

**LA MODIFICACIÓN DE 1999 DEL RÉGIMEN
JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS, CON REFERENCIA ESPECIAL A LOS
PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE PERSONAL**

MANUEL MARTÍNEZ BARGUEÑO

SUMARIO: — I. PRINCIPIOS GENERALES. — II. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS. — III. LENGUA DE LOS PROCEDIMIENTOS. — IV. REGISTROS. — V. OBLIGACIÓN DE DICTAR RESOLUCIÓN EXPRESA. — VI. COMUNICACIÓN A LOS INTERESADOS. — VII. SUSPENSIÓN DEL PLAZO DE RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN. — VIII. SILENCIO ADMINISTRATIVO: 1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. 2. En los procedimientos iniciados de oficio. — IX. TÉRMINOS Y PLAZOS. — X. MOTIVACIÓN. — XI. RÉGIMEN DE NOTIFICACIONES. — XII. REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: 1. Revisión de disposiciones administrativas y actos nulos. 2. Declaración de lesividad de actos anulables. 3. Revocación de actos. — XIII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: 1. Recurso de reposición y de alzada. 2. Recurso extraordinario de revisión. 3. Presupuestos procesales de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. — XIV. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL A SU SERVICIO. — XV. ESPECIFICIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS. — XVI. SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS (CON ESPECIAL REFERENCIA A LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PERSONAL).

Es opinión común de muchos —profesores, jueces, funcionarios, abogados, de los ciudadanos, incluso— la de afirmar que pocas leyes habrá habido en nuestro ordenamiento jurídico merecedoras de mayores reproches que la «denostada» Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, denominada Ley 30/92), sobre la que se desató una tromba de críticas y reacciones adversas desde el mismo momento —y aun antes— de su publicación en el Boletín Oficial del Estado de 27 de noviembre de 1992 (con correcciones de errores en los BOES de 28 de diciembre de 1992 y 27 de enero de 1993).

Así, por citar sólo algunos testimonios, García de Enterría la califica de «desdicha» recaída sobre nuestro Derecho Público y de «catástrofe sin paliativos»; MUÑOZ MACHADO la juzga «innecesaria» y elaborada «sin contar con nadie» y PARADA considera su elaboración «fruto de una seducción», «obra de un nuevo Flautista de Hamelin, capaz tan sólo de cautivar a algunos ingenuos» (1).

Las razones de estas críticas estarán fundadas no sólo en el deficiente rigor técnico de los preceptos de la Ley 30/92 —con figuras jurídicas tan singulares como las del «certificado de acto presunto» o el «aviso de comunicación previa», sino, como señala, con buen conocimiento de causa, RODRÍGUEZ ARANA, en la falta de consideración de la opinión de la doctrina científica prácticamente olvidada en todo el proceso de elaboración de la citada Ley (2).

Con estas premisas, la reforma de la Ley 30/92 se veía venir desde tiempo antes y el Ministerio de Administraciones Públicas la hizo suya, haciéndose eco de las exhortaciones de la doctrina científica, las sugerencias del Consejo de Estado y, por último, a instancias del Congreso de los Diputados que el 3 de junio de 1997 aprobó una proposición no de Ley, a iniciativa del Grupo Popular, invitando al Gobierno a presentar un proyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992 para solucionar los problemas detectados en la aplicación de la Ley vigente, y para su mejor adecuación a la realidad plurilingüística del Estado (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados nº 87, de 3 de junio, págs. 4410-4420).

Especialmente relevante a estos efectos fue la celebración en Sevilla, durante los días 23 y 24 de febrero de 1997, de unas Jornadas, auspiciadas por el MAP y la Universidad Hispalense, con participación de un nutrido grupo de profesores de Derecho Administrativo quienes, sobre la base de unas propuestas para la reforma de la referida Ley, formuladas por los profesores PÉREZ MORENO, PAREJO ALFONSO y LÓPEZ MENUDO, catedráticos de Derecho Administrativo, se decantaron por una reforma parcial de la Ley 30/1992 «por entender

(1) PARADA, Ramón, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, 1993, pág. 24. Un resumen de las principales críticas a la Ley 30/1992, puede consultarse en el artículo de GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», publicada en *Revista de Administración Pública*, Núm. 136, enero-abril 1993, pág. 7 a 38.

(2) «En los últimos tiempos no siempre se ha tenido en cuenta a la doctrina científica en el ámbito de elaboración normativa, y el proceso de redacción de la Ley 30/1992 es una buena prueba de ello», dice Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, en el prólogo a las *Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992*, MAP-BOE, primera edición: noviembre 1997, págs. 11 y 12.

que de esta manera se evitan perjuicios a la seguridad jurídica, sin mengua de que la sustitución legal sea suficiente para corregir las disfunciones de la Ley y facilitar su contribución a la realización del Estado de Derecho conforme a la Constitución vigente» (3).

Sobre las bases doctrinales de reforma deducidas de las citadas Jornadas «y con las aportaciones de la práctica diaria de las Administraciones Públicas recogidas en las observaciones de los demás Departamentos y de otros Organismos y Administraciones Públicas» (4), se elaboró un Proyecto de Ley que, sometido a dictamen del Consejo de Estado e incorporadas a su texto «diversas sugerencias en orden a corregir las deficiencias observadas en su articulado» (5), formuladas por el Alto Cuerpo Consultivo, fue finalmente aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 20 de febrero de 1998 y remitido al Congreso de los Diputados a los efectos de su tramitación parlamentaria.

La aprobación definitiva del Proyecto de Ley por el Pleno del Congreso de los Diputados tuvo lugar el 17 de diciembre de 1998. Su promulgación lleva fecha de 13 de enero y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 14 de enero de 1999. La disposición final única de la Ley dispone su entrada en vigor a los tres meses de su publicación, esto es, el día 14 de abril de 1999.

La modificación alcanza a 40 de los 146 artículos de la Ley 30/92 y 9 disposiciones de su parte final. La modificación, según confirman los redactores del estudio introductorio al texto actualizado de la Ley, publicado por el MAP, es «significativa, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo, al afectar a instituciones claves de nuestro Derecho Administrativo, como el silencio, los recursos o la responsabilidad patrimonial» (6).

A esta Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, denominada Ley 4/99), se refiere el presente comentario,

(3) *Jornadas de estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992, Anexo*, MAP-BOE, pág. 6.

(4) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, «Sobre la reforma de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *Actualidad Administrativa*, nº 41, 9 al 15 de noviembre de 1998.

(5) RODRÍGUEZ-ARANA, MUÑOZ, Jaime, *op. cit.*, pág. 874.

(6) José CANAL MUÑOZ, Pedro IBÁÑEZ BUIL, Pablo MARTÍN HUERTA, *Estudio introductorio a la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Texto actualizado con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, MAP, Madrid, 1999, pág. 13.

centrado especialmente en aquellos aspectos de la reforma de la Ley 30/92 que más puede interesar al gestor de los procedimientos de personal.

I. PRINCIPIOS GENERALES

La reforma de la Ley 30/92, operada por la Ley 4/99, ha incorporado al ordenamiento jurídico administrativo tres «nuevos» principios generales: dos de ellos son de aplicación general a la actuación de las Administraciones Públicas —los de buena fe y de confianza legítima, del artículo 3.1, segundo párrafo— y el otro es específico de las concretas relaciones interadministrativas —el de lealtad institucional, recogido en el artículo 4.1—.

La Exposición de Motivos de la Ley 4/99 considera a los principios de buena fe y de confianza legítima como «derivados del de seguridad jurídica», aunque, como señala LÓPEZ PARADA, «lo cierto es que, aun relacionados con la seguridad jurídica, adquieren un significado propio» (7).

Por lo que se refiere al principio de buena fe, difícilmente éste podría considerarse como un principio nuevo, aún en el ámbito del derecho administrativo (8). En efecto, como principio general del derecho (artículo 7 del Código Civil), informa todo el ordenamiento jurídico, independientemente de su recepción formal en sectores determinados de la actuación administrativa (por ejemplo en el procedimiento sancionador en materia tributaria del artículo 33 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes). Su inclusión —señala LÓPEZ PARADA (9)— no supone más novedad que el servir de referencia a otras modificaciones concretas del articulado de la Ley, por ejemplo la actuada en el artículo 110.3, mediante la inclusión del nuevo párrafo: «*los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes lo hubieren causado*», si bien, a nuestro entender, la filiación de este precepto procede de manera directa del viejo aforismo «*nemo auditor*

(7) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier. «Modificación de la LRJ-PAC. Manual de uso». *Revista IURIS. Actualidad y práctica del derecho*, Núm. 26, marzo de 1999.

(8) COBO OLVERA, Tomás, cita en *El Consultor*, núm. 4 de 28 de febrero de 1999, tres Sentencias del Tribunal Supremo que acogen el principio de buena fe en el ámbito de las relaciones contractuales administrativas: SsTS de 16 de marzo, 23 de abril y 23 de mayo de 1996.

(9) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier, *op. cit.*, pág. 36.

propiam turpitudinem alegans» (nadie puede ir en contra de sus propios actos).

Mayor enjundia tiene la recepción del principio de confianza legítima (su título completo sería principio de protección de la confianza legítima en el actuar de la Administración), porque, tal como señala TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ «*no todos los días nacen principios generales nuevos*» (10). Como es sabido, el principio de protección de la confianza legítima surge inicialmente en la jurisdicción contencioso-administrativa alemana, de allí pasa al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y por este camino llega a nuestro Tribunal Supremo (Ss. de la Sala Tercera de 26 de febrero de 1989, 1 de febrero, 30 de mayo, 8 de junio, 15 de junio y 5 de octubre de 1990 y 7 de octubre de 1991) (11).

El principio de confianza legítima protege las expectativas de los ciudadanos, respecto de la totalidad de la actuación administrativa y no sólo con referencia al procedimiento administrativo, fundadas en elementos concretos del inmediato pasado que hayan permitido generar en el ciudadano la «confianza» de que en sucesivas actuaciones de la Administración, ésta seguirá adoptando la misma conducta o resolución. Obsérvese que no se trata de un mero juicio, creencia, suposición, sospecha o palpito por parte del ciudadano en que la Administración vaya a actuar o resolver de una manera determinada, sino de una «confianza» cierta, basada en signos o hechos externos producidos por la Administración en un espacio continuado de tiempo lo suficientemente concluyentes para inducir racionalmente a los particulares a «confiar» en que actuaciones futuras de la Administración seguirán las mismas pautas de actuación o resolución, lo que les puede

(10) Alejandro NIETO y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «*El Derecho y el revés*». *Carta quinta. Acuerdos y puntualizaciones*. T.R.F. Editorial Ariel, S.A. Barcelona. 1ª edición. Noviembre de 1998, pág. 83.

(11) Referencias al principio de confianza legítima pueden consultarse en MUÑOZ MACHADO, Santiago, «*Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española*», en Reda núm. 75, julio-septiembre de 1992, cuya nota 31 cita otra bibliografía. Removiendo viejos papeles, he hallado un informe mío al anteproyecto de ley de régimen jurídico, procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de las administraciones públicas (borrador de diciembre de 1990) que dice así «*falta la definición de los principios que informan el procedimiento administrativo común... incluso los emanados de la evolución jurisprudencial nacional y comunitaria durante los últimos años, como por ejemplo, el de confianza de los ciudadanos en el legítimo actuar de la administración, procedente de la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas y de reciente recepción en nuestro derecho*». Ahora, con diez años de retraso sobre nuestra propuesta, no recogida entonces, se incorpora este principio a nuestro ordenamiento. Más vale tarde que nunca.

mover a realizar determinadas actuaciones o inversiones de medios personales y económicos que, en el caso de que la actuación administrativa fuera por otros derroteros, les puede causar en la práctica unos daños y perjuicios que no tiene por qué soportar jurídicamente.

Según LÓPEZ PARADA, el concepto de confianza legítima tiene dos elementos definitorios:

1) *Una conducta o serie de conductas previas de la Administración susceptibles de generar en el ciudadano la confianza en que la actividad administrativa tenga una determinada orientación o resultado.*

2) *La legitimidad de dicha confianza, que excluye que el principio pueda ser aplicado para pretender un resultado contrario a la Ley (12).*

¿Significa ello que la Administración no puede en absoluto cambiar de criterios de ordenación o decisión, hallándose «atrapada» o vinculada por sus actuaciones previas? Creemos que esto no debe ser así, aunque parece evidente que todo cambio de criterios de actuación o resolución que se separe de actuaciones anteriores, lo suficientemente continuadas y explícitas para que hayan generado en los particulares la confianza en que actuaciones futuras van a mantener la misma práctica o conducir a idénticos resultados, precisará de un esfuerzo argumentativo que permita deshacer la «apariencia» creada por actividades administrativas previas.

Para concluir señalaremos que, a juicio de la doctrina, este principio de confianza legítima puede encontrar su campo predilecto de aplicación en los actos discrecionales y en el de interpretación normativa, «no siendo aplicable en el campo de los actos reglados de la Administración» (13). Dentro del procedimiento administrativo, en sentido estricto, se puede aplicar tanto a actos resolutivos como a actos de trámite o a la propia iniciación de los expedientes.

