No hay previamente ningún acto administrativo; al revés, se trata de provocarlo, se intenta conseguir que se reconozca y declare un derecho, que se indemnicen unos daños, etc. Ahora bien, si lo que pretende es eso, claro es que no podrá reclamar cualquiera, sino tan sólo y precisamente quien esté legitimado para ello, es decir, quien sea titular de un derecho o al menos de un interés directo en el asunto.

Entre otros muchos que podrían aducirse, un caso de este tipo de reclamaciones lo ofrece el artículo 40 de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, sobre responsabilidad extracontractual, que habla expresamente de «reclamación de indemnización».

Si de esta reclamación no se sigue una respuesta favorable a lo

pretendido por el interesado, éste podrá luego interponer el recurso que proceda, incluido, claro es, el contencioso-administrativo.

En todo caso, expreso o presunto, es siempre indispensable un acto administrativo «desfavorable» para poder acudir a la jurisdicción contenciosa, pues nuestro proceso administrativo no conoce ninguna excepción al principio del acto previo (1).

(1) Precisamente hablando del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico, dice Garrido Falla (*Tratado de Derecho Administrativo*, II, 3. ed., Madrid, 1966, páginas 226-7) que existe «la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa sin un acto administrativo previo que impugnar, ni expreso ni tácito, lo cual no deja de ser una solución discutible», toda vez que aquel precepto expresa que la indemnización puede pedirse en vía contenciosa o en la administrativa, y que «cuando la lesión sea consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa o aun siendo impugnables, el perjudicado *opte* por la vía administrativa...»

Conviene precisar, sin embargo que, como ya he dicho, el acto previo es siempre imprescindible: en efecto, tres posibilidades contempla el referido artículo 40: a) que el perjudicado opte por la vía administrativa: habrá por tanto acto administrativo previo a la vía contenciosa; b) que se trate de hechos o actos no impugnables en la vía contenciosa: no hay más remedio que pedir la indemnización a la Administración y, por consiguiente, habrá también acto previo; y c) que el acto sea impugnable en vía contenciosa y se opte por ella: huelga decir que ese acto impugnable en vía contenciosa es precisamente el acto previo; siempre pues hay acto previo, ni permiten otra cosa los artículos 1 y 37 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo.

Sí es cierto, sin embargo, que con motivo de un recurso contencioso—que supone *siempre* la impugnación de un acto—pueden formularse peticiones no deducidas anteriormente en vía administrativa y, concretamente, la indemnización de daños y perjuicios, lo que no pugna, en mi opinión, con el carácter *revisor* de la justicia administrativa, afirmado por la Ley de lo Contencioso, y todavía más—demasiado a mi modo de ver—por los correspondientes Tribunales.

Y digo que no pugna, porque el acto previo existe y es precisamente su total y completa revisión la que puede exigir el reconocimiento de una indemnización a favor del recurrente: esto es, no se pide nada que no estuviera ya «contenido en la ilegalidad» del acto recurrido.

Y el citado artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico encaja plena y perfectamente con la Ley de lo Contencioso, anterior en varios meses, según la cual *el demandante puede pretender*, además de la declaración de ilegalidad del acto, «el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas *la indemnización de daños y perjuicios*, cuando proceda» (art. 42), en cuyo caso la sentencia se limitará a declarar el derecho y diferirá la determinación de la cuantía del período de ejecución (art. 84-c), salvo que la existencia y cuantía de los daños y perjuicios consten probados en los autos ya, pues en este supuesto el demandante puede solicitar en el acto de la vista o en el escrito de conclusiones que la sentencia formule el correspondiente pronunciamiento concreto, resolviendo todas estas cuestiones y sin aplazar ninguna para el momento de la ejecución (art. 79-3).

Pero la jurisprudencia—excesivamente *revisorista* a mi entender—no es de esa opinión: trasladado un ingeniero de Madrid a Valladolid, recurrió el inte-

Por último, las reclamaciones a que se refiere este número son siempre cuestiones de Derecho administrativo, y esa es la razón —dado el principio del acto previo ya aludido— de que hayan de deducirse ante la propia Administración pública, pues tratándose de cuestiones o asuntos administrativos, esto es, de competencia de la Administración en su vertiente jurídico-pública, es claro que ella misma debe resolverlas.

### 3. Otras instancias: cuestiones de Derecho privado

Es un caso particular del que se acaba de ver, pero no el mismo, sino distinto. Y lo es por varias razones.

Se trata también, como en el supuesto anterior, de primeras peticiones o instancias deducidas ante la Administración pública, pero actuando o interviniendo como sujeto de relaciones jurídicas privadas (civiles, mercantiles o laborales).

Que estas reclamaciones (así llamadas: arts. 376 de la ley de Régimen local y 138-46 de la ley de Procedimiento administrativo) hayan de deducirse ante la Administración, no parece que se explique por la naturaleza misma de lo reclamado, ya que no son asuntos administrativos, sino jurídico-privados, en los que la Administración carece de competencia. Pero la razón sigue siendo que, aun interviniendo en relaciones jurídico-privadas, *la Administración siempre es pública*, con su necesaria o inevitable sécuela de prerrogativas; tampoco en este caso cabe un proceso «por sorpresa», se requiere también el acto previo, con lo que la reclamación vendría a ser un sucedáneo (confesado en la legislación anterior) del «juicio de conciliación» previo por regla general a los procesos civiles entre particulares; sería dificultoso y «humillante» para la Administración pública haber de acudir al juicio de conciliación (2).