Dentro del mismo Título y «como corolario del principio general de buena fe aplicado al derecho público», según expresa la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, se incluye también la referencia expresa a que las Administraciones Públicas observarán en su actuación y relaciones recíprocas el principio de lealtad constitucional, cuyo contenido, sin hacer alusión a su denominación, ya venía especificado en la anterior redacción, que se mantiene, de las letras que forman este apartado y artículo.

(12) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier, *op. cit.*, pág. 37.

(13) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier, *op. cit.*, pág. 37.

II. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

Para «facilitar la descentralización y, con ello, una más fácil gestión que, en definitiva, se traduce en mayor eficacia y mejor servicio a los ciudadanos», como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 4/99, se introducen algunas modificaciones en el régimen de delegación de competencias que afectan a los artículo 13, apartados 1 y 5 y 127 de la Ley 30/92.

- En el artículo 13, apartado 1, se introduce la posibilidad de que los órganos de las diferentes Administraciones Públicas puedan delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas, no sólo en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, sino también en órganos de las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a la Administración delegante, lo que, al parecer, no estaba demasiado claro con la anterior redacción (14). Asimismo se suprime en este mismo apartado la referencia a la necesidad de mediación de causas justificativas de la delegación de competencias dependientes de la existencia de circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que así lo hicieran conveniente y que figuraba como inciso final en la anterior redacción. La consecuencia es, obviamente, que se amplía el horizonte de la delegación de competencias, que no precisará, a partir de ahora, de una especial justificación.
- En el mismo artículo 13, apartado 5, se clarifica la redacción para el supuesto de que la norma reguladora de un procedimiento prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe. En este caso, tal circunstancia no constituye ya impedimento para que pueda delegarse la competencia, si bien, no obstante, no podrá producirse esta delegación para resolver un asunto concreto, cuando en el correspondiente procedimiento se haya emitido ya un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.
- En el artículo 127.2 se produce la modificación más importante. Con la anterior redacción se impedía la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora en órgano distinto de aquél que la tenía expresamente atribuida, con lo que se producía una importante rigidez en la materia, habida cuenta, además, de que, en concor-

(14) Conforme al artículo 13 y disposición adicional decimotercera la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), los supuestos de delegación entre sujetos públicos distintos son los siguientes: a) De la Administración General del Estado en un Organismo Público adscrito a ella, ya sea organismo autónomo o entidad pública empresarial; b) De un organismo autónomo en una entidad pública empresarial adscrita al mismo; c) De una entidad pública empresarial en otra entidad pública empresarial adscrita a aquella.

dancia con este precepto, el artículo 16.4 de la Ley, cuya redacción se mantiene, establece que «no cabrá delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador». Esta rígida predeterminación del órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora ha planteado problemas prácticos en los procedimientos sancionadores más habituales, en materia de seguridad vial o en sanciones por infracciones de tráfico en vías urbanas, donde la competencia para sancionar correspondía al Gobernador Civil o a los Alcaldes, sin posibilidad de delegación en otros órganos. Con la actual redacción se elimina la prohibición de delegar la potestad sancionadora «respondiendo, por otra parte, a lo acordado en el Pacto Local, de forma que, a partir de ahora podrán los Alcaldes delegar la imposición de sanciones en quién estimen conveniente» (15).

III. LENGUA DE LOS PROCEDIMIENTOS

Se modifica el artículo 36 de la Ley 30/92 añadiendo un número 3, «para hacer efectiva la adecuación de la Ley a la realidad plurilingüística del Estado, de conformidad con la proposición no de Ley de 3 de junio de 1997, incorporando una regulación inspirada en el artículo 231.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, según la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre», según expresa la Exposición de Motivos de la Ley 4/99. En efecto en el debate sobre la proposición no de Ley del Grupo Popular, sobre modificación de la Ley 30/92, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia y Unió) presentó una enmienda transaccional, que fue aprobada por el Pleno del Congreso, basada en el «reconocimiento de que existen ámbitos lingüísticos que pueden no ser coincidentes exactamente con el de las Comunidades Autónomas», por ejemplo el formado por Cataluña, Valencia y las Islas Baleares o por el País Vasco y Navarra, en los que no sería necesaria la traducción al castellano de aquellos documentos escritos en lengua distinta al castellano, procedentes del territorio de una de estas Comunidades Autónomas que hubieren de surtir efectos en el territorio de otra Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua.

En este sentido va la redacción del artículo 36.3 que declara que no será necesaria la traducción al castellano de los documentos que deben surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua. Consecuentemente los registros administrativos de cualquier Administración Pública, deberán admitir

(15) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *op. cit.*, pág. 876.

las solicitudes, escritos y comunicaciones redactadas en lengua oficial distinta al castellano, siempre que vayan dirigidos a órganos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas con sede en la Comunidad Autónoma en la que la lengua en la cual esté redactado este documento sea cooficial. Cuando la oficina de registro en que se pretenden tales documentos esté situada fuera del ámbito territorial de vigencia de la lengua cooficial, se deberá expedir una copia de la solicitud, escrito o comunicación, como recibo acreditativo de su presentación y la mencionada oficina quedará obligada asimismo a expedir copias selladas o compulsadas de los documentos redactados en lengua cooficial, aportados junto con la solicitud, escrito o comunicación, realizándose la copia con medios propios de la oficina. Así lo dispone el artículo 10 del Real Decreto 722/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro y al que nos referiremos con mayor extensión en el siguiente epígrafe.

IV. REGISTROS

El extenso artículo 38 experimenta dos modificaciones de importancia. «Mediante la redacción del apartado 4... se pretende impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios informáticos y telemáticos por parte de la Administración», dice la Exposición de Motivos. Dicho apartado 4 prescribe que las Administraciones Públicas, mediante convenios de colaboración, establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación registral, técnicamente compatibles y que permitan la transmisión telemática de los asientos «registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros». Las posibilidades de transmisión telemática se amplían, pues, a la velocidad con que avanzan los adelantos de la técnica informática y de las comunicaciones (correo electrónico, por ejemplo) extendiéndose no sólo a los asientos sino también a los documentos administrativos.

La segunda modificación tiene más trascendencia práctica cara al ciudadano y responde, según expresa la Exposición de Motivos «a la necesidad de dar efectivo cumplimiento al derecho reconocido a los ciudadanos por el artículo 35 c)». En concreto el apartado 5 de este artículo 38 establece que los ciudadanos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten, junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones, copia que, previo cotejo con el original efectuado

por la unidad de registro, será remitida al órgano destinatario, devolviendo el original al ciudadano (16).

Cuando, por exigencias del procedimiento, —por ejemplo, documentos que incorporen un derecho y que satisfagan, por ello, una función legitimadora de su ejercicio y no meramente probatoria—, sea el original el que deba obrar en el expediente administrativo, se entregará al ciudadano, en vez del original que queda en poder de la Administración, una copia sellada por la unidad de registro y compulsada con el original. Conviene observar que estas operaciones administrativas de sellado y compulsada de las copias no pueden ser realizadas ni por las oficinas de Correos ni por las representaciones diplomáticas o consulares de España en el extranjero, por lo que quienes utilicen estos servicios administrativos deberán presentar originales y copias que habrán de ser remitidos por dichos servicios a la Administración destinataria a fin de que esta proceda a la compulsada y sellado de las copias, remitiendo el original al interesado, que si reside en el extranjero se verá privado de esta documentación original durante un tiempo, con el lógico desasosiego por su parte.

Este artículo 35 c), junto con los artículos 38, 46 y 70.3 de la Ley 30/92 (estos dos últimos inmodificados por la Ley 4/1999), ha sido desarrollado por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro (publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de mayo).

La síntesis de esta regulación es la siguiente:

- Se determinan los lugares, donde los ciudadanos tienen derecho a presentar solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a cualquier órgano de las Administraciones Públicas o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas. Estos serán no solo los que pertenezcan al ámbito de la Administración General del Estado, sino también los registros dependientes de las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades que integra la Administración local, «siempre que previamente se haya suscrito el correspondiente convenio» (artículo 2).
- Se especifica que la presentación de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos, en cualquiera de los lugares anteriores, se

(16) COBO OLVERA, Tomás, *op. cit.*, considera que el contenido de este apartado hubiera estado sistemáticamente mejor ubicado, como apartado del párrafo c) del artículo 35, del que viene a ser desarrollo.

podrá efectuar en soporte papel o por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, de acuerdo con la legislación vigente y que las oficinas de registro del ámbito de la Administración General del Estado deberán poner a disposición de aquellas personas que pretendan la presentación simultánea de un número superior a 10 solicitudes «un modelo para que relacionen aquellas, numerándolas y especificando la identidad de los interesados, los órganos destinatarios así como un extracto de los contenidos» (artículo 3).

- Se definen los efectos de la presentación, a partir de la fecha de entrada de las solicitudes, escritos y comunicaciones, dirigidos a la Administración General del Estado y a sus Organismos Públicos, en los lugares señalados, tanto «en cuanto al cumplimiento de los plazos de los ciudadanos» como en los referente al «inicio del cómputo de los plazos que haya de cumplir la Administración, y en particular del plazo máximo para notificar la resolución expresa» (artículo 4). Recoge también este artículo la redacción de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 4/99, en el sentido de considerar «registro del órgano competente» para la tramitación, a los efectos del artículo 42.3 b) e la Ley 30/92, en el ámbito de la Administración General del Estado, «cualquiera de los (registros) pertenecientes al Departamento competente para iniciar aquella» (la tramitación), si bien con la salvedad de excluir a los registros correspondientes de sus Organismos Públicos.
- Se prevé la posibilidad (Cuando se estime conveniente para facilitar a los ciudadanos la aportación de los datos e informaciones requeridos o para simplificar la tramitación del correspondiente procedimiento) de establecer modelos normalizados de solicitud, que serán obligatorios cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos (¿nadie se habrá dado cuenta de la repetición en la que incurre el artículo 70.4 de la Ley 30/92, procedimientos que resuelven procedimientos?), incluso integrados en sistemas telemáticos, sujetos a las garantías legales que deberán establecerse por orden del Departamento correspondiente, previo informe favorable del Ministerio de Administraciones Públicas (según esto, el MAP debería informar, por ejemplo, el programa Padre para la formulación de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas) (artículo 5).
- Se regula la expedición de recibos acreditativos de la fecha de presentación de cualquier solicitud, escrito o comunicación, admitiéndose como tal la copia aportada por el ciudadano o su representante (debiera decir el interesado o su representante), «en la que se hará constar el lugar de presentación, así como la fecha». Si el ciudadano interesado o su representante no aporta copia, el órgano competente puede elegir entre hacer la copia el mismo o expedir un recibo en el que «además conste el remitente, el órgano destinatario y un extracto del contenido de la solicitud, escrito

o comunicación». Para los supuestos de utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, el recibo se expedirá de acuerdo con las características del soporte, medio o aplicación y deberá reunir los anteriores requisitos (artículo 6).

- Se regula con detalle, la expedición de copias selladas de los documentos originales que, por imperativo del procedimiento deben ser entregados por los ciudadanos. En estos casos, el ciudadano interesado deberá aportar una copia del documento original, la cual, una vez cotejada por la oficina de registro, se entregará al ciudadano interesado, sellada y diligenciada, con expresión de la fecha y lugar de entrega del documento original y del órgano destinatario de éste, así como extracto del objeto del procedimiento o actuación para cuya tramitación se aporta. La oficina de registro deberá llevar un registro de copias selladas expedidas con estos datos. La posesión de la copia sellada permitirá al ciudadano hacer valer su derecho «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o, que ya se encuentre en poder de la Administración actuante» (artículo 35.f), así como para solicitar en su momento la devolución del original (artículo 7).
- Se regula, con igual minuciosidad, la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales, las cuales serán unidas por las oficinas de registro a las solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano para su remisión al destinatario, debiendo devolverse los originales de forma inmediata al ciudadano. El sello o acreditación de compulsas «expresará la fecha en que se practicó así como la identificación del órgano y de la persona que expiden la copia compulsada», la cual «tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original» (artículo 8) (17).
- Finalmente, el artículo 9 del Real Decreto 772/1999 aborda «parcialmente» la regulación «de una figura totalmente novedosa»: las copias auténticas de los documentos públicos, a las que se refiere el artículo 46 de la Ley 30/92, «distintas de las anteriores por su función certificante, y su independencia con respecto a la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones», según expresa la Exposición de Motivos de este Real Decreto. «Los ciudadanos podrán, en cualquier momento, solicitar la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por los órganos de la Administración General del Estado y por los organismos públicos vinculados o

(17) La instrucción segunda de las Instrucciones del Subsecretario de 19 de abril de 1999 en el ámbito del Ministerio de Administraciones Públicas ordena con todo detalle las actuaciones de los registros del Departamento en orden al sellado o compulsas de las copias presentadas por los ciudadanos.

dependientes de ella». Tales copias auténticas de los documentos públicos administrativos «*tienen la misma validez y eficacia que éstos, produciendo idénticos efectos frente a las Administraciones públicas y los interesados*». El procedimiento para solicitar copias auténticas de los documentos públicos administrativos se regula con la minuciosidad acostumbrada: en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud deberán ser expedidas las copias auténticas o notificarse su denegación —que pondrá fin a la vía administrativa— si concurren algunas de las variadas circunstancias señaladas en el apartado 4 de este artículo 9 y que van, desde razones de protección del interés público o de los intereses de terceros, a supuestos concretos como los de pérdida del documento original, solicitudes de documentos que contengan información sobre materias protegidas por el secreto comercial o industrial o que contengan datos personales o, en definitiva, cuando así lo disponga una norma legal o reglamentaria. Esto es, que se expedirán copias auténticas de documentos públicos administrativos, cuando se puedan expedir. Llamam la atención las numerosas exclusiones a la normativa sobre expedición de copias, de las que se exceptúan los documentos que obren en los Registros Civil, Mercantil, de la Propiedad, de Venta a Plazos de Bienes Muebles, de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento, de Condiciones Generales de la Contratación, la Propiedad Intelectual, Central de Penados y Rebeldes, de la Oficina Española de Patentes y Marcas, así como en los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas, que se regirán por las disposiciones específicas reguladoras de dichos Registros, con lo cual la normativa, pretendidamente «general», queda claramente residual.

V. OBLIGACIÓN DE DICTAR RESOLUCIÓN EXPRESA

Esta materia ha experimentado una profunda renovación cuyo punto de partida es el artículo 42.1 de la Ley 30/92, en su actual redacción.

En primer lugar, se establece que la obligación de la Administración a dictar resolución expresa alcanza a «*todos*» los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, y no solamente sobre aquellas solicitudes formuladas por los interesados y a los procedimientos iniciados de oficio «*cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado*», como se decía en la redacción anterior. Obligación de resolver, cuyo contenido establece el artículo 89, de la que la Administración no podrá abstenerse en ningún caso, «*so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso*» (artículo 89.4) —salvo aquellos casos de inadmisión de solicitudes de reconocimiento de derechos no

previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento (18)—, que se extiende, igualmente, a la de notificar la resolución.

En segundo lugar, la obligación de resolver no se exceptiona, como en la legislación precedente, para los casos de:

- a) Prescripción del derecho en que se funda la solicitud
- b) Renuncia del derecho
- c) Caducidad del procedimiento por las causas previstas en los artículos 44.2 y 92 de la Ley 30/92
- d) Desestimiento expreso de la solicitud
- e) Desestimiento tácito, manifestado por el transcurso del plazo de diez días previsto en el artículo 71 de la Ley 30/92 sin que el interesado proceda a la subsanación o mejora de la solicitud
- f) Desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Todos estos casos, pasan, de ser excepciones al deber de resolver, a ser supuestos específicos de resolución. En tales casos la resolución «consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables» (artículo 42.1) (19).

Como únicas excepciones a la obligación de resolución expresa sólo quedarían, según el último párrafo del artículo 42.1, los supuestos de terminación convencional del procedimiento (artículo 88), en los que «la necesidad o no de resolución dependerá de la normativa que regule esta forma de terminación, que podrá considerar el acuerdo como un acto finalizador del procedimiento o como un acto previo a esta terminación, que debe ser necesariamente recogido en una resolución administrativa (20), así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración y en la que ésta no tiene obligación de resolver sino sólo de darse por enterada.

(18) También, aunque la norma no lo cite, no habrá obligación de resolver sobre una cuestión ya resuelta en vía administrativa o jurisdiccional que hubiere devenido firme o en cosa juzgada.

(19) Las Instrucciones del Subsecretario para la aplicación de la Ley 30/92, en el ámbito del Ministerio de Administraciones Públicas, de 19 de abril 1999, señalan en su Instrucción novena.2 que «esta resolución será dictada por el órgano competente para resolver el procedimiento, declarará la circunstancia que provocó su finalización así como la normativa aplicable y ordenará el archivo de las actuaciones. Esta resolución deberá ser notificada a los interesados del modo previsto en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992».

(20) Estudio introductorio a la Ley 30/1992, *op. cit.*, pág. 19.

En cuanto al plazo máximo para resolver también aquí se han producido interesantes novedades. En primer lugar, se incluye, como ya se ha indicado, la notificación dentro del cómputo del plazo, con lo cual el ciudadano gana en seguridad jurídica. En segundo lugar, por lo que se refiere a la duración temporal de este plazo máximo de notificación de la resolución expresa, se produce una remisión a las normas reguladoras del correspondiente procedimiento, señalándose, al efecto, que este plazo para resolver y notificar no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria (21). En defecto de normas reguladoras de procedimiento que fijen un plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa, éste será de tres meses —como anteriormente—, cuyo cómputo se iniciará:

- En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha de acuerdo de iniciación.
- En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (22).

Estas modificaciones no pueden ser sino bien recibidas, porque se supera la anterior regla de determinación del plazo máximo de resolución de solicitudes de los interesados que era harto equívoca (*el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los particulares será el que resulte de la tramitación del procedimiento*), simplificación procedimental en la regulación de los plazos de resolución y notificación que redundará en beneficio de los interesados.

(21) La Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado sugería un plazo máximo de tres meses. «La reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado», por Miguel HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN y Antonio PÉREZ-TENESSA, en *La Ley* núm. 4396, de 16 de octubre de 1998, pág. 1811.

(22) En el ámbito de la Administración General del Estado se entiende por «órgano competente» para la tramitación de una solicitud, cualquiera de los registros del Ministerio competente para iniciar la tramitación del mismo (disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/92, modificada por Ley 4/1999, COBO OLVERA, *op. cit.*, pág. 588, señala que, a pesar de lo dispuesto en esta disposición adicional, la Ley 4/1999, «no ha dejado resuelto el problema de saber que ha de entenderse por «órgano administrativo competente» para la tramitación en todos los casos» expresión que este autor, a nuestro juicio con excesiva generosidad, identifica con la de «registro público competente para admitir solicitudes, independientemente de que dicho registro corresponda al órgano que ha de tramitar, resolver o incluso a otra Administración Pública, distinta de la del órgano instructor».

VI. COMUNICACIÓN A LOS INTERESADOS

Sin duda una de las innovaciones más llamativas de esta reforma de la Ley 30/92 —la «estrella de la nueva regulación», como la denomina J. Amenós Alamo (23)— es la institución de la denominada comunicación a los interesados del artículo 42.4 que dice así: «... las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que puede producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente» (24).

Señala RODRÍGUEZ ARANA que la Ley introduce la obligación de comunicar a los ciudadanos «siguiendo el ejemplo de la art. 8 de la Ley italiana de 7 de agosto de 1990 de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos» (25).

No dudamos de que el ejemplo del legislador italiano haya influido sobre su homólogo español; no obstante, debemos señalar que esta obligación de información hacia los ciudadanos ya figuraba en el artículo 3 del Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes, Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales publicado en el BOE de 26 de marzo: «Los particulares podrán solicitar de la Administración Pública, a efectos informativos, y esta deberá entregar el oportuno acuse de recibo en el que conste la fecha de presentación de su petición de licencia o autorización, la normativa por la que se rija esta y el régimen de aplicación del silencio administrativo».

Como señalamos en un comentario publicado a raíz de la aparición de esta normativa específica, esta institución del acuse de recibo —antecedente, al parecer, inadvertida del legislador actual—, el referente de esta legislación «lo podemos encontrar en el Decreto núme-

(23) AMENÓS ALAMO, J., «Atención a la nueva regulación del silencio administrativo». *Economist&Jurist*, núm. 27, abril de 1999, pág. 23.

(24) Señala COBO OLVERA, *op. cit.*, pág. 587, que con este sistema de cómputo, se evitan los «tiempos muertos», es decir aquel período de tiempo que va desde que se dicta la resolución, se ordena que se notifique y se notifica realmente.

(25) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *op. cit.*, pág. 879.

ro 83-1025 sobre relaciones entre la Administración y sus usuarios, publicado en el Diario Oficial de la República Francesa de 3 de diciembre de 1983, donde se regula una institución semejante, aunque con mayor riqueza de matices que la española» (26).

Debido al indudable alcance práctico de esta nueva figura de la comunicación a los ciudadanos, el Ministro de Administraciones Públicas ha dictado una Orden de 14 de abril de 1999 por la que se establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 23 de abril), estableciendo una serie de criterios funcionales dirigidos a los órganos administrativos «con el objeto de garantizar la efectividad del nuevo instrumento y una cierta uniformidad en la emisión de las comunicaciones así como de evitar las disfunciones e incumplimientos que para la emisión en plazo de la comunicación pudieran derivarse de la aplicación de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1992» (27).

En la citada Orden Ministerial se establecen los siguientes criterios relativos a la emisión de la comunicación a los interesados:

1) Emisión de la comunicación.

En la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, la comunicación a los interesados se emitirá por la unidad que determine el órgano administrativo competente para la instrucción del procedimiento de que se trata, de entre las unidades que tenga adscritas. Así, por ejemplo, si

(26) MARTÍNEZ BARGUENO, Manuel, «Las medidas urgentes administrativas del Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo», en *Actualidad Administrativa* núm. 42, 10-16 de noviembre 1986, pág. 2357.

(27) La disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/92, añadida por la Ley 4/99, señala que: «en el ámbito de la Administración General del Estado y a los efectos del artículo 42.3 b) de esta Ley, se entiende por registro del órgano competente para la tramitación de una solicitud, cualquiera de los registros del Ministerio competente para iniciar la tramitación de la misma».

Por su parte, las instrucciones del Subsecretario para el ámbito MAP de 19 de abril de 1999 concretan cuáles son las oficinas de registro del órgano competente, en los procedimientos cuya tramitación y resolución corresponde a cualquier órgano del MAP, ya sean los servicios centrales o las Delegaciones del Gobierno, y señala que tendrán tal consideración tanto los registros de los servicios centrales del Departamento como los de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares y las Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla. Expresamente se señala que no tendrán la consideración de registro del MAP ni los registros del Instituto Nacional de Administración Pública, ni los de la MUFACE (Instrucción tercera).

el órgano instructor del procedimiento es una subdirección general, el titular de este órgano decidirá de entre las unidades que tiene adscritas, cual o cuales de ellas deberán emitir la comunicación a los interesados en aquellos procedimientos que sean de su competencia.

La emisión de la comunicación no será necesaria en los siguientes casos:

a) Cuando los interesados formulen solicitudes cuya única petición sea la de suspensión de la ejecución de un acto impugnado en vía de recurso.

b) Cuando, dentro del plazo de diez días legalmente establecido para emitir la comunicación (artículo 43.4), se dicte y notifique la resolución expresa correspondiente que ponga fin al procedimiento. Nos parece una solución ingeniosa para abreviar los tiempos de resolución expresa, especialmente en aquellos procedimientos de tramitación simple (28).

2) Adelanto de la solicitud.

El apartado segundo de la Orden establece que «Cuando la solicitud de iniciación del procedimiento haya sido presentada en una oficina de registro del órgano competente para su tramitación cuya lejanía geográfica de la unidad a la que corresponda emitir la comunicación u otras circunstancias similares dificulten el cumplimiento del plazo de 10 días para emitir aquella, la oficina de registro adelantará el contenido de la solicitud y su fecha de entrada a la mencionada unidad, utilizando los medios electrónicos, informáticos o telemáticos a su alcance, sin perjuicio de que con posterioridad se remita, por el medio habitual y en su integridad, la documentación presentada por el interesado» (29).

3) Contenido de la comunicación.

Conforme al apartado tercero de la Orden, la comunicación al interesado tendrá el siguiente contenido:

(28) Las Instrucciones del Subsecretario para el ámbito MAP señalan, con buen criterio, que la emisión de la comunicación tampoco será necesaria cuando se ejercite el derecho de petición que se regirá por su normativa propia [Instrucción quinta 6 c)].

(29) La Instrucción quinta de las Instrucciones del Subsecretario para el ámbito MAP de 19 de abril de 1999 establece que: «Una vez recibida la solicitud de iniciación del procedimiento en cualquiera de los registros del Departamento, la oficina de registro adelantará el contenido de la solicitud y su fecha de entrada en la misma en el plazo más breve posible y por los medios que permitan una recepción inmediata (fax, correo electrónico... etc.) a la unidad a la que corresponda emitir la comunicación, remitiéndole con posterioridad, y en el plazo máximo de tres días, la documentación presentada por el interesado».

a) Denominación y objeto del procedimiento iniciado por la solicitud.

b) Clave o número que identifique el expediente del interesado.

c) Especificación del plazo máximo para resolver y notificar la resolución y de la fecha en que la solicitud ha tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, a partir de la cual se inicia el cómputo de dicho plazo.

d) Efectos que puede producir el silencio administrativo, si transcurre el plazo señalado sin que se haya dictado y notificado la resolución correspondiente.

e) Medios (teléfono, dirección postal, fax, correo electrónico...) a los que acudir para obtener información sobre el estado de tramitación del procedimiento.