---

resado en vía contenciosa, pidiendo tanto la anulación de aquella medida como la indemnización de los daños y perjuicios que por la misma se le habían irrogado (art. 42 ya citado de la Ley de lo Contencioso y art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico, «culpable» de esta nota): la sentencia (es de 2 de mayo de 1966) estima el recurso, anula la orden de traslado y repone al interesado en Madrid, pero en cuanto a la pretensión de indemnización la desestima por no haberse deducido en vía administrativa ni, en consecuencia, haber nada revisable sobre este extremo en la vía contenciosa.

(2) Por lo demás, el paralelo entre la vía previa a lo civil y el juicio de conciliación, no es tan completo como suele decirse, ni mucho menos: el juicio de conciliación admite numerosísimas excepciones; su no celebración previa suspende el curso del proceso correspondiente, pero no lo imposibilita, ya que

Aunque no siempre justificadas ni razonables, como consecuencia de lo dicho hay diferencias de régimen entre estas reclamaciones y las vistas en el número precedente: son distintos los órganos ante los que ha de reclamarse, distintos en su caso los plazos y la regulación del silencio administrativo y, va de suyo, distintos los tribunales que, en último término, habrán de pronunciarse acerca de la cuestión debatida.

#### 4. Un caso peculiar del «derecho de petición»

Los dos tipos de reclamaciones ya vistos se refieren a peticiones sobre casos concretos, individuales o particulares, pero la petición puede tener por objeto—esto es, puede pretender—el cambio de la norma.

Es lo que prevé nuestra legislación arancelaria. En efecto, la *aplicación* del arancel puede dar lugar a «reclamaciones económico-administrativas» (v. *infra* el núm. 7) que resuelven los correspondientes «tribunales» encuadrados en el Ministerio de Hacienda, pero, agrega el artículo 8.º de la ley Arancelaria de 1 de mayo de 1960, «continuará siendo de la competencia específica del Ministerio de Comercio, de acuerdo con los preceptos legales en vigor, todo lo relativo a la política arancelaria, pudiendo formularse ante el mismo las oportunas peticiones o *reclamaciones*»; en relación con ese precepto, el artículo 2.º del decreto de 30 de mayo de 1960 dice que «los organismos, entidades y personas interesadas podrán formular las reclamaciones o peticiones que consideren convenientes en relación con el nuevo arancel de aduanas, debiendo presentarse ante el Ministerio de Comercio, quien las tramitará en la forma legalmente establecida».

---

aqué puede tener lugar en cualquier momento, cuando se advierta su inexistencia; el juicio de conciliación trata de evitar el proceso; por último, lo en él convenido tiene el valor de un contrato.

Por el contrario, la vía administrativa de que se trata: es siempre previa y necesaria; su ausencia impide el proceso ulterior (pero hay jurisprudencia contraria o al menos vacilante); aunque sea previa al proceso, su fundamento no es sólo la posible evitación del mismo, sino la propia potestad jurisdiccional de la Administración, pues la tiene, aun en asuntos jurídico-privados, para declarar o negar derechos: el acto de la Administración por el que resuelve la reclamación previa es unilateral, y en modo alguno equiparable a un contrato..., además de la imposibilidad o al menos casi insalvables dificultades de que la Administración pueda avenirse ni transigir.

## 5. Queja

«En todo momento podrá *reclamarse* en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto» (art. 77 LPA).

Ya se ve por lo dicho que esta cuarta reclamación nada tiene que ver con las ya examinadas: aquéllas iniciaban un procedimiento, ésta se produce en el curso del mismo; la resolución de aquéllas (las dos primeras) es recurrible, pero no la de ésta, que es, en cambio, reproducible en caso de silencio administrativo—en plazo distinto también—ante la Presidencia del Gobierno.

No es, por consiguiente, una primera petición o instancia—ni tampoco un recurso, como defectuosamente decía la legislación anterior—, sino exactamente una denuncia, no sometida a plazo (puede reclamarse «en todo momento», siempre que no haya recaído resolución, claro es) y que exige, como los supuestos ya conocidos, la existencia de un interesado: sólo quien ostenta esta condición en el procedimiento puede quejarse. Por cierto, su innegable carácter de denuncia luce también en el propio texto legal: «La estimación de la queja podrá dar lugar, si hubiese razones para ello, a la incoación de expediente disciplinario contra el funcionario responsable de la infracción *denunciada*.»

## 6. Otras quejas

Además de la ya vista, la LPA—artículo 34—habla también de otras quejas, que vienen asimismo calificadas de reclamaciones.

Ahora bien, estas reclamaciones, a las que conviene también el nombre de denuncias, no son formalmente quejas, ni propiamente tienen nada que ver con el procedimiento administrativo: responden sencillamente a un intento de la LPA de atraerse la colaboración de los particulares, de servirles más eficazmente, etc.; en una palabra, un ejemplo de *public relations*.

Estas quejas son ajenas a un procedimiento administrativo concreto, cualquiera puede formularlas y, como en el caso anterior—pero con plazos distintos, ¡claro!—, si no son resueltas por la correspondiente Oficina se pueden reproducir o denunciar de nuevo ante la Presidencia del Gobierno.

Como las oficinas en cuestión están encargadas de «recibir, estu-

diar y fomentar las iniciativas de los funcionarios y del público, conducentes a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios», lo cual puede tener lugar también, si duda, por medio de quejas y reclamaciones, realmente la «primera queja»—no la reproducción de la misma «por escrito ante la Presidencia del Gobierno»—no puede ser más informal: puede bastar una «brevería», pongo por caso. O el «libro de *reclamaciones*» (3).