Dicha comunicación se remitirá al lugar (domicilio) que el interesado haya indicado en su solicitud a los efectos de recibir notificaciones y, preferentemente, por el medio señalado en la misma.

La falta de emisión de la comunicación al interesado o su emisión defectuosa corre el riesgo de convertirse en un semillero de problemas prácticos. Por ejemplo, sobre la distinta datación de la fecha *a quo* de iniciación del procedimiento —que en los iniciados a solicitud de los particulares será, como hemos visto, la de entrada en el registro administrativo del órgano competente— en aquellos casos en los que el interesado considere válida la fecha consignada en el recibo de presentación de la solicitud frente a la argüida tardíamente por la Administración que omitió su obligación de comunicar al interesado.

VII. SUSPENSIÓN DEL PLAZO DE RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN

Los defectos en el sistema de ampliación de plazos de la regulación previa, puestos en evidencia por la doctrina, han aconsejado un cambio importante —y afortunado— en la regulación de esta materia. En este sentido, la Ley, «*acogiendo la inspiración del moderno Derecho comunitario*», como dice la Exposición de Motivos, establece los supuestos legales en los que por causas tasadas puede interrumpirse el transcurso del plazo máximo legal de resolución y notificación. Estos son los siguientes, conforme al tenor literal del artículo 42.5:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario,

o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

Esta anterior no deja de ser una causa interesada, porque acogiéndose a ella, la Administración puede dilatar el tiempo de tramitación del procedimiento en perjuicio de los interesados. A este respecto, dice Santamaría Pastor que «El tiempo necesario para la emisión de los informes por otros órganos o Administraciones es un lapso que debe ser considerado a la hora de fijar el plazo máximo de resolución del procedimiento concreto, computándose dentro del mismo y ampliando en la medida necesaria el plazo máximo legal. No tiene presentación ni defensa posible —añade— que la eficacia del silencio quede subordinada al capricho de un órgano administrativo de emitir un informe o abstenerse de hacerlo, por importante que el informe sea» (30).

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

El apartado 6 de este artículo 42 modifica el tratamiento que debe darse en aquellos supuestos en los que el número de solicitudes formuladas o de personas afectadas sea tan elevado que impida el cumplimiento del plazo máximo de resolución y notificación: «Excepcionalmente podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circuns-

(30) SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, en *Jornadas de Estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992*, pág. 99.

tancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles». Con la anterior regulación, la solución normal era que el órgano competente para la instrucción o resolución de las solicitudes propusiera la ampliación de los plazos al órgano resolutor, o en su caso, al superior jerárquico. Esta solución normal se convierte ahora, al menos teóricamente, en excepcional, pues, en primer lugar, será obligado que el órgano con competencias para ello —sea el resolutor del procedimiento a propuesta del órgano instructor o el superior jerárquico de aquél a propuesta del órgano competente para resolver— habilite los medios personales y materiales que sean precisos para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. A este propósito —dice López Parada que «no obstante, es presumible que el régimen excepcional se transforme en régimen normal y que sólo en contados casos se proceda a habilitar medios personales y materiales para el cumplimiento del plazo» (31).

Los dos últimos párrafos de este apartado 6 del artículo 42 disponen que:

«De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, este no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento».

«Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno».

Téngase en cuenta que la suspensión no altera el momento inicial del cómputo, limitándose a no computar el período en que el plazo está en suspenso.

Por último, una buena noticia para los funcionarios públicos. Desaparece de la actual normativa la posibilidad, aunque remota, de la remoción del puesto de trabajo del funcionario que infringiera su deber de cumplir con los plazos de resolución expresa, sustituida en la nueva regulación del artículo 42.7 por una remisión al régimen disciplinario, conforme al cual y «sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente» podrá ser exigida responsabilidad al personal al servicio de las Administraciones Públicas o a los titulares de los órganos administrativos competentes. No se menciona, sin embargo, a los órganos políticos, quienes, como dice Parada (32), están «protegidos por los mecanismos de representación electoral» ausencia que pudiera ser sensible en la Administración Local, donde la

(31) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier, *op. cit.*, pág. 39.

(32) PARADA, Ramón, *op. cit.*, págs. 169-171.

resolución de los procedimientos suele ser competencia de las Autoridades, siendo los funcionarios meros asesores o instructores del procedimiento.

VIII. SILENCIO ADMINISTRATIVO

El nuevo régimen del silencio administrativo es, sin duda, el aspecto más importante de la reforma y también el que más se ha divulgado cara al exterior. Afecta a los artículos 43 y 44, rotulados anteriormente «*Actos presuntos*» y «*Certificación de actos presuntos*», respectivamente, y que pasan ahora a ser denominados como «*Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de los particulares*» (artículo 43) y «*Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio*» (artículo 44).

La modificación supone la desaparición de la malhadada institución del «acto presunto» y del certificado de actos presuntos, sobre la cual lo más suave que se puede decir —puesto que los calificativos más duros ya le fueron adjudicados por la doctrina— es que nadie llegó a entenderla del todo, ni profesores, ni jueces, ni funcionarios ni, muchos menos, los ciudadanos (33).

Bienaventurada sea, pues, la eliminación de este «mecanismo perturbador» que, a partir de ahora, se ve sustituido por un régimen de silencio administrativo mucho más claro y cercano al de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, si bien con un mayor énfasis ahora en la estimación por silencio de las solicitudes en aquellos procedimientos en los que no hubiera recaído notificación de la resolución finalizado el transcurso del plazo fijado.

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado

La regla general, en el caso de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado es que, transcurrido el plazo sin que se haya notificado la resolución, la solicitud se entiende estimada por silencio positivo «*salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario*» (artículo 43.2).

Como puede observarse, se eleva el rango de la norma necesaria para establecer excepciones al régimen deseado de silencio positivo.

(33) *La experiencia práctica ha demostrado y la más autorizada doctrina ha abundado en ello, que el sistema establecido en los arts. 42 y siguientes de la Ley 30/1992, ... se ha hecho de manera extraordinariamente complicada y confusa.* Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, pág. 1811.

Anteriormente la desestimación de la solicitud, faltando resolución expresa en plazo, podía establecerse por norma reglamentaria (artículo 43.1 c), antiguo). Ello dio lugar a que en 1996, a pesar de la regla general del silencio positivo, hubiera un 77,5% de procedimientos que, a través de normas reglamentarias, mantenían el régimen de silencio negativo, mientras que sólo el 22,5% de los procedimientos seguía la regla general del silencio positivo (34). A este propósito, dice COBO OLVERA, que el hecho de no permitir a los reglamentos fijar efectos desestimatorios ya justificaría por sí sólo una reforma de la Ley 30/92 (35).

Con la actual reforma la regla de excepción del silencio positivo se eleva, al exigirse norma con rango de Ley o de Derecho comunitario europeo. La medida, aunque quizás arriesgada, es consecuente con el objetivo de la reforma: «*no podemos olvidar que cuando se regula el silencio, en realidad se está tratando de establecer medidas preventivas contra patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración que diseña la propia Ley. Pues bien, esta situación de falta de respuesta por la Administración —siempre indeseable— nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano, sino que, equilibrando los intereses en presencia, normalmente debe hacer valer el interés de quién ha cumplido correctamente con las obligaciones legalmente impuestas*», tal como dice la Exposición de Motivos.

Por tanto, a partir de ahora, el ciudadano «*que haya cumplido correctamente con las obligaciones legales impuestas*» dispone de una mayor seguridad jurídica, pues el silencio administrativo operará automáticamente por la simple finalización del plazo fijado para la resolución de la notificación, si bien, el resultado y los efectos serán distintos en el doble supuesto de silencio positivo y negativo.

Estos últimos casos, que pueden considerarse «excepción» a la «regla general» del silencio positivo, están tasados en el artículo 43.2 y son los siguientes:

- Ejercicio del derecho de petición (artículo 29 CE).
- Transferencia de facultades relativas al dominio público o al servicio público.
- Impugnación de actos y disposiciones, si bien el último párrafo de este artículo dispone de «*cuando el recurso se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solici-*

(34) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *op. cit.*, pág. 882.

(35) COBO OLVERA, Tomás, *op. cit.*, págs. 590-1.

tud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo». Se trata en definitiva de dar efectos estimatorios al silencio en caso de recurso de alzada contra la solicitud tácita denegada. Lo que AMENÓS ALAMO denomina «represión del doble silencio» (36).

Los efectos de la falta de notificación de resolución expresa en plazo, según que el régimen de silencio administrativo en el procedimiento sea positivo o negativo serán los siguientes:

- En el caso del silencio positivo, transcurrido el plazo fijado para la notificación de la resolución, el interesado dispone a su favor de un verdadero «acto administrativo finalizador del procedimiento», que puede hacer valer frente a todos y no sólo contra la Administración (artículo 43.5), y que puede acreditar mediante cualquier medio de prueba admisible en Derecho «*incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver*» y que éste deberá emitir en el plazo de quince días (artículo 43.5). Este certificado parece un sucedáneo del certificado de actos presuntos, si bien a efectos puramente probatorios y no con efectos constitutivos de derecho como aquel (37).
- En el caso de que el régimen de silencio en el procedimiento sea negativo, el transcurso del plazo de notificación de la resolución faculta al interesado para entender desestimada su solicitud y para acceder a la vía de recurso correspondiente (artículo 43.3, segundo párrafo). A diferencia de los anteriores supuestos en los que el silencio tiene efectos positivos, aquí no se produce un «verdadero acto administrativo», sino una «*fictio iuris*», una presunción legal que habilita al ciudadano para acceder a la vía de recurso, administrativo o contencioso-administrativo, pertinente.

(36) AMENÓS ALAMO, J., *op. cit.*, pág. 23.

(37) La Instrucción octava de las Instrucciones del Subsecretario de 19 de abril de 1999 señala que los órganos que tramitan procedimientos iniciados a solicitud del interesado o iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o constitución de situaciones jurídicas individualizadas y en los que haya transcurrido el plazo máximo para notificación de la resolución «*deberán emitir, en el caso de que los interesados en el procedimiento así lo soliciten, certificado acreditativo del silencio producido*», en el plazo de 15 días desde que dicha solicitud tuviera entrada en cualquiera de los registros del Departamento, haciendo constar en la misma «*los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio, la fecha concreta a partir de la cual se ha producido así como la normativa reguladora del correspondiente procedimiento*». La citada Instrucción recuerda, asimismo, que el certificado/certificación acreditativo del silencio tiene únicamente la finalidad de ser un medio de prueba de los efectos del silencio producido que el particular puede hacer valer ante cualquier persona, incluidas las Administraciones Públicas.

Con un sencillo cuadro podremos entender mejor el nuevo marco legal del silencio administrativo.

Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de los interesados

Tipos de silencio	Supuestos	Efectos
Positivo	Regla general, salvo que una Ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario.	Se produce un verdadero acto administrativo estimatorio de la solicitud (acto tácito), que el interesado puede hacer valer contra la Administración y frente a terceros, desde el vencimiento del plazo máximo en que deben dictarse, acreditándolo por cualquier medio de prueba admitido en Derecho.
Negativo	Derecho de petición. Recursos administrativos. Transferencia de facultades relativas al dominio público o al servicio público.	Faculta al interesado para interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo pertinente.

El cuadro anterior resulta bastante sencillo de entender, aunque la práctica administrativa probablemente no lo será tanto.

En primer lugar, por la posibilidad de que se produzca una resolución expresa «extemporánea», esto es, finalizado el plazo fijado de notificación de la resolución.

Las soluciones contempladas en el artículo 43.4 son claras:

a) «*En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*». En la práctica —dice AMENÓS ALAMO— suele ocurrir que, aun manteniendo el sentido afirmativo, se aprovecha la resolución para precisar o imponer condiciones autorizadas por el ordenamiento (piénsese, por ejemplo, en las licencias y autorizaciones administrativas).

b) «*En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio*».

Se puede producir por tanto una mejora de la situación jurídica del particular, aunque el problema práctico que se plantea será el de la datación *a quo* de la fecha a partir de la cual empezarán a correr los plazos de interposición del correspondiente recurso en el caso de que la resolución expresa sea también desestimatoria. A nuestro juicio, la resolución expresa extemporánea, que sea desestimatoria, debe abrir de nuevo el cómputo del plazo pues, la solución contraria iría claramente en perjuicio de los interesados que no podrían alegar en la sustanciación formal del recurso las alegaciones contra las razones concretas aducidas por la Administración para fundamentar la resolución expresa desestimatoria (38).