### 7. Reclamaciones económico-administrativas

Encontramos aquí un nuevo y sexto significado de la voz reclamación. Se refiere a la formulada contra los actos que declaran obligaciones tributarias y ante los tribunales económico-administrativos. Ya se ve por lo dicho que ahora no nos encontramos ante instancias o primeras peticiones ni ante denuncias formuladas en el curso de un procedimiento, ni menos al margen del mismo, pues, por el contrario, se impugna un determinado acto administrativo; y como también es administrativo el órgano competente para resolver la reclamación, síguese de ello que las reclamaciones que nos ocupan son verdaderos recursos administrativos, y concretamente, de alzada.

En efecto, *nemine discrepante* se entiende por recurso la impugnación de un acto dictado por un órgano público: si tanto éste como el órgano que lo resolverá son administrativos, también es administrativo el recurso: si aquellos dos órganos son judiciales, el recurso es judicial; y por último, se habla de recurso contencioso-administrativo (o de demanda civil o laboral) cuando es administrativo el órgano *a quo* y judicial el órgano *ad quem*.

(3) Sobre estas reclamaciones puede verse:

FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Las oficinas de información, iniciativas y reclamaciones en la Administración española*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», 27 (1961), 4, 385-90; *Reclamaciones y quejas en la Ley de Procedimiento Administrativo*, «Documentación Administrativa» 47 (1961), 35-44; *El servicio de asesoramiento e inspección de iniciativas y reclamaciones*, «Documentación Administrativa» 62-63 (1963), 147-51.

GONZÁLEZ NAVARRO: *Iniciativas y reclamaciones en la Ley de Procedimiento Administrativo*, «Documentación Administrativa», 68 (1963), 29-47.

PORTILLO Y DíEZ DE SOLLANO: *Los servicios de información administrativa*, en el vol. colectivo *Coloquio sobre información administrativa*, Madrid, 1965, 483-511; y, con algunas variantes, en «Documentación Administrativa» 91-92 (1965), 46-62.

ZABALLOS BOYERO: *Reclamaciones y quejas*, en el citado vol., 355-79; y en «Documentación Administrativa» 93 (1965), 39-55.

AURELIO GUAITA: *La revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1964, 23-28.



En todo caso, el recurso implica un segundo (o ulterior) curso del asunto; y la misma duplicación denota claramente ese mismo pre-fijo en las figuras de la re-posición, re-visión, re-vocación, re-forma, re-ctificación. Pero no en reclamación, pues ya antes de ahora hemos visto cinco especies distintas de reclamaciones y ninguna de ellas era recurso, por no entrañar un nuevo curso después de otro anterior ya concluso (por su parte, el art. 377 de la ley de Régimen local habla de «recursos o reclamaciones»).

En cambio, las llamadas reclamaciones económico-administrativas son, como ya queda dicho, verdaderos recursos, y bien podían y debían haber sido llamados así, pero el correspondiente reglamento de 26 de noviembre de 1959 ha preferido hablar de reclamaciones; probablemente es una «mania» inveterada en esta materia, pues también las denominaba reclamaciones el anterior reglamento de 29 de julio de 1924.

No me parece pertinente extenderme ahora en demostrar que son, efectivamente, a) recursos b) administrativos c) de alzada: primero, porque se trata de una opinión prácticamente pacífica, tanto en los autores como en la jurisprudencia; y segundo, porque no debo repetirme, pues ya en otro lugar me he pronunciado sobre todo ello con cierto detenimiento (4).

### 8. En torno al acto impugnado en los recursos: las reclamaciones contra «resoluciones» provisionales

Con brevedad —pues no corresponde al tema de estas páginas— quisiera aludir al concepto de recurso, o, más propiamente, a su presupuesto esencial, esto es, al acto que se impugna. Ya he dicho antes que, según opinión unánime, el acto impugnado ha de haberlo dictado un *órgano público*. Pero esto no puede aceptarse sin reservas, o al menos sin hacer precisiones, matizaciones y distingos.

Realmente, más que el acto impugnado, lo que califica un recurso es el órgano y el acto que lo resuelven, y, por ello, unas veces estaremos ante recursos administrativos, otras ante el recurso contencioso-administrativo (más técnicamente: demanda administrativa) y otras ante demandas civiles o laborales, pese a impugnarse en estos tres casos actos de la Administración.

Por ello, puede perfectamente hablarse de recursos administrativos deducidos contra actos no dictados por la Administración, con

---

(4) *Derecho administrativo especial*, vol. 1, 2.<sup>a</sup> ed., Zaragoza, 1965, páginas 219-36.

tal de que sea ésta la que los resuelva. Es el caso, por ejemplo, de los recursos contra actos de los órganos sindicales de colocación (reglamento de 9 de julio de 1959), o del Jurado de Publicidad (Estatuto de la Publicidad de 11 de junio de 1964), o del jurado de estimación de la OFILE (orden de 22 de enero de 1953). Verdad es que en los tres casos puede hablarse de órganos no privados o para-administrativos, y no hay ningún inconveniente—para salvar la «vigente» definición de recurso—en calificar de «impropios» o tales órganos, pero que estamos en presencia de verdaderos recursos, como los denominan las citadas normas, me parece indudable.

Volviendo a nuestro tema: no basta que ya exista una resolución para que pueda deducirse contra ella un recurso, para que el medio utilizado en su caso para impugnarla sea un recurso; recuérdese que éste presupone un anterior y *completo* curso del asunto respecto del extremo de que se trate. En otras palabras: la impugnada por medio de un recurso, la que constituye presupuesto de éste, ha de ser una resolución verdadera, una resolución definitiva, esto es, una resolución que ponga fin al procedimiento correspondiente.