En segundo lugar, porque, como establece el artículo 62.1 f), ni mediante acto expreso o tácito contrarios al ordenamiento jurídico se pueden adquirir facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, constituida en cuerpo de doctrina, tiene declarado que «es de todo punto imposible que resulte otorgado por silencio administrativo lo que está manifiestamente prohibido por el ordenamiento jurídico» (S.T.S. de 19.2.1980, entre otras muchas) y que «la institución del silencio administrativo positivo no puede ser utilizada como cauce para obtener derechos o situaciones contrarias a la Ley» (S.T.S. 2.2.1982, entre otras muchas), porque «la institución del silencio administrativo positivo no es, en definitiva, otra cosa que un mero acicate y remedio contra la lentitud y pereza o inactividad administrativa, y medida siempre grave y delicada, para defender a los administrados de la pasividad de la Administración, y en todo caso, un simple remedio supletorio de dicha actividad, por lo que es lógico y natural que a través del mismo, no pueda entenderse nunca concedido lo que era ilegal concederse expresamente, ni pueda utilizarse cuando la omisión de indeclinables cautelas puede hacer peligrar los intereses de otros administrados y los superiores de la comunidad» (S.T.S. 8.5.1979).

En tercer lugar, porque la Ley diseña un complicado régimen transitorio, que resulta del juego combinado de la disposición transitoria primera, apartado 3 y de la disposición adicional primera, apartados 1 y 2, de la Ley 4/99. Según el apartado 1 de esta disposición adicional primera: «El Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley (esto es, hasta el 14 de abril del 2000) establecerá las modificaciones normativas precisas en las disposiciones reglamentarias dictadas en la adecuación y desarrollo de la Ley

(38) Véase el artículo 36 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, así como a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública. En ningún caso, las especialidades de los distintos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley» (39), añadiendo, en su apartado 2 que «Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el Gobierno adaptará, en el plazo de dos años, las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la presente Ley».

Por su parte, la disposición transitoria primera, apartado 3 precisa que «... hasta que se lleven a efecto las previsiones del apartado 2 de la disposición adicional primera, conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas —las reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/92—, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley». Este inciso final permite a GONZÁLEZ PÉREZ interpretar que la nueva regulación del silencio se aplica no sólo a los procedimientos incoados a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/99 sino también a los iniciados antes de esa fecha (40).

LÓPEZ PARADA señala que esta regulación transitoria, «resulta radicalmente absurda dado que al no ser admisible modificar el sentido del silencio positivo más que por norma con rango de Ley, la adaptación de los reglamentos no puede tener más que un sentido: otorgar efecto positivo al silencio, lo que podría haber operado por efecto directo de la Ley 4/1999», y de otra parte, durante este ínterin de dos años, podrá continuar rigiendo el silencio negativo reglamentario, lapso de tiempo, pensamos nosotros, más que suficiente para poder excepcionar por Ley de la regla general del silencio positivo a aquellos procedimientos donde la aplicación de esta regla cause efec-

(39) Para el desarrollo de un «proceso integral» de simplificación de la actividad administrativa, cuyos «ejes básicos» son, de un lado, el cambio a positivo del silencio administrativo y, de otro, la simplificación de los procedimientos administrativos en la Administración General del Estado y sus organismos públicos, el Gobierno ha aprobado un Real Decreto 670/1999, de 23 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa (BOE de 7 de mayo).

(40) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Disposiciones transitorias de la Ley 4/1999*, en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 101, pág. 30.

tos no deseados (por ejemplo, en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva en materia de personal).

En cuarto y último lugar, no debemos olvidar que, una vez producida la estimación por silencio administrativo, el particular deberá conseguir la ejecución del acto, para lo que resultan de aplicación los artículos 29 y 32.1 de la Ley.

2. En los procedimientos iniciados de oficio

En los procedimientos iniciados de oficio, la falta de notificación de la resolución expresa, transcurrido el plazo fijado, produce la desestimación de las pretensiones de aquellos interesados que se hubieren personado o comparecido en el procedimiento, cuando del mismo pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas. Así lo establece el actual artículo 44, el cual no exime, en ningún caso, a la Administración de la obligación de resolver expresamente.

«En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir actos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad» (artículo 44.2). Ésta se produce automáticamente, aunque subsiste en este caso la obligación de dictar un acto de resolución expresa, conforme al artículo 42.1. Contra la resolución que declare la caducidad y ordene el archivo de las actuaciones, procederán los recursos pertinentes (artículo 44.2, segundo párrafo, en relación con el artículo 92).

Por último, el artículo 44.2, último párrafo, introduce una interesante precisión en torno a la interrupción o suspensión del cómputo del plazo, en sintonía con lo prescrito en el artículo 42.5 a), y que a los funcionarios nos obligará a partir de ahora a trabajar un poco más con la agenda y el calendario, consistente en que *«en los supuestos en los que el procedimiento se hubiere paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución»*.

IX. TÉRMINOS Y PLAZOS

Las modificaciones introducidas en este Capítulo son de orden menor, aunque de obligada lectura.

Primeramente, el artículo 48.1 establece una nueva formulación para excepcionar de la regla general de fijación de plazos, que seguirán estando expresados en días hábiles, excluyéndose del cómputo los

domingos y los declarados festivos (es una lástima que la exclusión no alcance también a los sábados para acomodarse a la realidad «laboral» de las Administraciones Públicas, cerradas «a cal y canto» durante los sábados). La nueva formulación consiste en que la disposición excepcional debe tener rango de Ley o de norma de Derecho comunitario europeo. Obsérvese el paralelismo con la redacción del artículo 43.2: tanto para excepcionar de la regla del silencio positivo como para fijar un cómputo de plazos distinto al de días hábiles, se requiere norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo, mientras que en la anterior redacción se decía sin más *«siempre que no se exprese otra cosa»*.

Las restantes modificaciones introducidas en el capítulo son, o bien de mera concordancia técnica con preceptos anteriores (artículos 48.2 y 48.4) o de orden lógico procedimental, como es el que la ampliación de plazos que hagan los interesados debe ser solicitada y resuelta antes del vencimiento del plazo que se pretende ampliar, debiendo incluirse dentro de este plazo de decisión también el de notificación del acuerdo o resolución de ampliación.

X. MOTIVACIÓN

Prácticamente ninguna novedad digna de mención registra el artículo 54, salvo la exigencia de motivación de las revisiones de disposiciones administrativas y de la adopción de medidas provisionales (artículo 54.b y d, respectivamente). López Parada se lamenta de que, en coherencia con el principio de transparencia del artículo 3.5 no se haya establecido la obligatoriedad de motivar todos los actos administrativos *«estableciendo diferencias en cuanto a la extensión de la motivación requerida»* (41).

A nuestro juicio, la exigencia de motivación, como garantía básica del administrado hay que ponerla en correlación con un estado o situación de indefensión del mismo. El papel de la motivación del acto administrativo «es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El defecto de motivación productor de la anulabilidad del acto radica en definitiva en la producción de indefensión en el administrado» (S.T.S., Sala Tercera, de 29 de septiembre de 1992). Otra cosa será que la Administración argumente, más o menos extensamente, sus decisiones, circunstancia siempre deseable, en la práctica a veces difícil de realizar con la amplitud querida por el particular. Y todo ello sin

(41) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier, *op. cit.*, pág. 41.

olvidar que la motivación por remisión también puede satisfacer las exigencias del derecho de los interesados a la tutela judicial efectiva, siempre que se produzcan de forma expresa o inequívoca (Ss. TC 175/1992, 150/1993 y 11/1995, entre otras).

XI. RÉGIMEN DE NOTIFICACIONES

Según expresa la Exposición de Motivos, «En el título V, la Ley modifica el régimen de notificaciones del artículo 58 en aras del principio de seguridad jurídica, recuperando, por un lado, la convalidación de la notificación en parecidos términos a como se contemplaba en la Ley de 1958, aunque reduciendo el plazo a tres meses. Por otro, se introduce en este mismo artículo una previsión dirigida a evitar que por la vía del rechazo de las notificaciones se obtenga una estimación presunta de la solicitud».

Las modificaciones efectuadas, conforme a este propósito, afectan a los artículos 58 y 59 de la Ley 30/92.

- En el artículo 58.1, la modificación se limita a sustituir el término «en» (*Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días...*) por el término «dentro» (*Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días...*). Tal sustitución, sugerida al parecer por la doctrina (SAINZ MORENO, Parejo, entre otros), debe entenderse en el sentido de que «dentro» de dicho plazo debe haberse concluido la notificación, mientras que, con la redacción anterior, parecía deducirse que bastaría haberse iniciado la notificación «en» el mismo plazo, con lo que se agiliza la práctica de este trámite.
- En el artículo 58.3, las modificaciones efectuadas son dos: de una parte, se sustituye el concepto «notificación defectuosa» por su definición: «*las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen algunos de los demás requisitos previstos en el apartado anterior*», y, de otro, se establece que, para la convalidación de las notificaciones defectuosas por conductas o actuaciones del interesado, será necesario que éste demuestre o haga patente que conoce no sólo el contenido del acto sino también su «alcance», con lo que se incrementan sus garantías jurídicas en el procedimiento, algo que ya sugirió en su día González Pérez en su crítica al precepto modificado: «*realmente, es muy grave cuando está en juego nada menos que la viabilidad de un recurso contra un acto, que baste la simple suposición de que el interesado conoce su contenido, aunque no conozca los recursos que con-*

tra el procedan, para que, a partir de esa fecha, produzca efectos la notificación». (en la LPA se exigía manifestación expresa) (42).

- Se sustituye el inciso final de la anterior redacción de este número 2 del artículo 58 que decía «*interpongan el recurso procedente*» por «*interponga cualquier recurso que proceda*». Acertado cambio sobre la procedencia de los recursos en la línea sugerida por la STC 204/1987 y STS de 16 de noviembre de 1992.
- Se introduce un nuevo apartado —el 58.4 «*con el fin de evitar que el ciudadano intente obtener fraudulentamente un silencio estimatorio*» (43), consistente en la declaración de que se entenderá cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, cuando la notificación se haya emitido y contenga el texto íntegro de la resolución, aun cuando ésta no se haya recibido (o se haya rehusado) con tal de que conste «*debidamente acreditado*» el intento de notificación. Posiblemente sea este uno de los aspectos prácticos más polémicos de la reforma y de los que más hagan trabajar a los órganos administrativos y a los servicios de Correos en los próximos años (de hecho, como señala López Parada (44), de 1979 a la actualidad se han planteado al Tribunal Supremo problemas con notificaciones por correo en más de 60 ocasiones).
- En el artículo 59 se establece la obligatoriedad de un «segundo intento notificador» (el cartero siempre llama dos veces, en este caso), cuando, practicada la notificación una primera vez en el domicilio del interesado, nadie pudiera hacerse cargo de la misma (mejor debiera decir «nadie se hiciera cargo de la misma, porque el interesado que «*pudiera*» hacerse cargo de ella, la rehusa), debiendo hacerse constar tal circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que, como hemos señalado, se repetirá por una segunda y última vez, y en una hora distinta, dentro de los tres días siguientes.

XII. REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

Dice RODRÍGUEZ ARANA que, «donde más se aprecia la sensibilidad hacia la garantía de la posición jurídica del ciudadano es en la modificación del régimen de revisión de los actos administrativos y de los recursos» (45). En este apartado nos vamos a referir a las mo-

(42) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento administrativo y proceso administrativo (Ante la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 99, julio-septiembre 1998, pág. 330.

(43) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *op. cit.*, pág. 878.

(44) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier, *op. cit.*, pág. 42.

(45) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *op. cit.*, pág. 883.

dificaciones introducidas en la revisión de actos administrativos, esto es, primero, de la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos, luego, de la declaración de lesividad de los actos anulables favorables para los interesados y, en tercer lugar, de la revocación de los actos desfavorables.

1. Revisión de disposiciones administrativas y actos nulos

La primera modificación importante contenida en el artículo 102 consiste en prever la revisión de oficio, no sólo respecto de los actos nulos de pleno derecho (artículo 102.1 en relación con el artículo 62.1), sino también de las disposiciones administrativas nulas de pleno derecho (artículo 102.2, en relación con el artículo 62.2). Tal modificación fue sugerida tanto por el parecer mayoritario de la doctrina, como por el Consejo de Estado (46).

El artículo 102.1 y 2 regula también el procedimiento de oficio para la revisión de disposiciones administrativas y actos nulos, que es similar en ambos casos, salvo que en el caso de los actos nulos, la declaración de nulidad se condiciona a que los actos administrativos no hayan sido recurridos en plazo. Tanto en uno como en otro caso se exige, con carácter previo, preceptivo y vinculante, el dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma.