Es oportuno a este propósito recordar las diversas especies de actos administrativos producidos en un procedimiento: en principio es posible distinguir dos tipos de actos: de un lado, aquellos—más o menos numerosos e importantes—que impulsan el procedimiento, cubriendo las distintas etapas de éste, provocando su avance, su progresión: pruebas, dictámenes e informes, providencias o resoluciones «menores», citaciones, etc.: son los actos de trámite; de otro lado, el acto hacia el que tiende todo el procedimiento, la resolución.

Ahora bien: tanto ésta como aquéllos, tanto la resolución como los actos de trámite, pueden a su vez dividirse en dos clases o, si se prefiere, no siempre se corresponde la terminología legal con la verdadera naturaleza de los actos.

En efecto: normalmente, los actos de trámite se limitan a impulsar el procedimiento, a hacerlo avanzar; pero en otras ocasiones, de forma más o menos imprevista, anómala o rara, pero auténtica y verdaderamente, lo que hacen es resolver el procedimiento, decidir directa o indirectamente el fondo del asunto por poner término al procedimiento, o hacer imposible o suspender su continuación, o producir la indefensión del interesado: tales actos «de trámite» operan y son tratados como resoluciones (definitivas) y con razón, pues lo son, ya que han resuelto el asunto planteado: y por ser esos actos llamados de trámite verdaderas resoluciones, son impugnables por medio de recursos (art. 113 LPA y art. 37 de la ley de lo Contencioso-administrativo).

Hay, pues, dos clases de actos de trámite: los que verdaderamente operan como tales y los que en realidad tienen eficacia resolutoria y que, en consecuencia, han de ser y son equiparados en sus efectos a las (demás) resoluciones (definitivas).

Exactamente igual, pero a la inversa, existen dos tipos de resoluciones: en primer lugar, las que verdaderamente merecen ese nombre, es decir, los actos que resuelven definitivamente sobre lo pedido y que se contraponen a los (verdaderos) actos de trámite; y en segundo lugar, las «resoluciones» provisionales o no definitivas, las dictadas no como coronación y remate de un procedimiento, sino en medio del curso de éste, previas a la definitiva y verdadera resolución.

Esta segunda clase de «resoluciones», que son las que importan ahora, no lo son propiamente, sino más bien actos de trámite, como se comprueba teniendo en cuenta que una de esas «resoluciones» nunca pone fin al procedimiento, hasta el extremo de que aunque nadie la impugne, será preciso luego «elevation a definitiva», esto es, será preciso dictar la resolución (definitiva) confirmando o rectificando la anterior provisional. Verdad es también que las resoluciones provisionales no son «un trámite más», sino un trámite cualificado en cuanto que resuelven o se pronuncian, siquiera sea provisionalmente, acerca del fondo del asunto, y por lo mismo pueden ser llamadas resoluciones (pero especificando que son provisionales).

Como se habrá advertido, hay en toda esta cuestión un desplazamiento terminológico: bajo la etiqueta de actos de trámite circulan también verdaderas resoluciones, y bajo la de resoluciones circulan también actos de trámite. Pero se llamen como se llamen, el presupuesto del recurso es siempre una verdadera resolución (definitiva).

Es, pues, acertado el artículo 121 LPA al decir que «no tendrán consideración de recurso las reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularlas. Solamente después de elevada a definitiva la resolución correspondiente podrán interponerse contra ella los recursos que procedan» (5).

(5) La literatura sobre el tema está de acuerdo con la declaración del artículo 121, Ley de Procedimiento Administrativo: las reclamaciones a que alude no son recursos: porque se dirigen contra actos provisionales, que por no ser definitivos no resuelven un expediente (GARRIDO FALLA: *La Ley de Procedimiento Administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, 88); porque en este caso no existe propiamente una decisión (GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, Madrid, 1960, 20); porque al concederse un plazo especial para reclamar es claro que se trata de actos provisionales, y tales reclamaciones son peticiones y no recursos (G. L. V.: *Las reclamaciones del artículo 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo son peticiones formuladas ante la Administración*, «Documentación Administrativa» 93 (1965), 57-59: en ese trabajo se hace hincapié en la

A este propósito la jurisprudencia ha hecho interesantes declaraciones, aunque no siempre incontestables, en mi opinión: un acto es provisional o definitivo por su misma naturaleza o por declaración legal, pero no por como lo califique la Administración: sentencia de 14 de octubre de 1967. Evidentemente, nada que objetar.

Ahora bien, tratándose de la publicación de relaciones de funcionarios—y que el Tribunal Supremo califica de disposiciones generales, creo que equivocadamente—la jurisprudencia declara que aunque se conceda un plazo para reclamaciones acerca de los datos que figuren en la relación, dada la finalidad concreta, circunscrita y limitada de esas reclamaciones, la posibilidad de interponer éstas no priva de su carácter de definitiva a la relación publicada, y, en consecuencia, ésta es impugnabile en via contencioso-administrativa aunque no se interpusieran aquellas reclamaciones, sin que pueda oponerse el artículo 37 LCA, por no tener las tan citadas relaciones el carácter y naturaleza de actos de trámite, sino de actos con verdadera sustantividad dimanantes de la ley de Funcionarios: sentencias de 17 de marzo de 1966 y 20 de febrero y 16 de marzo de 1967.