El apartado 3 de este artículo 102 introduce como novedad un trámite de inadmisión de las solicitudes de los interesados que insten la revisión de oficio de actos nulos, sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma «cuando las mismas no se basen en algunas de las causas de nulidad del artículo 62, carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales». La inclusión de este apartado 3 nos parece afortunada ya que recoge la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Especial de Revisión, de 7 de mayo de 1992, en línea con otras precedentes. El posible abuso por parte de la Administración en el uso excesivo de esta facultad queda-

(46) El procedimiento de revisión de las disposiciones de carácter general sólo podrán iniciarse de oficio y nunca a instancia del interesado, ya que el particular dispone de suficientes instrumentos para reaccionar frente a las disposiciones de carácter general que considere nulas, como es la interposición de un recurso contra un acto administrativo que se funde en la nulidad de la disposición en cuya aplicación se dicte, que se regula en el párrafo segundo del art. 107.3, de modo similar al previsto en el artículo 26 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. (*Estudio introductorio*, pág. 25).

ría compensado, tanto por la obligatoriedad de la motivación, expresamente señalada en este artículo y apartado, como mediante la eventual impugnación en vía contenciosa de la resolución de inadmisión a trámite de la solicitud del interesado.

Lo más trascendente cara al futuro de la nueva regulación es, sin duda, lo que sucede con los actos administrativos dictados en aplicación de la disposición declarada nula. Aquí debemos distinguir entre actos que no hayan adquirido firmeza y actos firmes. Los actos que no hayan adquirido firmeza —por estar recurridos o no haber transcurrido aún el plazo de interposición del recurso— serán, consecuentemente, nulos desde el momento en que se declare la nulidad de la disposición de la que tales actos son de aplicación. En cuanto a los actos firmes, la declaración de nulidad de la disposición administrativa no implica la invalidez de los actos firmes dictados en su aplicación, pero el apartado 4 del artículo 102 habilita a la Administración para «establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley», es decir, que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado y que las lesiones producidas a los particulares no provengan de daños que estos tengan el deber jurídico de soportar o que no se deriven de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables.

El apartado 5 del artículo 103 prevé también que transcurrido un plazo de tres meses desde el inicio de oficio del procedimiento sin haberse dictado resolución (debería haber dicho mejor sin notificarse la resolución recaída, por concordancia con el artículo 42.2) se producirá automáticamente la caducidad del procedimiento. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, este podrá entender desestimada la misma por silencio administrativo a los efectos de interponer el correspondiente recurso.

Corresponde a cada Administración Pública, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, determinar cual es el órgano competente para acordar la revisión de oficio de actos nulos. Por la Administración General del Estado, la disposición adicional decimosexta de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Lofage) señala que el órgano competente será el superior jerárquico del que dictó el acto objeto de revisión.

Por último, aunque el artículo 102 no lo señala expresamente, parece lógico que la declaración de nulidad de una disposición administrativa sea objeto de publicación en el mismo Boletín Oficial donde se publicó originariamente.

2. Declaración de lesividad de actos anulables

Dice la Exposición de Motivos que «En cuanto a los actos anulables, se elimina la potestad revisora de la Administración prevista en el artículo 103, con lo que se obliga a la Administración Pública a acudir a los Tribunales si quiere revisarlos, mediante la pertinente declaración de lesividad y posterior impugnación, eliminando también la posibilidad de que los ciudadanos utilizasen esta vía que había desnaturalizado por concepto el régimen de los recursos administrativos. De esta forma, se colocan Administración y ciudadanos en una posición equiparable».

En efecto, con anterioridad a la reforma, la Administración Pública podía anular un acto favorable para los interesados, sin necesidad de declararlo lesivo para el interés público ni de impugnarlo posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con tal de que no hubiesen transcurrido cuatro años desde que el acto se dictó y mediara informe preceptivo —ni siquiera vinculante— del Consejo de Estado o de órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

La doctrina científica mayoritaria fue especialmente dura con la redacción del anterior artículo 103. Baste consignar la opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, quien señaló que «esta regla contrasta con toda nuestra tradición (recurso de lesividad desde los orígenes del contencioso) y con el régimen común en los Estados de nuestro área cultural...»; «regla (que) carece, además, de cualquier justificación práctica e infringe, a mi juicio, principios constitucionales de fondo» (47).

Con la nueva redacción, las aguas vuelven a su cauce en la línea tradicional del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. La declaración de lesividad de los actos anulables favorables a los interesados se configura como un auténtico procedimiento administrativo y como presupuesto procesal obligado a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

(47) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992*, Revista de Administración Pública, Núm. 130, enero-abril 1993, pág. 215. En el proceso de consultas sobre la reforma de la Ley no faltaron, sin embargo, voces, como la del profesor BLASCO ESTEVE, a favor de conservar incólume esta potestad de anulación de oficios de actos anulables, so pretexto de que «si le privamos entonces de esta posibilidad y dejamos sólo la declaración de lesividad, esto significa que la Administración tiene que acudir necesariamente a los Tribunales, con el atasco actual que sufren», *op. cit.*, pág. 147.

Conforme a la redacción del actual artículo 103, las Administraciones Públicas podrán declarar la lesividad de un acto favorable a los particulares (expresión que se prefiere a la anterior de acto declarativo de derechos, contra la opinión, por ejemplo, de PARADA VÁZQUEZ), siempre que no hayan transcurrido cuatro años desde que se dictó, y previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo. Este trámite de audiencia a los interesados que a LÓPEZ PARADA le parece «tal vez en exceso garantista» (48), no figuraba, en efecto, en el artículo 110 de la LPA.

La nueva redacción, a diferencia de la anterior, no incorpora expresamente la posibilidad de que el procedimiento de lesividad pueda ser iniciado a solicitud del interesado. La supresión no parece gratuita. En efecto, con la anterior legislación, la revisión de oficio «abierta» a los particulares se convirtió en palabras de SÁNCHEZ MORÓN «en un recurso administrativo bis, incluso, además, dicho expresamente para aquellos casos en que no cabe recurso o se ha pasado el plazo» (49). Ahora, con la reforma, parece que la revisión de oficio se reduce de nuevo «a lo que históricamente fue».

Transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiese declarado su lesividad se producirá la caducidad del mismo (artículo 103.3).

El artículo establece, por último, una regla de competencia en función de cual fuere la Administración Pública de la que provenga el acto. Si esta fuere la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia (50), y si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la entidad.

3. Revocación de actos

En materia de revocación de actos «de gravamen o desfavorables», el nuevo artículo 105 «refuerza sus límites», señalando que no

(48) LÓPEZ PARADA, Francisco Javier, *op. cit.*, pág. 43.

(49) SÁNCHEZ MORÓN, Miguel en «Jornadas de Estudio...», *op. cit.*, pág. 145.

(50) En la Administración General del Estado, la competencia para declarar la lesividad de los actos anulables corresponde al Consejo de Ministros respecto de sus propios actos y de los dictados por los Ministros; a los Ministros respecto de los de los Secretarios de Estado u órganos directivos no adscritos a una Secretaría de Estado, y a los Secretarios de Estado respecto de los órganos directivos de ellos dependientes.

puede constituir dispensa o exención no permitidas por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad, ni al interés público, ni al ordenamiento jurídico, limitaciones tan generales que sin duda reducen el campo de maniobra de la Administración en cuanto a posibilidades de revocación.

XIII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Respecto al sistema de recursos, dice la Exposición de Motivos, «se producen importantes modificaciones». Estas afectan, de una parte, al (re) establecimiento del recurso de reposición, como potestativo y, de otra, a la recuperación de la denominación tradicional del recurso de alzada, junto con algunas otras modificaciones menores en la regulación del recurso extraordinario de revisión y en los presupuestos procesales para la impugnación de actos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Veamos cada una de ellas, por separado.

1. Recursos de reposición y de alzada

Los artículos 106, 116 y 117 de la Ley (re)establecen y regulan el recurso de reposición, tradicional en nuestro derecho, con carácter potestativo para el interesado, haciéndose eco de la general petición de la doctrina. Recordaremos, en lo tocante a este punto, como la Ley 30/92 eliminó esta clase de recurso administrativo, por razones no del todo convincentes. La supresión del recurso de reposición fue lamentada por un importante sector doctrinal. «No hay ganancia en la supresión. Se priva al ciudadano de una garantía ante la propia Administración sin más coste que el retraso voluntario en un mes para acudir al juez contencioso-administrativo y es también criticable porque priva a la Administración de una oportunidad de volver sobre sus actos inválidos, o al menos, de enterarse antes de que el juez contencioso le comunique, reclamándole el expediente administrativo, que tiene un proceso pendiente y las razones en las que se funda el reclamante» decía PARADA (51). La consecuencia práctica para el gestor de procedimientos que se deriva de la supresión del recurso de reposición es que los expedientes administrativos se remiten actualmente a los órganos de la jurisdicción, sin más argumentación que la que figura en la resolución o acto recurrido, ya que la Administración desconoce las razones de la parte demandante, salvo facultades de adivinación o vaticinio, que podrían llegar a ser aventuradas.

(51) PARADA VÁZQUEZ, Ramón, en «Régimen Jurídico...», *op. cit.*, pág. 363.

Recurrir o no recurrir en reposición es una cuestión que atañe exclusivamente al particular y que la Administración no puede vetar, argumentando que «es difícil pensar que el propio órgano autor de un acto administrativo vaya a cambiar su opinión en esa especie de "segunda oportunidad" que constituye el recurso de reposición» (52). En efecto, como señala GONZÁLEZ PÉREZ, será el administrado, en función de la naturaleza del asunto, quién considerará la conveniencia de acudir a la vía administrativa por considerar «posible una resolución estimatoria por esta vía, sin tener que acudir al proceso, siempre más lento, complicado y costoso...pero si tiene la convicción de que nada logrará en esta vía, no tiene sentido demorar el momento de acudir al proceso, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil» (53). En último extremo, como apunta el Consejo de Estado «restablecer con carácter potestativo el recurso de reposición... permite a la Administración... corregir sus manifiestos errores de hecho o de apreciación» (54).

Pues bien, la reforma actuada por la Ley 4/99 remedia el mal causado por la desaparición de recurso de reposición, especialmente en las Entidades Locales, donde, debido a su estructura jerarquizada son muchos los actos administrativos que agotan esta vía y que, con la anterior legislación habían necesariamente de ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la consiguiente acumulación de asuntos. El artículo 107 (re)establece el recurso potestativo de reposición, junto con el de alzada, si bien, con una deficiente técnica legislativa, mezcla en este artículo ambas clases de recursos para luego diferenciar en secciones distintas su régimen específico, por lo cual, para clarificación de nuestros lectores, elaboramos el siguiente cuadro descriptivo, antes de comentar algunos detalles de su regulación:

(52) ABATI GARCÍA MANSO, Ernesto. «La revisión de los actos administrativos por las Administraciones Públicas en la LRJ-PAC», *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1993, págs. 99-100.

(53) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, en «Procedimiento Administrativo...», *op. cit.*, pág. 339.

(54) Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, pág. 1.813.

Régimen	Recurso de reposición	Recurso de alzada
Objeto	Actos que pongan fin a la vía administrativa (resoluciones administrativas y cuerdos, pactos o convenios que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento. Artículo 109 c), d) y e).	Resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa. Actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.
Organo ante el que se interpone el recurso	Ante el mismo órgano que dictó el acto.	Ante el órgano que dictó el acto o ante el competente para resolverlo.
Plazo	1 mes, si el acto es expreso 3 meses, si el acto no lo fuera, contados a partir del día siguiente al de la producción del acto presunto	1 mes si el acto fuere expreso. 3 meses, si no lo fuera, contados a partir del día siguiente a aquél en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.
Efectos de la interposición	No se puede interponer recurso contencioso-administrativo hasta tanto no se haya resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso interpuesto.	Interrumpe los plazos de producción de firmeza del acto administrativo.

Resolución y notificación	1 mes.	3 meses.
	Si no se resuelve en plazo de forma expresa queda abierta la vía jurisdiccional. Contra la resolución del recurso no podrá interponerse de nuevo otro recurso de reposición.	Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo que éste se hubiera interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, en cuyo caso se entenderá estimado si el órgano administrativo no hubiera dictado resolución expresa sobre el asunto. Contra la resolución del recurso no cabe ningún otro recurso administrativo, salvo, en su caso, el recurso extraordinario de revisión.

Como acotaciones al cuadro anterior podemos señalar las siguientes:

- El artículo 107 contiene dos nuevos supuestos de actos de trámite susceptibles de ser recurridos en alzada, esto es, actos de trámite «que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto» y actos de trámite «que producen perjuicios irreparables a derechos e intereses legítimos». Cualquier otro acto de trámite no incluido en la redacción ampliada del artículo 107.1 no será impugnabile sino en la medida que lo decidido en él aparezca recogido en la resolución que ponga fin al procedimiento y que podrá ser objeto de recurso de reposición, previo al contencioso.
- El recurso de alzada recobra su antigua denominación «que a más de su carácter tradicional, es mucho más expresiva que la de ordinario» (55) como era denominado anteriormente, manteniéndose la previsión de su posible sustitución «en supuestos o ámbitos sectoriales determinados y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas...» (artículo 107.2). Idéntica posibilidad se prevé para el (re)establecido recurso de reposición, el cual «podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respe-

(55) Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, pág. 1.812.

tando su carácter potestativo para el interesado» (artículo 107.2). A este respecto, el Consejo de Estado, «a la vista de la progresiva saturación de la jurisdicción contencioso-administrativa», sugirió incluir en la reforma de la Ley 30/92 «una disposición adicional en la que se estableciera que, dentro de un plazo razonable, el Gobierno presentará un proyecto de Ley que tendrá como único y exclusivo objeto establecer una regulación sistemática del conjunto de vías alternativas a la judicial», apuntando en la Ponencia de la Comisión de Estudios, «algún detalle» a la posible regulación de esta vía alternativa, como es que, «En definitiva, en materia de personal, sanciones, tributación local y quizás también urbanismo, debería implantarse un régimen específico de recursos en vía administrativa cuya resolución corresponderá a órganos colegiados especializados en esas materias y en los que deberían tener un singular peso específico profesionales con la adecuada formación jurídica» (56). La respuesta a esta sugerencia es la disposición adicional segunda de la Ley 4/99, que a ningún gestor de procedimientos debiera pasar inadvertida y que emplaza al Gobierno en el plazo de dieciocho meses a remitir a las Cortes Generales «el proyecto o proyectos de Ley que resulten necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y reposición.

- Se corrige una cuestión puntual referente a determinados procedimientos de gestión de personal y es que, a los efectos del recurso de alzada, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas «y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que están adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al Presidente de los mismos» (artículo 114.1).
- Un sector doctrinal critica la distinta determinación de los plazos de resolución de los recursos administrativos: un mes para el recurso de reposición y tres meses para el de alzada, por lo que, en este último caso, como señala GONZÁLEZ PÉREZ «será necesario esperar tres meses para poder demandar justicia, por mucha seguridad que tenga el administrado de que el recurso no va a servir absolutamente para nada» (57).
- Se mantiene, contra la tradición de la LPA de 1958, la exclusión de recurso en vía administrativa contra las disposiciones de carácter general, que únicamente serán impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

(56) Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, pág. 1.814.

(57) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, en «Procedimiento Administrativo...», *op. cit.*, pág. 340.

- Y por último, como excepción a la aplicación de la Ley a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, los cuales seguirán rigiéndose por la normativa anterior (disposición transitoria segunda, primer párrafo), se dispone, en cuanto al nuevo sistema de recursos (así como el de revisión de oficio) que les será de aplicación desde el momento de entrada en vigor de la Ley, esto es desde el 14 de abril de 1999.

2. Recurso extraordinario de revisión

En la regulación del recurso de revisión, ahora calificado de carácter extraordinario, contra los actos firmes en vía administrativa, cabe señalar, como principal novedad, la previsión de un trámite de inadmisión del recurso, siempre que el mismo no se funde en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 118.1 o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales, previsión de la que no podemos sino alabar su prudencia. Esta decisión de inadmisión compete al órgano al que corresponde conocer del recurso y deberá formularse en acuerdo motivado, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (artículo 119).

El listado taxativo de las circunstancias que pueden dar lugar a la interposición del recurso no sufre apenas modificaciones, salvo que se precisa mejor la causa segunda —aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida— «para excluir la posible reinterpretación jurídica de materiales ya conocidos y eliminar dudas en cuanto al término «a quo» para el cómputo de los correspondientes plazos» (58).

Se aclara —contra la opinión del Consejo de Estado (59)— que será el mismo órgano que dictó el acto firme en vía administrativa, el que será competente para la resolución del recurso (artículo 118.1) y se precisa que, transcurridos tres meses desde la interposición del mismo, sin haberse notificado la resolución recaída, el recurso se entenderá desestimado, quedando expedita la vía judicial.

(58) Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, pág. 1.813. A partir de la entrada en vigor de la Ley 4/1999, queda desautorizada la práctica de aportación de documentos conocidos pero omitidos intencionadamente en el recurso ordinario.

(59) «Mientras la reposición es lógico que se plantee ante el órgano que dictó el acto recurrido, un recurso como el de revisión ha de ser resuelto por quién sea ajeno y jerárquicamente superior al que cometió errores de hecho o conoció insuficientemente los hechos». Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, pág. 1.813.

Con estas pequeñas modificaciones, el cuadro descriptivo del recurso extraordinario de revisión es el siguiente:

Objeto	Actos firmes en vía administrativa
Causas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Error de hecho, que resulte de los documentos incorporados al expediente. 2. Aparición de documentos de valor esencial que, aunque posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida. 3. Influencia en la resolución de documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme. 4. Prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible declarada en virtud de sentencia judicial firme.
Plazo	4 años en el supuesto de la causa 1. 3 meses, en los restantes supuestos, a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.
Órgano competente	El órgano competente para resolución del recurso es el que dictó el acto recurrido.
Resolución	3 meses para resolver y notificar, transcurridos los cuales se entenderá desestimado el recurso.

3. Presupuestos procesales de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa

La modificación de la Ley 30/92 ha eliminado, como requisito previo a la impugnación del acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la comunicación previa «*por ser, no sólo innecesaria, sino probablemente obstaculizadora de un proceso judicial ágil y breve*», según reza la Exposición de Motivos, en concordancia con la desaparición de tan superflua figura en la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa por Ley 20/1998, de 13 de julio.

En realidad se trata de certificar la defunción de un instituto ya fenecido de muerte natural, a partir de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 76/1996 de 30 de abril, que declaró la no exigibilidad de la acreditación de la comunicación previa. Este asunto ya fue comentado doctrinalmente, tanto con carácter previo como posterior a la Sentencia citada, entre otros, por GONZÁLEZ PÉREZ, SAR-

MIENTO ACOSTA y el autor de estos comentarios (60), por lo que sólo cabe congratularnos de este «Adiós definitivo a la comunicación previa», sucedáneo inútil del entonces eliminado, y ahora felizmente recuperado, recurso potestativo de reposición.

Mayor interés revisten las matizaciones del artículo 111 en relación con la no suspensión de la ejecución de los actos administrativos impugnados en vía de recurso, que se mantiene como regla general, si bien se introducen «*con las cautelas adecuadas, algunos criterios que la jurisprudencia había manifestado reiteradamente sobre la tutela cautelar, autorizándose la posibilidad de que la suspensión, en el marco del principio de razonabilidad, pueda prolongarse sin solución de continuidad en la sede jurisdiccional*», conforme expresa la Exposición de Motivos.

Según la redacción —un tanto confusa— del artículo 111, la suspensión de los actos administrativos recurridos es un hecho excepcional, que se produce por los dos únicos motivos o circunstancias señalados en el número 2 de este artículo: que la ejecución pudiera causar perjuicio de imposible o difícil reparación o que la impugnación se fundamente en alguna causa de nulidad de pleno derecho. El órgano competente administrativo, que conozca de la solicitud de suspensión, deberá resolver «*al respecto*» en el plazo de treinta días, entendiéndose suspendido el acto si no se resuelve expresamente en dicho plazo. Como señala la doctrina, la solicitud de suspensión obliga al órgano decisor a resolver de forma ponderada y suficientemente razonada, en atención a los intereses en juego. Según la relevancia de éstos, el órgano decisor podrá establecer o adoptar las medias cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.

La novedad de la modificación se halla en la obligatoriedad de prestar caución o garantía suficiente para responder de los posibles perjuicios «*de cualquier naturaleza*» que pudieran causarse derivados de la suspensión, en los términos establecidos reglamentariamente.

De otro lado, la suspensión decidida por el órgano administrativo competente «*podrá prolongarse después de agotada la vía administrativa cuando exista medida cautelar y sus efectos se extenderán a la vía contencioso-administrativa*» (artículo 111.4, tercer párrafo).

(60) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, «El anuncio previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 90, abril-junio, 1996; SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., «Las incógnitas de la regulación de los recursos administrativos» en *Actualidad Administrativa* núm. 2, 8-14 de enero de 1996 y MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel, «Adiós a la comunicación previa», en *Actualidad Administrativa* núm. 34 /16-22 septiembre 1996.

Más equívoca es la declaración del último inciso de este párrafo cuarto de que «*Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud*», que pudiera referirse a aquellos supuestos en los que no exista por medio medida cautelar, ya que en este caso la suspensión se puede mantener a lo largo de la sustanciación del proceso y hasta su resolución. Según nuestra interpretación, el mantenimiento de la suspensión del acto no garantizada por medida cautelar, después de la resolución de la impugnación administrativa, precisará de un expreso pronunciamiento del órgano jurisdiccional, manteniéndose, en su caso, la suspensión decidida por éste hasta tanto se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la cuestión.

El problema está en el tiempo que media entre la notificación de la resolución del recurso administrativo y el momento de la interposición por parte del interesado del recurso contencioso en el que solicita la suspensión del acto no garantizado cautelarmente, lapso de tiempo que la Administración podría aprovechar para ejecutar el acto. Tal posibilidad de riesgo aconseja que el interesado ponga cuanto antes en conocimiento de la Administración el hecho de la interposición del recurso contencioso, sin esperar a que el órgano jurisdiccional recabe de la Administración el envío del expediente administrativo y obliga a esta, en virtud del principio de buena fe, a dejar transcurrir los plazos de interposición del recurso contencioso antes de decidir sobre la ejecución del acto administrativo.

XIV. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL A SU SERVICIO

En nuestro ordenamiento jurídico, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tiene sede constitucional (artículos 9.3, 106.2 y 121 CE), si bien habrá que aguardar para su desarrollo legislativo ordinario hasta la promulgación de la Ley 30/92. Esta Ley, completada en sus aspectos procedimentales por el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, es la que ha sido objeto de modificaciones concretas por la Ley 4/99, que pasamos seguidamente a comentar:

La primera modificación afecta al artículo 140, relativo a la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas. La doctri-

na —especialmente MUÑOZ MACHADO— había criticado con anterioridad la redacción bastante parca de este artículo, limitada a «*fórmulas colegiadas de actuación*», como único supuesto capaz de generar una responsabilidad solidaria de las Administraciones Públicas concurrentes. Como las relaciones interadministrativas son, obviamente de una mayor riqueza y pluralidad, no agotándose en una sola fórmula, la modificación del artículo 140, con buen tino, distingue entre «*fórmulas conjuntas*» —que engloba las anteriores fórmulas colegiadas y otras fórmulas estables de coparticipación— del apartado 1 de este artículo, de otros supuestos donde las Administraciones Públicas coparticipan sin necesidad de una simultaneidad temporal. Para el primer supuesto se establece la fórmula de la responsabilidad solidaria, sin perjuicio de que «*el instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta*» determine la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas.

Para el segundo supuesto de participación difusa, la regla será, por el contrario, la fijación determinada de distintas cuotas de responsabilidad para cada Administración Pública «*atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención*», si bien, habida cuenta de que, a veces, será difícil determinar las cuotas respectivas, pese a la existencia de estos criterios orientadores, se establece como subsidiaria la fórmula de responsabilidad solidaria cuando dicha determinación no sea posible. En puridad, quizás hubiera sido más correcto invertir esta regla, de tal forma que existiría responsabilidad solidaria para todos estos casos, salvo que pudiera determinarse una responsabilidad clara imputable a cada una de las Administraciones Públicas o cuando las distintas cuotas de responsabilidad estuvieran fijadas de antemano.

La segunda modificación afecta al artículo 141 y trata de aclarar la relación entre daños causados y el estado de la técnica en cada momento, declarando que «*no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquellos*». Parece que se está pensando específicamente en el ámbito sanitario, donde se trata de exculpar aquellas actuaciones médico-sanitarias cuando se produjeran daños que no se hubieran producido si la ciencia o la técnica estuvieran más adelantadas, por ejemplo, en asuntos como los del contagio del sida por transfusiones sanguíneas realizadas con anterioridad a la obligatoriedad de practicar controles preventivos de la contaminación por el virus a los hemoderivados, como apunta

JOAQUIM ANDRÉS (61). No se trataría, empero, de un supuesto de fuerza mayor, como así lo conceptúa la Exposición de Motivos, sino más bien de situar este tipo de exculpación dentro del terreno de la antijuricidad.

Otra de las modificaciones se refiere al cálculo de la cuantía de la indemnización que se ve mejorada, en beneficio del afectado, previéndose «su actualización a la fecha que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria». La redacción no es sencilla de entender para el profano. Según la modificación efectuada parece que a la cantidad resultante de la indemnización —fijada por la Administración o, en caso de controversia, por el juez de lo contencioso-administrativo— debe añadirse en el momento del pago la correspondiente actualización monetaria con arreglo al IPC, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, más los intereses de demora, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, aunque hay cierta polémica sobre si se debe aplicar esta Ley o la Ley General Tributaria, modificada parcialmente por Ley 25/1995, de 20 de julio, cuyo artículo 58.c) modifica sustancialmente la cuantificación de los intereses de demora.

Por lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, dice la Exposición de Motivos que «se pretende garantizar su efectividad, al preverse en el artículo 145 que se exigirá de oficio», es decir que la exigencia de responsabilidad por la Administración a sus autoridades y personal a su servicio pasa de ser una posibilidad («podrá», en la redacción anterior) a ser una exigencia necesaria en los supuestos en que aquellos incurran en responsabilidad por dolo, culpa o negligencia graves. La modificación no es en absoluto, intrascendente. Como observó el Consejo de Estado —que sugería extenderlo, incluso, a los casos en que la autoridad o funcionario hubiese dictado un acto nulo de pleno derecho— la experiencia acumulada desde 1957 «permite afirmar la absoluta y radical inutilidad práctica de la actual regulación de la acción de regreso contra los funcionarios y autoridades que hubieran causado daño a los interesados» (62). Con la nueva regulación, se transforma la acción de regreso de potestativa en

(61) ANDRÉS, Joaquim, «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», en *Revista IURIS, Actualidad y práctica del Derecho* núm. 28, mayo de 1999.

(62) Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, pág. 1.814.

preceptiva u obligatoria, circunstancia que no debieran pasar por alto, tanto las Autoridades, como los funcionarios (ahora llamados, con más propiedad, si cabe, «responsables» de los procedimientos administrativos).

Ambos tipos de responsabilidad patrimonial son compatibles con la responsabilidad penal y civil derivada del delito del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuya exigencia no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que exista una cierta prejudicialidad penal de forma que «la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial» (artículo 146). A diferencia del texto anterior, no se menciona la responsabilidad civil, no derivada de delito del personal al servicio de las Administraciones Públicas por los daños producidos en el desempeño de su servicio, por lo que, consecuentemente se derogaron en la disposición derogatoria, la Ley de 5 de abril de 1904 y el Real Decreto de 23 de septiembre de 1904, relativos a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos.

Otra modificación importante, en este caso inducida por la redacción del artículo 2e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa («El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con ...e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiéndose ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social»), es el sometimiento de los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial contenido en el Título X de la Ley, la reclamación de responsabilidad de derecho privado (artículo 144) y la responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (disposición adicional duodécima) a la jurisdicción contencioso-administrativa. Consecuentemente, dentro del ámbito sanitario, que es donde más reclamaciones se producen, cualquier reclamación de responsabilidad patrimonial por daños y servicios causados o con ocasión de la prestación de asistencia sanitaria seguirá los trámites administrativos previstos en los artículos 142 y 143, «correspondiendo su revisión al orden contencioso-administrativo, en todo caso». Con esta «unificación del fuero jurisdiccional», se trata de reforzar la idea de «sistema», en toda la regulación de la responsabilidad patrimonial.

XV. ESPECIFICIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS

Entre las disposiciones de la parte final de la Ley 30/92 destacan por su importancia las que se refieren a ciertos procedimientos «específicos» (en el sistema tradicional de la LPA se denominaban «especiales»), que mantienen su especificidad con la modificación introducida por la Ley 4/99. Dos son los procedimientos específicos que son objeto predilecto de atención en esta reforma:

- Los procedimientos administrativos en materia tributaria (disposición adicional quinta).
- Los procedimientos administrativos instados ante las misiones diplomáticas y oficinas consulares, por ciudadanos extranjeros no comunitarios (disposición adicional undécima).

En lo que respecta a los primeros, la nueva redacción recoge la sugerencia del Consejo de Estado de que «*los principios de la Ley 30/1992 son de aplicación plena y prioritaria —o subsidiaria— a los procedimientos tributarios*», los cuales «*deberán regirse por su normativa específica, si bien ésta y, más aún, su interpretación y aplicación, deben garantizar la vigencia de los principios de la Ley 30/1992, cuyas disposiciones, además, tendrán carácter supletorio respecto de la misma*» (63). Por ello, se sustituye, en la disposición adicional quinta, la mención a la «*subsidiaridad*», que figuraba en la redacción anterior, por la más adecuada de «*supletoriedad*» de la Ley 30/92, «*en defecto de norma tributaria aplicable*».

Por lo que se refiere a los procedimientos administrativos instados ante misiones diplomáticas y oficinas consulares por ciudadanos extranjeros no comunitarios, se dispone que «*se regirán por su normativa específica, que se adecuará a los compromisos internacionales asumidos por España y, en materia de visados, a los convenios de Schengen y disposiciones que lo desarrollen, aplicándose supletoriamente la presente Ley*».

Se mantiene la anterior redacción por lo que se refiere a los procedimientos específicos en materia de Actos de Seguridad Social y Desempleo (disposición adicional sexta), procedimiento administrativo sancionador para infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social (disposición adicional séptima), y para los procedimientos disciplinarios (disposición adicional octava), debiendo tenerse en cuenta, con referencia a

(63) Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, pág. 1.813.

estos últimos, las importantes matizaciones establecidas por la disposición adicional tercera de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, cuya redacción más perfilada («*Los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración General del Estado se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las normas contenidas en los títulos preliminar, I, II, III, IV, V, VII, VIII y X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*»), bien pudiera haber sido recogida en esta modificación de la Ley.

XVI. SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS (CON ESPECIAL REFERENCIA A LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PERSONAL)

Uno de los puntos menos claros de la modificación de la Ley 30/92, es el que se refiere, curiosamente a la simplificación de los procedimientos. A tal efecto, la disposición adicional primera (*Simplificación de procedimientos*) de la Ley 4/99 emplaza al Gobierno para que «*en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley*» establezca las modificaciones normativas precisas «*en las disposiciones reglamentarias dictadas en la adecuación y desarrollo de la Ley 30/1992...*» «*para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes*» en el ámbito de la Administración General del Estado «*atendiendo especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, así como a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública*», sin perjuicio de la «*disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley*» (disposición adicional primera.1 de la Ley 4/99).

De otra parte, el apartado 2 de esta disposición adicional primera, diferencia de la simplificación de los procedimientos administrativos, la «*adaptación*» de las normas reguladoras de los procedimientos, sin distinción de rango, al sentido del silencio administrativo establecido en la presente Ley, esto es al silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud de los particulares (artículo 43). Ambas actividades, simplificación y adaptación, forman parte de un proceso «*integral*» de simplificación —como así lo denomina el preámbulo del Real Decreto 670/1999, de 23 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa (BOE del 7 de mayo)—, tienen distinta dimensión temporal, según se refiera a la simplificación de los procedimientos administrativos, según lo establecido en la disposición adicional primera.1 de la Ley 4/99 o a la «*adaptación de la actividad administrativa al silencio positivo esta-*

blecido en la Ley», conforme establece la disposición adicional primera.2. La primera, referida a la implantación de categorías generales de procedimiento y a la eliminación de trámites innecesarios, debe hacerse en el plazo de un año, según ya se ha indicado, mientras que la segunda —adaptación al cambio de régimen del silencio administrativo— se hará en el plazo de dos años.

Para oscurecer un poco más la cuestión, la disposición transitoria primera (*Subsistencia de normas preexistentes*) dispone que mientras no lleven a efecto las previsiones de la disposición adicional primera, esto es mientras no se lleve a efecto la simplificación de los procedimientos administrativos en el plazo de un año, «continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992, ..., así como las dictadas en desarrollo de la misma, en cuanto no se opongan a la presente Ley», con la particularidad, que no le debe pasar inadvertida al gestor de procedimientos, de que cuando las normas preexistentes hayan establecido un plazo superior a los seis meses, se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución «será precisamente de seis meses». Por el contrario, cuando la norma preexistente fije un plazo de tres meses haciendo referencia expresa al artículo 42.2 de la Ley 30/92 (por ejemplo, apartados 2 k y 3.2 del Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de procedimientos de gestión de personal a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), entendemos que deberá mantenerse este plazo, al ser más favorable para el interesado.

«Asimismo y, mientras no se lleven a efecto las previsiones del apartado 2 de la disposición adicional primera», esto es mientras no se lleve a efecto «la adaptación de la normativa reguladora de los procedimientos al sentido del silencio establecido en la Ley», en el plazo de dos años, «conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley».

Por último, en cuanto a los procedimientos en tramitación, iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 4/99, se dispone que esta no le será de aplicación, salvo en lo que se refiere al sistema de revisión de oficio y recursos administrativos que si resultará de aplicación (disposición transitoria segunda de la Ley 4/99).

Con todas estas precisiones, hemos construido el siguiente cuadro descriptivo del proceso integral de simplificación de procedimientos, que será abordado en el futuro.

Alcance	Objeto	Plazo	Normas preexistentes	Procedimientos en tramitación
Implantación de categorías generales de procedimientos. Eliminación de trámites innecesarios.	Normas reglamentarias	Un año	Continuarán en vigor durante este plazo, pero el plazo máximo de resolución y notificación será de 6 meses.	Se rigen por la normativa anterior, salvo en el sistema de revisión de oficio y de recursos administrativos.
Adaptación al silencio positivo.	Normas reguladoras de los procedimientos.	Dos años.	El sentido del silencio establecido conserva su validez, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la Ley 30/92 modificada.	

Esta estrategia de simplificación integral afecta a distintas «categorías de procedimientos administrativos», entre ellas, a los procedimientos de gestión de personal que ya fueron adecuados a la Ley 30/92, por Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto (BOE de 19 de agosto).

El citado Real Decreto de adecuación señalaba en su preámbulo que los procedimientos de gestión de personal «reúnen características especiales que los diferencian de los que, en un ámbito jurídico distinto, se desenvuelven entre la Administración y los particulares, por cuanto la relación funcional o de servicio que une a la Administración con su personal, es, por su propia naturaleza, una relación de supremacía especial, como ha señalado el Tribunal Constitucional».

Tal relación de supremacía especial, como fundamento de la relación jurídica que une a la Administración con el personal a su servicio, es reconocible en el propio texto de la ley 30/92, en sus artículos 25, 35, 55, 88, 126 y 137, por ejemplo, de los que se infiere claramente que la posición jurídica del funcionario se haya sujeta a determinadas exigencias que se entienden necesarias para el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Sin embargo, estas «características especiales» no fueron suficientes para excluir de la aplicación directa de la Ley 30/92 a los procedimientos de gestión de personal, como así se hizo en el caso, entre otros, de los procedimientos tributarios o los de seguridad social. Por el contrario, la ley 30/92 menciona expresamente a los procedimientos de gestión de personal, al menos en tres ocasiones:

- En el artículo 54.2, se refiere a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva (que se pueden identificar, en parte, con los tradicionales de oposiciones y concursos).
- En el artículo 114, en el que se cita literalmente a los Tribunales y órganos de selección de personal al servicio de las Administraciones Públicas, a efectos de interposición del recurso de alzada.
- En la antigua disposición adicional novena, hoy derogada por la disposición derogatoria única, apartado g) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por tanto, resulta indudable que los procedimientos de gestión de personal, en cuanto incluidos expresamente en el ámbito de aplicación directa de la Ley 30/92, deben ser objeto de simplificación procedimental y de adecuación a la regla del silencio positivo, salvo que una determinación legislativa los excluya de esta última regla, al menos en parte.

El reto futuro estará en como conseguir tal simplificación y adecuación, habida cuenta de las «características especiales» de los procedimientos de gestión de personal. A nuestro juicio, aunque la respuesta tendrá que darla la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, deberá dedicarse un capítulo específico de la Ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública a los procedimientos de gestión de personal, en cuanto normas adjetivas vinculadas a las sustantivas de ordenación de la relación de servicio, todas ellas igualmente con carácter básico. Será esta Ley sin perjuicio de lo que puedan disponer de una forma más detallada las leyes estatal y autonómicas en materia de Función Pública el sitio adecuado para señalar plazos máximos de resolución y notificación que excedan de la regla general de seis meses prevista en el artículo 42.3 de la Ley 30/92, así como para excepcionar, en su caso, de la regla de silencio positivo a aquellos tipos de procedimientos que, en razón de sus características especiales —por ejemplo, los procedimientos de gestión de personal que tengan incidencia en el gasto público— deban apartarse de la regla general de los efectos estimatorios.

Esta necesidad de adecuación es particularmente apreciable en el caso de los procedimientos selectivos cuya duración es actualmente en

muchos supuestos superior al año y en relación con los cuales la Ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública tendría que determinar plazos máximos de resolución, con el propósito de agilizarlos lo más posible, así como los efectos de la falta de resolución expresa en plazo que, evidentemente, no podrían ser estimatorios por impedirlo, en último extremo el artículo 62.1 f) de la propia Ley 30/92.

Por último, no nos debe pasar desapercibido el compromiso contraído por el Gobierno de remitir a las Cortes Generales, en el plazo de dieciocho meses, uno o varios proyectos de Ley para regular los procedimientos alternativos al recurso contencioso, pues es la materia de personal —que ocupa actualmente el 30% de los asuntos sujetos a revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa— uno de los sectores preferentes que requieren de un esfuerzo especial para buscar esas soluciones alternativas, de forma que los conflictos entre la Administración y el personal a su servicio puedan ser resueltos por cauces distintos a los tradicionales de recurso.