Pero en este punto hay que observar y distinguir: a) es cierto que para acceder a la vía contenciosa no es necesario pasar por las reclamaciones previas, pero la razón no es la que parece deducirse de las citadas sentencias (que la relación inicialmente publicada es definitiva, «nace» definitiva), sino la que se dice *infra* en este mismo epígrafe; b) por muy limitado que sea o se conciba el alcance de esas reclamaciones, se otorga un plazo para formularlas precisamente por el carácter de trámite que tienen las relaciones (en otras palabras: las relaciones tienen carácter provisional si se concede un plazo para reclamar contra ellas) y solamente después de elevadas a definitivas las relaciones (haya o no habido reclamaciones previas) es cuando pueden interponerse los recursos que procedan, incluido, claro es, el contencioso: otra cosa equivale, sencillamente, a desconocer u olvidar el citado artículo 121 LPA; c) verdad es, como dicen las citadas sentencias, que la relación de funcionarios respecto de la que se otorga un plazo para formular reclamaciones no es sus-especialidad del plazo, y es lo que dice el artículo 121, pero se trata evidentemente de un requisito secundario y estrictamente *legal*, esto es, que lo dice una *Ley*, pero no dejaría de tratarse de reclamaciones, aunque la norma estableciera un plazo general para presentarlas o lo señalara con carácter supletorio, como hace el artículo 95 de la misma Ley de Procedimiento Administrativo respecto del «silencio positivo»; como dice Garrido, estas reclamaciones responden al supuesto (o deberían responder) de un posible error material por parte de la Administración y se ofrece la oportunidad de oír a los interesados antes de elevar el acto a definitivo: *Tratado de Derecho Administrativo*, III, Madrid, 1963, 114.

ceptible de ulterior recurso ordinario en vía administrativa (artículo 37 LCA), pero eso es cierto porque las reclamaciones de que estamos hablando no tienen carácter de recurso (art. 121 LPA), y como si pueden interponerse tales reclamaciones, no basta que se publique la relación para poder ya interponerse el recurso contencioso, precisamente porque la relación no tiene carácter definitivo (art. 37 LCA y art. 121 LPA), y no lo tiene porque *puede* reclamarse contra ella en vía administrativa: sólo transcurrido ese plazo sin interponerse reclamaciones (o resueltas éstas expresa o presuntamente si se han interpuesto) la relación es elevada a definitiva y recurrible en lo contencioso.

Existen muchos ejemplos de este tipo de reclamaciones: he aquí algunos:

Las que suelen admitirse contra la redacción provisional de las relaciones (antiguos escalafones) de funcionarios (pero *v. supra* y en contra la jurisprudencia que se acaba de citar).

Las que pueden formular ante el alcalde los interesados en materia de empadronamiento, y que han de presentar—a contar desde la exposición del padrón al público—en el plazo de quince días (o de un mes si se trata de municipios de más de cien mil habitantes); las resoluciones del alcalde son recurribles en alzada ante el gobernador civil (art. 56 de la ley de Régimen local, y arts. 103-06 de su reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales de 17 de mayo de 1952).

Las deducibles contra el apeo y el amojonamiento provisionales en los deslindes de montes públicos [apartados *a*), *c*) y *e*) del artículo 14 de la ley de Montes de 8 de junio de 1957].

Puesto que, a diferencia de las económico-administrativas, las reclamaciones de que ahora nos ocupamos no son recursos (ni tampoco instancias ni quejas), séguense de ello varias consecuencias:

*a*) Contra la resolución de esas reclamaciones cabe recurso de alzada (art. 122 LPA), a no ser que aquélla haya puesto fin a la vía administrativa, bien por el órgano que la dictó, bien por la materia.

*b*) Si la resolución de la reclamación pone fin a la vía administrativa—o, lo que es lo mismo, no cabe alzada contra ella—no es potestativo, sino preceptivo, el recurso de reposición previo al contencioso (arts. 52 y 53 LCA y art. 126 LPA).

*c*) En tercer lugar, la posible «desestimación» por silencio administrativo de las reclamaciones interpuestas no puede producirse automáticamente, por el mero transcurso de un plazo (salvo que la norma aplicable al caso lo disponga así expresamente), sino que será preciso denunciar la mora (arts. 38 LCA o 94 LPA); y, por último,

d) Según el artículo 40-a) LCA, no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de «los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean *definitivos* y firmes, y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido *recurridos* en tiempo y forma». Pues bien: de acuerdo con lo que se ha expuesto, el párrafo transcrito no es aplicable a las resoluciones provisionales, toda vez que no son ni definitivas ni recurribles; y la consecuencia de esa doctrina es bien clara: para poder interponer recursos —incluido el contencioso— contra las resoluciones ya elevadas a definitivas, no hace falta haber reclamado previamente contra las anteriores «resoluciones» provisionales; en otras palabras: la resolución definitiva no tiene el carácter de confirmatoria de la provisional, aunque no se hubiera reclamado contra ésta (6).

### 9. Presupuestos y ordenanzas de exacciones locales

Caso análogo al anterior, pero con algunas peculiaridades en su régimen jurídico, nos lo ofrece la ley de Régimen local (arts. 682 y 723 y concordantes) al regular lo relativo a presupuestos y ordenanzas de exacciones locales.

Su aprobación inicial compete a la corporación, pero no con eso tiene carácter ejecutivo—a diferencia de lo que con carácter general establece el art. 361—, sino que ha de exponerse al público para que los interesados puedan formular reclamaciones; transcurrido el plazo para ello, la corporación remite las ordenanzas y las reclamaciones en su caso al delegado de Hacienda, que es el órgano competente para aprobarlas (puede suceder por silencio administrativo: si transcurren «un mes y quince días más»), y que, por supuesto, puede también denegar su aprobación; quien se crea perjudicado y esté legitimado para ello, puede recurrir *contra el acuerdo del delegado de Hacienda* (7).

---

(6) Lo contrario puede deducirse de algunos preceptos (por ejemplo, artículo 14 de la Ley de Montes), pero eso es jurídicamente incorrecto e inadmisibles, pues si el interesado lo es, está legitimado para recurrir, haya o no comparecido previamente en vía administrativa, haya o no «reclamado» antes. Especialmente lo que se dice en el texto me parece incuestionable a la vista de las Leyes de lo Contencioso y de Procedimiento. Verdad es también que la Ley de lo Contencioso es anterior a la de Montes. Y que la jurisprudencia puede utilizarse para apoyar una y otra tesis contrapuestas..., pero es *más que aconsejable* utilizar la reclamación previa, pues quizá lo que se sostiene en el texto no suscite muchas adhesiones.

(7) En lo contencioso ése es precisamente el acto recurrible (artículos 726 de la Ley de Régimen Local, y 123 de la Ley Contencioso-Administrativa) y no el

Aunque la LRL no la denomine así, sino aprobación, la de las corporaciones locales es una resolución provisional, esto es, un acto de trámite; y aún le han de seguir otros: exposición al público, admisión e informe de las reclamaciones y remisión de todo el expediente al delegado, único competente para resolver las reclamaciones y para aprobar (o denegar) la aprobación de las ordenanzas.

Quiero decir con todo ello que las reclamaciones de que se trata no tienen carácter de recursos, no son recursos; un (verdadero) recurso sólo cabe cuando ya no estemos en presencia de una aprobación provisional, cuando a la «aprobación» local haya ya seguido la resolución del delegado de Hacienda; en una palabra: «Una vez aprobadas (las ordenanzas, o denegada su aprobación) *definitivamente* en vía administrativa» (art. 39 LCA) (8).

acuerdo municipal, así que, aceptando la «tesis» del artículo 29 de la Ley Contencioso-Administrativa, según el cual el recurrible es el acto fiscalizado (si éste es confirmado por la fiscalización), eso quiere decir que aquí la única resolución verdadera es el acuerdo del delegado de Hacienda, que no estamos ante un caso de fiscalización en sentido propio. Pero aunque el supuesto encajara propiamente en el artículo 29 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, esto es, aunque también el acuerdo municipal fuera una verdadera resolución, de todos modos habría de recurrirse (también) el acto fiscalizador del delegado, como creo haber demostrado en *Competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos*, «Revista de Derecho Procesal», julio-septiembre de 1964, páginas 59-77.

(8) Choca con cuanto se dice en el texto lo que expresa el artículo 726 de la Ley de Régimen Local, pero me parece a mí que es éste y no aquél el concebido erróneamente.

Según el número 2 del indicado precepto (y lo mismo, lamentablemente, el artículo 123-4 de la Ley de lo Contencioso), si el delegado de Hacienda deniega la aprobación de la Ordenanza, «podrán las Corporaciones, al iniciar el recurso contencioso-administrativo, pedir que, con carácter previo o urgente, atendidas las circunstancias de toda índole que lo aconsejen, se declare por el Tribunal la aplicación provisional de los preceptos discutidos». Lo cual es manifiestamente absurdo, en primer lugar, porque mientras la Ordenanza sólo esté «aprobada» por el Ayuntamiento, no existe, es sólo una petición-proyecto, y exactamente al revés que toda la legislación española, según la cual la interposición de un recurso contra un acto (existente) no paraliza, impide ni suspende su ejecución, aquí hay un no-acto que no está en curso de ejecución..., pero cuya ejecución se puede poner en marcha por el solo hecho de recurrir; y en segundo lugar, porque el Tribunal—que puede declarar la aplicación provisional de los preceptos discutidos—puede confirmar la denegación del delegado de Hacienda, con la consecuencia de que, habiéndose podido evitar perfectamente, durante un tiempo más o menos largo, habrá estado en vigor (?) un proyecto que el propio Tribunal ha declarado no conforme a la Ley, con la inevitable secuela de peticiones de devolución de lo indebidamente exigido a los contribuyentes.

Es perfectamente lógico y de acuerdo con la naturaleza asignada a esta figura en el texto, que en la materia que nos ocupa los delegados de Hacienda hayan de expresar concretamente la forma en que han de quedar redactados

Los plazos aquí establecidos con carácter general; la especial regulación del silencio administrativo; la tutela de un órgano del Estado respecto de municipios y provincias, son las diferencias más notables por comparación con lo visto en el epígrafe anterior.

Exactamente igual sucede con las ordenanzas de urbanismo y de edificación (arts. 32 y 33 de la ley del Suelo): se habla de aprobación inicial, aprobación provisional, aprobación definitiva—que en este caso corresponde a los órganos estatales de urbanismo—; sólo que aquí no se habla de reclamaciones, sino de información pública, resultado de la información pública, etc.

#### 10. Reglamentos en general de las Corporaciones locales

*Prima facie*, este supuesto es idéntico o muy parecido al visto en el número anterior: los reglamentos municipales y provinciales de funcionarios, régimen interior y servicios, y, en general, todos, salvo los relativos a exacciones, viviendas y urbanismo, son aprobados inicialmente por las Corporaciones respectivas y expuestos al público para que puedan ser objeto de reclamaciones, no entrando en vigor hasta que tenga lugar la fiscalización estatal (arts. 109 y 110 LRL).

Sin embargo, este caso es muy distinto; existen, por de pronto, dos diferencias secundarias y que no afectan a la naturaleza de la institución: la fiscalización estatal se encomienda aquí al gobernador civil, y la puesta en vigor «por la tácita» tiene lugar por el transcurso de treinta días sin que aquél haga ninguna advertencia de ilegalidad.

Pero existen otras diferencias, y éstas sí esenciales: las reclamaciones no son resueltas por el órgano de fiscalización, sino por la propia Corporación local; el gobernador interviene tan sólo por vía negativa, advirtiendo a la Corporación las infracciones legales que

---

los preceptos en cuestión, pero ya no lo es, como dice el número 3 del propio artículo 726 (e igual, lamentablemente, el artículo 85 de la Ley de lo Contencioso) que lo mismo hayan de hacer los Tribunales al resolver los recursos contenciosos: como sabemos, son aquéllos quienes aprueban las Ordenanzas de exacciones, pero ningún Tribunal puede dictar un acto administrativo, y menos un precepto de carácter general (lo que, por cierto, les veda el artículo 4.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870); naturalmente, jamás un Tribunal puede imponer un Reglamento a la Administración, y lo único que ha de hacer respecto del acuerdo del delegado de Hacienda—*único acto impugnado en lo contencioso*—es, o confirmarlo (con lo que la Ordenanza regirá tal y como la redactó el delegado) o anularlo (con lo que se sanciona la legalidad de la Ordenanza tal y como la había proyectado el Ayuntamiento o la Diputación).



contengan los reglamentos, pero no tiene competencia ninguna para aprobarlos o para denegar su aprobación; de producirse, esa advertencia de ilegalidad no supone ni no aprobar ni anular, sino tan sólo la «suspensión» del reglamento y la remisión del caso al Tribunal de lo Contencioso-administrativo, el cual «revocará la suspensión o declarará la nulidad de las ordenanzas o reglamentos».

La intervención gubernativa no tiene lugar por vía de aprobación, sino por «conocimiento de oficio... de la Administración estatal» (art. 29-2 LCA), necesario para que surja aquí la ejecutividad del acuerdo municipal o provincial (no la *firmeza*, como dice torpemente ese mismo precepto).

La única aprobación es la de la Corporación local, y por eso es ella la competente para resolver las reclamaciones presentadas, que son verdaderos recursos desde la perspectiva del acuerdo—ya perfecto—municipal o provincial; la consecuencia es que la aprobación corporativa, aunque no implique la automática entrada en vigor del reglamento, tiene carácter definitivo y no provisional (v. también *infra*), pues la fiscalización del gobernador limita sus efectos a la entrada en vigor y no afecta a la existencia del reglamento. Se explica así que el gobernador «suspenda» el reglamento, y que, en su caso, el tribunal «declare su nulidad»; naturalmente, la nulidad sólo puede declararse respecto de actos existentes, no de propuestas o proyectos; y la suspensión del gobernador es idéntica a la que debe acordar respecto de los acuerdos en general—aunque no sean reglamentos—(arts. 110 y 364-66 LRL) que considere ilegales, y es innegable que tales acuerdos locales son definitivos y no han de ser luego aprobados por el gobernador.

Es claro que si el acuerdo de la Corporación se redujera a una propuesta, proyecto o resolución provisional, el gobernador podría aprobar definitivamente o denegar la aprobación, pero no suspender el acuerdo corporativo.

Únicamente debe señalarse que el término suspensión empleado por la ley en el artículo 110 tiene un sentido distinto del que aparece en los artículos 362 y siguientes; en éstos, relativos a los actos administrativos concretos y singulares, se trata de una verdadera suspensión, toda vez que son inmediatamente ejecutivos (art. 361); por el contrario, en el caso de los reglamentos, *que aún no tienen carácter ejecutivo*, la advertencia de ilegalidad del gobernador no los suspende propiamente (la suspensión afecta a la eficacia, y el reglamento todavía no en vigor carece de ella), sino que dilata o aplaza su entrada en vigor.

Es precisamente este estado latente del reglamento desde que

lo aprueba la Corporación —ya existe aquél— hasta que, elevado al gobernador, transcurren treinta días sin que éste formule ninguna advertencia de ilegalidad, lo característico de esta institución.

Efectivamente, son perfectamente distinguibles en ella dos procedimientos sucesivos; primero, la elaboración y aprobación del reglamento, relativa a su existencia, a su perfección: por lo que toca a este extremo la aprobación es definitiva; y segundo, el procedimiento para la puesta en vigor: exposición al público, formulación, admisión y resolución de reclamaciones y remisión de todo ello al gobernador; por lo que se refiere a este punto, a la vigencia, la aprobación local es provisional, no porque haya de recaer —ya se ha dicho que no puede recaer— una aprobación posterior del gobernador, sino porque el transcurso de treinta días sin que éste formule advertencia de ilegalidad eleva automáticamente a definitiva la aprobación (inicial), porque pueden presentarse reclamaciones y estimarse por la Corporación (lo que significa que, en su caso, el reglamento entraría en vigor con una redacción distinta de la inicial), y porque el tribunal puede declarar la nulidad del reglamento (que aún no había entrado en vigor, lo que quiere decir que, *en cuanto se refiere a la vigencia del reglamento*, la aprobación es de carácter provisional). Desde la perspectiva de dicha vigencia no tienen carácter de recurso las reclamaciones formuladas contra el reglamento, y no puede recurrirse éste en vía contenciosa mientras no transcurran treinta días desde su elevación al gobernador sin formular éste advertencia de ilegalidad, es decir, mientras el reglamento aún no esté definitivamente aprobado (*para su vigencia o ejecutividad*) en vía administrativa (art. 39 LCA) (9).

### 11. Oposición de terceros interesados

Esta nueva acepción es por completo diferente de todas las examinadas. Es frecuente que una petición del particular afecte a otros, por ejemplo, típicamente, en materia de expropiaciones y concesiones. Y tampoco es raro que en tales casos, ante la solicitud presentada a la Administración, digan las leyes que los afectados por aqué-

---

(9) La razón de que en este caso —a diferencia de lo ya dicho de las Ordenanzas de exacciones— el recurrible sea precisamente el acuerdo municipal, no es que el gobernador lo haya aprobado también, pues nada aprueba; es decir, si el recurrible es el acuerdo municipal, no es por lo que dice el artículo 29 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, sino por algo mucho más sencillo: porque en cuanto a la existencia y perfección de las propias Ordenanzas no hay más acuerdo que el del Ayuntamiento.

lla podrán presentar reclamaciones: así, v. gr., artículo 12 del reglamento de Instalaciones Eléctricas de 20 de octubre de 1966.

Este supuesto es, ni más ni menos, el trámite de audiencia a los interesados para que puedan formular las alegaciones que crean convenientes a su derecho, es la posibilidad de oponerse a las pretensiones del solicitante y así se expresa también, por ejemplo, al regular la tramitación de las concesiones de marcas, el artículo 148 del Estatuto de la Propiedad Industrial de 30 de abril de 1930, si bien no habla de reclamación, sino de oposición.

## 12. La Ley de lo Contencioso-Administrativo: otras dos acepciones de reclamación

a) Reclamación equivale también a la orden del Tribunal por la que éste pide a la Administración que remita el expediente en el que se dictó el acto impugnado en el recurso contencioso: número 1 de los artículos 61, 62, 63 y 70 LCA.

b) Por último, el artículo 62-1-b) de la misma ley, denomina reclamación al propio recurso contencioso-administrativo; lo mismo el artículo 9 de la ley de Montes.

## 13. Conclusión

Es bien sencilla a mi juicio. De las doce acepciones distintas con que las leyes emplean el término reclamación, se deduce que ésta es absolutamente indefinible, pues ninguna frontera se le ha puesto: unas reclamaciones son instancias; otras, denuncias; otras, recursos—incluso el contencioso—; otras, alegaciones; otras, órdenes, y otras son, a su vez, distintas de todas las anteriores; en unos casos se exige una determinada legitimación en el reclamante, pero no en otros; generalmente la Administración está obligada a resolverlas, pero no siempre; a veces se admite el silencio administrativo y a veces no; tanto las puede resolver el órgano autor del acto reclamado, como un superior del mismo..., como no pretender ninguna resolución; la diversidad de plazos es total, e incluso puede no existir plazo alguno para deducirlas.

Por tanto, «reclamación» no quiere decir absolutamente nada, máxime si se tiene presente que casos absolutamente iguales a los arriba estudiados no son llamados reclamaciones en otras leyes, ni por las mismas ya citadas, pero en otros supuestos rigurosamente iguales a los examinados.

Para que pudiera configurarse la reclamación, para que su figura y concepto pudieran aislarse de la nebulosa actual, haría falta acotarla, definirla; y podría ser así: *impugnación de resoluciones provisionales* (10).

En el sentido que se propugna, que me parece el único de interés y útil, entrarían sólo tres supuestos de los examinados: las reclamaciones aludidas por el artículo 121 LPA, las deducidas contra los reglamentos locales en general, y las presentadas contra reglamentos provisionalmente aprobados por las Corporaciones locales en materia de hacienda y de urbanismo y viviendas. No debería llamarse reclamaciones: ni a las instancias, ni a las denuncias, ni a las alegaciones, ni a los recursos —y menos al contencioso—, ni a los requerimientos o intimaciones de los Tribunales frente a la Administración.

Repito: por ahora, el uso indiscriminado del término reclamación no puede ser más perturbador, y lo mejor que puede hacerse al topar con él es recordar que a fuerza de poder significar tantas cosas, no quiere decir nada, pues lejos de arrojar luz produce confusión, y ha de estudiarse, caso por caso, a qué se refieren las leyes cuando emplean aquella expresión

Para terminar, el barullo aumenta cuando conectamos el recurso de reposición con las reclamaciones: dice el artículo 377 LRL que «para interponer recursos o *reclamaciones* [aquí, sinonimia perfecta, ¡nada menos!...] será requisito indispensable el previo recurso de reposición...». Afortunadamente, nadie, absolutamente nadie, hace caso de ese dislate; según eso, tendríamos que para impugnar reglamentos locales en general, primero debe interponerse recurso de reposición en quince días y ante la propia Corporación local autora del reglamento; desestimada la reposición, debería formularse reclamación también en quince días y ante la misma Corporación; esto es, realmente, una segunda reposición (11) (bueno, y aún queda, si bien con carácter potestativo, un tercer recurso de reposición: el previo al contencioso). El mismo disparatado procedimiento habría de seguirse para reclamar contra la formación del padrón municipal. ¿Qué quiere hoy decir jurídicamente «reclamar»? : pedir. Nada.

---

(10) O cualquier otro concepto. Daría igual. Pero con tal de que fuera un concepto, un régimen jurídico y no, como sucede ahora, un conglomerado amorfo y heterogéneo absolutamente estéril e inane, cuando no perjudicial y perturbador para quienes han de «vérselas» con la anárquica riqueza (!) actual.

(11) Lo que para la Administración del Estado prohíbe el artículo 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo.