

LA OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA DE COMUNICAR AL INTERESADO LA RECEPCIÓN DE SU SOLICITUD

Albert Ituren i Oliver

Sumario: I. Introducción: Antecedentes y delimitación del ámbito de estudio. II. Finalidad de la reforma. III. La doctrina de la notificación del acuse de recibo en Francia y su traslación al caso español. 1. Qué debe de entenderse por solicitudes dirigidas a la Administración. A) El acuse de recibo en los recursos administrativos. B) El acuse de recibo en la revisión de oficio. 2. Los efectos del incumplimiento de la obligación de acusar recibo. A) El inicio del cómputo de los plazos del procedimiento: a) Naturaleza jurídica de la comunicación de recepción de la solicitud. b) Los efectos del incumplimiento de la obligación de acusar recibo de la solicitud sobre el inicio del procedimiento. B) La aplicación del principio *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*. C) La no oponibilidad de los plazos del procedimiento que perjudiquen al administrado. a) La aplicación de la doctrina del art. 5 del DRAU a través del principio *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*. b) La subsanación del incumplimiento de acusar recibo.

I. Introducción: antecedentes y delimitación del ámbito de estudio

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incorpora una nueva institución informativa en el seno de los procedimientos administrativos. Se trata de la obligación que asume la Administración de comunicar a los interesados tanto los plazos de resolución y notificación de dichos procedimientos, como el signo y consecuencias que pueda tener dicha resolución a través de silencio administrativo, diferenciando además entre los supuestos donde el procedimiento se inicia de oficio y aquéllos que lo hacen a instancia de parte. En concreto, el art. 42.4, *párrafo segundo*, afirma que:

«En todo caso, 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 pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación 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.»

Tal vez, el antecedente que más se asemeje a las previsiones del *párrafo segundo* del art. 42.4 LPC, sea el art. 5 del *Decreto francés n.º 83-1025 de 28 de noviembre de 1983, concerniente a las relaciones entre la Administración y los usuarios* (1) (en adelante, DRAU), que introduce una serie de medidas administrativas dentro del tráfico jurídico entre la Administración del Estado y el ciudadano. En particular, una parte de estas previsiones se incluye en la esfera del procedimiento administrativo común (2), que es precisamente donde se ubica el art. 5, cuyo texto dispone:

«Los plazos oponibles al autor de una solicitud (3) dirigida a la Administración, se computarán desde la fecha de la emisión, al autor de esta solicitud, de un acuse de recibo mencionando:

- 1.º El servicio encargado de su expediente o el agente al cual la instrucción del expediente ha sido confiada;
- 2.º El plazo de terminación de aquél, a falta de una resolución expresa que determine la estimación o desestimación de la solicitud.
- 3.º y en su caso, los plazos y las vías de recurso contra la decisión implícita de desestimación. (4)

Los plazos mencionados en el primer apartado del presente artículo no transcurren cuando las indicaciones que debe contener el acuse de recibo son incompletas o erróneas y cuando el interesado se encuentra por este hecho imposibilitado para hacer valer sus derechos.

(1) JORF, de 3 de diciembre de 1983, pág. 3492.

(2) Así el Capítulo II del DRAU, reza por título *Disposiciones relativas al procedimiento administrativo no contencioso*.

(3) En el art. 5 del DRAU el término empleado es el de «demande». Respecto a la equivalencia española del concepto, cabría una traducción literal del término francés, de manera que pudiésemos hablar de «demanda» en el sentido de petición administrativa (y de hecho en ocasiones así se hará por motivos de exposición), nunca judicial. Ahora bien, atendiendo a nuestra tradición jurídica y administrativa sería más conveniente utilizar el término «solicitud». Vocablo que como sabemos, también recoge el art. 42.4. párr. 2.º LPC.

(4) Lo que nosotros conocemos como «silencio administrativo negativo».

Sin perjuicio de lo anterior, la Administración no estará obligada a acusar recibo de las solicitudes repetitivas o manifiestamente abusivas por su número o su carácter sistemático.

Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las solicitudes en las cuales el acuse de recibo se rija por normas especiales.»

De una primera lectura conjunta de ambos preceptos, y sin perjuicio del posterior análisis que realicemos al respecto, salta a la vista que la diferencia entre ambos textos se manifiesta fundamentalmente en dos aspectos concretos. Por una parte, la previsión que realiza el texto francés de los efectos que puede comportar la práctica o no, de la comunicación de acuse de recibo de la solicitud del administrado a la Administración. Para el caso de que ésta no se lleve a cabo impone una consecuencia muy clara: no comenzarán a contar los plazos oponibles al autor de la solicitud (5). Y por otro lado, el art. 5 del DRAU otorga una mayor carga informativa a la comunicación. En efecto, si bien es cierto que ambos artículos podrían identificarse en todo aquello relativo a los elementos formales y materiales que debe contener dicha notificación (6), también es bien cierto que el texto francés propone mayores niveles de información que el precepto de la LPC. Como por ejemplo, la mención de un aspecto tan importante como las posibles vías de recurso contra el silencio administrativo negativo. Por lo demás, hay que advertir que en líneas generales el art. 5 del DRAU muestra un tratamiento materialmente más profuso que el del art. 42.4. párrafo 2.º de la LPC, facilitando enormemente la comprensión de la institución y la resolución de situaciones a que ésta pudiera dar lugar. Por último, como luego veremos, también debemos reseñar que gran parte del resto de disposiciones que conforman el Capítulo II del DRAU donde se encuentra el mencionado art. 5, complementan, acotan y perfilan el ámbito de aplicación de la comunicación. Y por supuesto, en todo este análisis toma especial relevancia la labor interpretativa del *Conseil d'État*, que desde la publicación del DRAU ha ido configurando una jurisprudencia acerca de la práctica administrativa y los elementos que integran esta institución informativa.

Pues bien, como hemos ido anticipando, el presente trabajo tratará de analizar la incorporación de esta nueva exigencia de información pública

(5) Por el contrario, sorprende como la reforma de la LPC puede introducir una medida tan crucial para el procedimiento administrativo y que implica además, como luego trataremos, una voluntad pública de proporcionar una garantía al administrado, sin prever los efectos jurídicos de su incumplimiento.

(6) Sobre todo por lo que respecta a los primeros párrafos del art. 5 del DRAU.

dentro del ámbito de los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte, si bien es cierto que muchas de las consecuencias que de aquí se extraigan pueden ser igualmente válidas para los procedimientos iniciados de oficio. Del mismo modo, el estudio también pretende ofrecer un avance de algunas de las posibles consecuencias y repercusiones que en adelante puede propiciar la aplicación de esta exigencia. Consecuencias que, aun no estando todavía analizadas ni por la doctrina ni por supuesto revisadas por nuestra jurisprudencia, pueden en cierto modo atisbarse habida cuenta del texto mismo de la ley y del tratamiento que en derecho comparado recibe, *mutatis mutandis*, similar institución.

II. Finalidad de la reforma

La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, al explicar cual es el objetivo perseguido con la modificación de ciertos aspectos del régimen de la actividad administrativa, acude a la tradicional proclama de «lograr mayor eficacia y servicio a los ciudadanos» (7). Y por ello, respecto del procedimiento administrativo, se afirma que pretende lograr una mayor brevedad y agilidad. Aspecto al cual se vincula la regulación de los plazos de resolución de los procedimientos administrativos del art. 42.2 y 3 de la LPC. Sin embargo, resulta sorprendente que no se haga referencia alguna a los motivos que inspiran la adición de un apartado 4.º al art. 42 de la LPC. Máxime si tenemos en cuenta que se trata de una institución novedosa en nuestro ordenamiento y que supone la imposición de una obligación a la Administración en beneficio del administrado. Con lo cual, parece a todas luces que hubiera merecido al menos una breve justificación o significación de su importancia (8). Así lo estimó, por ejemplo, SANTAMARÍA PASTOR (9) al calificar de «feliz» la idea de informar al administrado, incluso cuando la Ley 4/1999 no era más que un simple borrador, y ni tan siquiera se encontraba perfilado ni el contenido, ni la forma exacta que iba a definir la comunicación al solicitante. No obstante, en la Orden de 14 de abril de 1999 (10) que precisamente desarrolla el art. 42.4.párrafo 2.º LPC, pode-

(7) Vid. Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero.

(8) A decir verdad tan solo se hace una mención testimonial a su inclusión, pero que no aporta nada (vid. párrafo quinto *in fine* del Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero).

(9) Vid. el trabajo «El silencio administrativo», en el libro colectivo *Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992*, 1.ª ed., Ed. BOE (MAP), Madrid, 1997, págs. 97 y 98.

(10) Orden de 14 de abril de 1999 (BOE de 23 de abril) por la que se establece criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

mos encontrar estricta referencia a esta institución, destacándose entre los principios fundadores el de la transparencia y el de servicio al ciudadano.

Ahora bien, dejando al margen estas justificaciones tan rimbombantes como inespecíficas, hay una razón de fondo que subyace en la inclusión de este requisito de información: la necesidad imperiosa de comunicarle al administrado cuales son los plazos de silencio. En efecto, la evolución que el Derecho Público ha experimentado en los últimos veinte años, y sobre todo a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, nos ha conducido a un horizonte normativo cuyas principales características son, entre otras, la gran heterogeneidad de procedimientos y especialmente la deficiente regulación del silencio administrativo. Esta situación se encuentra en clara contraposición con aquella otra de la cual proveníamos en la que al menos las reglas procedimentales eran mucho más homogéneas. Entonces sí podíamos hablar propiamente de un procedimiento administrativo general al amparo precisamente de la Ley de Procedimiento de 1958, sobre la cual se articulaba la regulación de los diferentes procedimientos de Derecho Público, lógicamente también con sus típicas excepciones. Sin embargo, el panorama actual del Derecho Administrativo es bien distinto. No es tan solo, como se ha dicho, que nos ofrezca una amplia variedad de procedimientos, sino que además cada uno de ellos contiene especialidades, principalmente y en lo que ahora nos preocupa, en lo relativo a la gran diversidad de plazos de silencio. Creo que el legislador ha sido consciente de esta acuciante situación, y buena muestra de ello es la previsión que introduce en el art. 42.4.párr. 1.º LPC, en el que se obliga a la Administración a actualizar y publicar la relación de los procedimientos administrativos, señalando su plazo de duración y los efectos del silencio (11). Pues bien, en esta misma dirección se circunscribe la obligación de informar de los plazos de silencio a través del acuse de recibo, ya que de otro modo, resultaría más que complicado para el administrado llegar a conocer el plazo concreto de silencio del procedimiento en el cual se encuentra incurso. Esta y no otra es la verdadera razón de la inclusión de esta institución en la reforma de la LPC (12). Tal vez no se

(11) Y que se ha concretado en la Resolución de 1 de diciembre de 1998 (BOE de 22 de diciembre) de la Secretaría de Estado para la Administración Pública por la que se publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado, que además se puede consultar en la página web de la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas (www.igsap.map.es).

(12) Así lo ve también GONZÁLEZ NAVARRO cuando explica que tras la desastrosa reforma del silencio operada en el año 1992, ahora el legislador ha pretendido solucionar una parte de los problemas con la Ley 4/1999, de 13 de enero. Sin embargo, este intento no ha alcanzado los niveles deseables de mejora. Por eso, hasta que la situación no se corrija sustancialmente en posteriores reformas, se ha optado por incrementar las obligaciones informativas de la Administración, y así «orientar a los ciudadanos en ese laberinto que es hoy el tema de los plazos de duración de los pro-

cite en ninguna exposición de motivos por inconfesable. O tal vez porque es difícil que el legislador admita lo inabordable que resulta conocer todos los procedimientos administrativos, e incluso la insuficiencia en la regulación del silencio. Estamos ante un ordenamiento jurídico excesivamente magnificado de forma artificial, y que lo ha sido en la mayoría de las ocasiones sin un motivo claro y contundente que lo justificara ni formal ni materialmente.

En Francia, la aparición de una institución informativa que acusara recibo de las solicitudes del administrado tuvo otra justificación, de la que da buena cuenta el *Rapport au Président de la République* que precedía al DRAU (13). En primer lugar, se fundamenta que la promulgación del decreto responde al principio de «nueva ciudadanía» (*nouvelle citoyenneté*), que implica la creación de un «nuevo estatuto del usuario del servicio público», anunciado a las Cámaras por el propio Presidente de la República en la sesión de 4 de enero de 1983. Precisamente el DRAU supone el inicio de esta *charte* del usuario de los servicios públicos, que deberá desarrollarse en futuras regulaciones. Por otra parte, en el mismo *Rapport* se hace hincapié en que con el decreto se trata de conseguir una mayor transparencia administrativa (14). Lógico si pensamos en la trayectoria normativa ya iniciada por Francia en este sentido durante el mandato giscardiano (15). De hecho, tal y como se hace constar, en él se viene a continuar esta línea de transparencia. La Administración debía de tomar medidas de apertura que mejoraran sus relaciones con el ciudadano y que

cedimientos administrativos [...] y el de los efectos del incumplimiento por la Administración de su deber de resolver» (vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J./GONZÁLEZ NAVARRO, F./GONZÁLEZ RIVAS, J.J., *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1999, pág. 242).

(13) El equivalente en nuestro Derecho lo tendríamos con la Exposición de Motivos, o en algunos casos con el Preámbulo. Aunque a decir verdad, en Francia, la formalidad de esta institución obedece al informe que el *Premier Ministre* eleva al Presidente de la República exponiéndole el objeto y razón de la regulación para que éste apruebe el texto.

(14) Vid. JORF, de 3 de diciembre de 1983, pág. 3492. Vid también al respecto el artículo de DíEZ-PICAZO, L.M.; «Francia: el Decreto núm. 83-1025 sobre relaciones entre la Administración y sus usuarios», *REDA*, n.º 43, 1984, págs. 577 a 581.

(15) Y que se manifiesta con la promulgación de diversas leyes: *Loi n.º 78-17, du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* (sobre el tratamiento informático de las bases de datos); *Loi n.º 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* (establece un derecho general de acceso a los documentos administrativos, si bien cuidando por la protección de ciertos secretos en favor de la Administración y la vida privada de los administrados); la *Loi n.º 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public* (sobre los diversos tipos de decisiones administrativas y su motivación). Vid. LASARRE, B./LENOIR, N./STIRN, B., *La transparence administrative*, 1e éd., Ed. PUF, Paris, 1987, págs. 76 y ss., y 152 y ss.; MAISL, H., «Information administrative et droit. Évolutions et évaluation», en el libro *L'État de Droit, Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, Ed. Dalloz, Paris, 1996, págs. 489 a 504.

consiguieran hacer más accesible y menos opaca la actividad pública. Entre estas medidas aparece de manera determinante la de acusar recibo de las solicitudes del administrado informando acerca del procedimiento que se inicia.

Por otra parte, el acontecimiento también tuvo una enorme repercusión entre la doctrina francesa. Aún más si tenemos en cuenta que la inclusión de la notificación de recepción del art. 5 es la figura estrella sobre la cual gravitan todas las demás disposiciones sobre procedimiento que contiene el DRAU. Por supuesto que todo el decreto en sí fue objeto de comentario. AUBY (16), consciente de que tradicionalmente el procedimiento administrativo no contencioso había sido uno de los puntos más débiles del Derecho Público francés (17), afirma que el texto representa un progreso destacable en cuanto a las garantías del procedimiento administrativo (18). Por su parte MAISL, aunque no se muestra muy satisfecho del resultado (19), opina que su espíritu responde a una nueva manera de entender la actuación administrativa basada, tal y como afirma el *Rapport au Président*, en el principio de «nueva ciudadanía» (*nouvelle citoyenneté*). Ello implica una mejora en la calidad de las decisiones que se

(16) Vid. su trabajo «Le décret du 28 novembre 1983», *AJDA*, n.º 3, 1984, pág. 124;

(17) Muy olvidado por el legislador y la Administración que no reglamenta en la medida necesaria. Prueba de ello es la inexistencia de una ley de procedimiento administrativo general al estilo de la Ley 30/1992, o en su caso, de un reglamento general de procedimiento, atendiendo la reserva reglamentaria que establece el art. 37 de la Constitución francesa de 1958. Como se sabe, el procedimiento administrativo fue creado fundamentalmente a través de una larga práctica jurisprudencial del *Conseil d'État*, inspirada la mayoría de las veces en el proceso contencioso. Pero ciertamente esta jurisprudencia tampoco ha significado mucho desde el punto de vista cuantitativo ni cualitativo, habida cuenta que su doctrina no suele, salvo excepciones, establecer directrices generales sobre procedimiento administrativo y se abandona a la casuística más detallada. Por lo cual, le corresponde tanto a los juristas como, sobre todo, a los jueces administrativos pronosticar y valorar los nuevos parámetros que van a regir el mencionado procedimiento. Vid. al respecto RIVERO, J./WALINE, J., *Droit Administratif*, 14e éd., Ed. Dalloz, Paris, 1992, págs. 25, 85 y 86; FERRIER, J.P., «El procedimiento administrativo en Francia», en el libro de BARNÉS VÁZQUEZ, J. (Coord.), *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado*, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1993, págs. 355 y ss.; SUBRA DE BIEUSSES, P., «Los recursos administrativos en el Derecho Francés», *DA*, n.º 221, 1990, págs. 63 a 82, en especial las págs. 65 y ss.

(18) Tal vez por ello ROUAULT piense que el decreto ha caído en la trampa del procedimentalismo, aunque destaca que ello es producto de la incorporación al texto de cierta jurisprudencia más o menos continuada del *Conseil d'État*. En efecto, si bien antes hemos aludido al abandono jurisprudencial al que estaba sometido el procedimiento, el propio *Rapport au Président de la République* manifiesta que el DRAU viene a positivizar algunas tendencias jurisprudenciales ya consolidadas. Vid. ROUAULT, M.C., «Le décret du 28 novembre concernant les relations entre l'Administration et les usagers», *Revue Administrative*, n.º 221, 1984, págs. 466 y ss.; DíEZ-PICAZO, L.M., «Francia: el Decreto núm. 83-1025 sobre relaciones entre la Administración y sus usuarios», *ob. cit.*, pág. 577.

(19) MAISL reconoce que la reforma aportada por el DRAU es insuficiente y que hubiera requerido de un desarrollo. Incluso llega a afirmar que el decreto en sí mismo es el «residuo» (*résidu*) de un texto que debería ser «más completo y más ambicioso». De ahí tal vez el curioso título de su trabajo (vid. MAISL, H./WIENER, C./WOEHLING, J.M.; «Le décret ne fait pas le printemps», *AJDA*, n.º 3, 1984, págs. 137 y 141).

tomen, la celeridad en llegar a ellas, una mayor protección de los derechos de los administrados, la igualdad de tratamiento, y por último, unos medios de acción racionales, pero que a la vez no olviden el principio democrático (20). Sin embargo, paralelamente a estas primeras valoraciones, positivas en su mayoría, en cuanto reconocen mayores garantías al administrado, un denominador común aparece también señalado en toda la doctrina: las previsiones del art. 5 suponen una pesada carga para la Administración tanto desde el punto de vista formal como material (21). Para los organismos públicos representa un incremento del trabajo burocrático e incluso la penalización por su no cumplimiento, que determina la no oponibilidad de plazos al administrado. A este hecho hace referencia CHAPUS (22) al afirmar que aunque las disposiciones tengan buena intención son, al mismo tiempo, «deplorables» por la sanción que lleva consigo su inobservancia. De cualquier modo, lo que sí queda patente en la doctrina francesa es que el DRAU otorga al procedimiento administrativo no contencioso un aire de transparencia y progreso en los derechos del administrado (23).

III. La doctrina de la notificación del acuse de recibo en Francia y su traslación al caso español

1. Qué debe de entenderse por solicitudes dirigidas a la Administración

Inmediatamente después de aparecer el DRAU, una de las primeras cuestiones que se planteó en la doctrina francesa fue dilucidar cómo se debía de interpretar el vocablo «demande» al que aludía el art. 5. Es decir, se trataba de delimitar cuales eran las instituciones que podía albergar un concepto tan amplio y genérico como «solicitud». La cuestión tenía su importancia, pues teniendo en cuenta que la práctica administrativa está re-

(20) *Ibidem*, págs. 137 y ss.

(21) Entre otros, AUBY habla de obligaciones «assez lourdes» (*vid.* «Le décret du 28 novembre 1983», *ob. cit.*, pág. 124); y MAISL en similares términos dice que se trata de la medida «más pesada para la Administración, ya que implica unas medidas materiales bastante importantes» (*vid.* MAISL, H./ WIENER, C./WOEHLING, J.M.; «Le décret ne fait pas le printemps», *ob. cit.*, pág. 144).

(22) *Vid. Droit du Contentieux Administratif*, 7e éd, Ed. Montchrestien, Paris, 1998, pág. 513.

(23) Como hemos visto, nuestro legislador ha querido que ésta también fuera la razón del cambio en nuestro procedimiento administrativo. Sin embargo, teniendo en cuenta que el DRAU es de 1983, que hubo una oportunidad de imitarlo en 1992, y que se traslada ahora a nuestro ordenamiento más de quince años después de su aparición, cabe preguntarse si la inclusión forma parte verdaderamente de algún plan de mejora global del procedimiento administrativo, o si realmente, como aquí se ha defendido, ha sido forzada por la situación actual del mismo.

pleta de actos del administrado que perfectamente pueden considerarse como de naturaleza petitoria o de demanda, se podría realizar una interpretación amplia del término. De este modo, se englobaría dentro del concepto cualquier comunicación que el ciudadano hiciese a la Administración y que gozara de un carácter de pretensión, petición, ruego, etc. Incluyendo por ello, tanto las solicitudes propiamente dichas, como los recursos administrativos no contenciosos. En este último caso la importancia sería todavía mayor pues de no recibir el recurrente el acuse de recepción, no transcurrirían los plazos de interposición de posteriores recursos contenciosos.

Planteada la cuestión ante el *Conseil d'État*, su doctrina no siempre fue uniforme desde el principio. En el *arrêt* del CE 3 de octubre de 1990, *Etablissements Fabre Vs MM. Appol et Augier* (24), el tribunal muestra su interpretación más amplia y considera que los *recours hiérarchiques* están incluidos dentro del concepto de «demande» del art. 5 del DRAU. Sin embargo, poco tiempo después el criterio cambia y la doctrina jurisprudencial se manifiesta en sentido contrario. El punto de inflexión aparece con el *arrêt* del CE Sect. 29 de marzo de 1991, *SA Laboratoire L. Lafon*, en el que se afirma que «un *recours administratif gracieux* o *hiérarchique* no presenta el carácter de una solicitud dirigida a la Administración» (25).

En las conclusiones del *Comisario del Gobierno* de la sección del *Conseil d'État* que sentenció (M. HUBERT) (26) se sostiene sin reservas que el recurso administrativo (27) no constituye una solicitud a los efectos del art. 5 del DRAU, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque al hablar de «solicitud» (*demande*), el DRAU intenta poner de manifiesto que el interesado se encuentra en una posición de inicio en un procedimiento y, por tanto, se supone un cierto desconocimiento entre ambas partes: Administración y administrado. Por el contrario, aquél que recurre no puede partir de esta misma consideración, pues es evidente que al

(24) Puede verse la referencia en la *RFDA*, n.º 6, 1990, págs. 1113 y 1114.

(25) *Vid.* PRÉTOT, X.; «Procédure Contentieuse: CE Sect. 29 Mars 1991 *SA Laboratoire L. Lafon*», *AJDA*, n.º 7/8, 1991, págs. 582 a 584. Por otra parte, hay que indicar que a pesar de que este *arrêt* fue el primero en establecer una doctrina importante sobre el art. 5 del DRAU, las bases de ésta fueron tomadas del *arrêt* CE 7 octubre 1988, *Association nationale de réadaptation sociale*, que resolvía una controversia acerca del juego informativo del art. 9 del DRAU, que poco más adelante veremos.

(26) Dichas conclusiones fueron publicadas como HUBERT, P.; «Recours administratifs gracieux contre un acte réglementaire et délai de forclusion. Conclusions sur *Conseil d'État*, Section, 29 mars 1991, *SA Laboratoire L. Lafon*», *RFDA*, n.º 1, 1992, págs. 72 a 79.

(27) Hay que tener presente que si bien la doctrina del *Conseil d'État* en este *arrêt* implica a dos tipos de recurso administrativo, el supuesto de hecho del caso tan solo hacía referencia al *recours gracieux*.

menos ya conoce ciertas interioridades del procedimiento administrativo. Bajo este horizonte, la protección dispensada por el decreto se proyecta antes y después de la contestación de la solicitud. Antes porque el acuse informa al administrado acerca de una serie de elementos de interés del procedimiento. Y también después, ya que de no producirse la comunicación de recepción de la demanda, no son oponibles los plazos de recurso contencioso contra la mencionada contestación. Es más, incluso esto se demuestra desde el momento que el propio art. 5. párr. 3.º del DRAU afirma que la Administración no está obligada a acusar recibo de las solicitudes repetitivas o manifiestamente abusivas por su número o su carácter sistemático. Y si bien, un recurso no tiene por qué ser abusivo, sí puede, en cambio considerarse como reiterativo de una solicitud (28), con lo cual el acuse sería superfluo.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que aquél que formula un recurso, en principio, ya fue informado de los elementos esenciales del procedimiento, tanto en el acuse de recepción de la «solicitud» (*demande*) inicial, como en la notificación de la contestación o decisión expresa sobre la misma. En ambas comunicaciones, al margen de otros elementos importantes, se indicaron los plazos y vías de recurso correspondientes (29). Por lo tanto, si el objetivo de informar al usuario se vio cumplido con ello, sería absurdo entender ahora que el *recours gracieux* forma parte del concepto «solicitud» (*demande*) en atención al mismo propósito informativo que ya fue satisfecho. Es cierto, por otra parte, que en el caso concreto que resuelve el *arrêt SA Laboratoire L. Lafon* se puede aducir que al tratarse de un recurso contra un decreto (*arrêté*) no ha existido ninguna de las comunicaciones anteriormente aludidas, ya que el texto como es lógico tan solo se publicó en el diario oficial. Ahora bien, afirma

(28) Vid. HUBERT, P.; «Recours administratifs gracieux contre un acte réglementaire et délai de forclusion. Conclusions sur *Conseil d'État*, Section, 29 mars 1991, *SA Laboratoire L. Lafon*», *ob. cit.*, pág. 76.

(29) En efecto, hay que señalar que el DRAU también afectó al proceso contencioso administrativo. En concreto, el art. 9 del DRAU se incorporó como párrafo. 7.º, del art. 1 del *Décret n.º 65-29 du 11 de janvier 1965, relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative*. Dicho párrafo dispone que «los plazos de recurso no son oponibles más que a condición de haber sido mencionados, así como las vías de recurso, en la notificación de la decisión». En primer lugar hay que aclarar que el término «decisión» hace referencia tanto a la contestación derivada de una solicitud inicial, como a aquella dictada como a consecuencia de un recurso administrativo. Por lo tanto, al margen del mayor o menor acierto en la estructura de la frase, cuya traducción se ha respetado íntegramente, el texto deja bien claro que junto con la decisión de que se trate, debe también mencionarse el tipo de recurso contencioso-administrativo correspondiente (o recurso administrativo, en el caso de que aquéllos precisaran obligatoria y previamente de la presentación de éstos, *vid.* el *arrêt CE 1 avril 1992, Abit*), así como sus plazos de interposición. En todo caso, como es lógico, tanto la doctrina francesa, como por supuesto el propio *Conseil d'État* han desarrollado el alcance y las consecuencias jurídicas de esta disposición, cuyo estudio obviamente escapa de nuestro objetivo. Sobre el particular es interesante el tratamiento de CHAPUS, R., *Droit du Contentieux Administratif*, 7e éd., *ob. cit.*, págs. 513 y ss.

HUBERT que a pesar de ello, «no vemos razón para ofrecer un privilegio particular al administrado...» (30).

Si analizamos ahora el art. 42.4.párr. 2.º de la LPC, junto a su entorno y desarrollo, veremos que no resulta del todo fácil poder extraer una respuesta concluyente acerca del sentido que se le deba dar al término «solicitud». En primer lugar, hay que partir de la base de que el texto del párrafo 2.º ni define, ni acota con rotundidad el concepto. Más al contrario, no parece preocuparle la extensión que se le deba conceder, pues aunque es evidente que normalmente al hablar de solicitud se hace referencia al inicio del procedimiento, tampoco en el artículo se matiza bien este extremo. Circunstancia ésta que, en cambio, sí se recalca respecto de aquéllos procedimientos de oficio al hacerse referencia expresa al acuerdo de iniciación. Aunque, por otra parte, también es cierto que la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, en la única alusión que hace de la comunicación a los interesados, recoge que ésta se realiza con respecto a las solicitudes que inicien el procedimiento (31). Con lo cual parece que la ley ha querido dar esta protección sólo a las solicitudes que efectivamente den comienzo a un procedimiento, pero sin especificar que debe entenderse como tal solicitud.

Por otra parte, la obligación de acusar recibo en nada cambia la consideración que hasta el momento se le deba dar a la solicitud en relación con la institución de la petición, que como sabemos se articula sobre la base del art. 29.1 de la Constitución. En efecto, tradicionalmente se había venido distinguiendo los dos puntos de partida del administrado a la hora de iniciar un procedimiento. O bien la presentación de una solicitud vinculada al ejercicio de un derecho subjetivo o un interés legítimo, o bien aquella genérica petición relativa a la demanda de gracia o favor (32). La diferencia entre ambas radica en que respecto de esta última se venía aceptando que su presentación no generaba en la Administración una obligación de respuesta, ni tan siquiera de empezar un procedimiento, aunque sí la obligación administrativa de comunicar al administrado su recepción. Pues bien, si ya entonces tal obligación existía, ahora, que incluso el Tribunal Constitucional ha decidido reinterpretar los efectos que

(30) Vid. «Recours administratifs gracieux contre un acte réglementaire et délai de forclusion. Conclusions sur Conseil d'État, Section, 29 mars 1991, SA Laboratoire L. Lafon», ob. cit., pág. 77.

(31) Por otro lado, ignoramos en esta sede si la Exposición de Motivos se actualizó paralelamente a las enmiendas que se iban incorporando al proyecto de ley, pues en ocasiones se observa cierta desintonía, o al menos, falta de mayor correspondencia, entre la una y las otras.

(32) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 6.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 476 y 477; PAREJO ALFONSO, L./JIMÉNEZ-BLANCO, A./ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 5.ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1998, págs. 575 y 576; LEGUINA VILLA, J./SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 1.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1993, págs. 225 y ss.

su presentación provoca en el procedimiento al amparo del art. 29.1 CE, resulta más evidente todavía que se debe seguir acusando recibo de su recepción. Por lo tanto, tanto si estamos en presencia de una solicitud, como si se trata de una petición, es de aplicación lo dispuesto en el art. 42.4.párr. 2.º LPC.

A) EL ACUSE DE RECIBO EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Dicho todo lo anterior, hay que dejar sentado un hecho evidente: el precepto de la LPC permite interpretar en sentido amplio el término «solicitud». Y tan es así, que incluso cabe preguntarse al igual que se ha hecho en Francia, si la ambigüedad del vocablo, unido a la intención del legislador de dictar una normativa que suponga transparencia, servicio y, en definitiva, mejora de las relaciones entre los ciudadanos y la propia Administración, nos puede llevar a pensar que un recurso administrativo puede ser considerado como tal solicitud (33).

Sin embargo, aun asumiendo que la LPC debería haber especificado mucho más el alcance atribuible a la voz «solicitud» (34), sin duda alguna, la razón más evidente que descarta la consideración de un recurso administrativo como tal solicitud es sencillamente que ambas instituciones tienen una naturaleza jurídica diferente. En primer lugar, no es necesario profundizar en el dato de que la solicitud tiene su momento dentro de la vía administrativa, y que por supuesto no provoca la finalización de ésta, tal y como sí origina por ejemplo el propio recurso de alzada. O incluso más diferenciador es el hecho del recurso potestativo de reposición (35) y

(33) Vid. BRISSON, J.F.; *Les recours administratifs en Droit Public Français*, 1e éd., Ed. LGDJ, Paris, 1996, pág. 391.

(34) Y si se quiere, ya que se trata de un derecho subjetivo del administrado y una correlativa obligación de la Administración, hubiera sido más esclarecedor especificar mediante lista cuando procedería enviar el acuse. Al menos así los interrogantes actuales menguarían considerablemente.

(35) Al tratar de definir la naturaleza de este recurso, tal y como viene regulado actualmente en la LPC, el mejor referente normativo de comparación lo encontramos en la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 126) en relación con la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 (arts. 52 a 54 y 58). Que si algo nos dejó en torno a la naturaleza de dicho recurso fue la vieja polémica acerca de si tal naturaleza era procesal, como recurso obligatorio previo al contencioso-administrativo, o si por el contrario era administrativa, en cuanto recurso (si bien desaparece con la Ley 30/1992, se mantiene en la ámbito tributario con el Reglamento del recurso de reposición previo al económico-administrativo —RD 2244/1979, de 7 de septiembre—, y el art. 14 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales). Con la nueva regulación dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se termina con esta controversia desde el momento que el recurso de reposición adquiere el carácter de potestativo. De este modo, es indiferente el que se interponga o no para que se pueda presentar el correspondiente recurso contencioso-administrativo una vez agotada la vía administrativa. (Vid. GUAITA, A., «Naturaleza del recurso de reposición previo al contencioso», *RAP*, n.º 82, 1977, págs. 27 a 60; GONZÁLEZ PÉREZ, J./GONZÁLEZ NAVARRO, F./GONZÁLEZ RIVAS, J.J., *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de*

el recurso extraordinario de revisión (36), que se interponen concluida ésta. Por ello, es también un criterio de separación el que aquélla se encuentre regulada por un procedimiento ordinario, mientras que el recurso administrativo, en todas sus variedades, constituye una vía de impugnación de los actos administrativos con naturaleza y autonomía propia respecto de cualquier otra solicitud anterior. Por eso ambos procedimientos son distintos, y por tanto, sus plazos de resolución, efectos y formas de impugnación diferentes. Es cierto por otra parte que todo recurso alberga en el fondo un cierto componente semántico de solicitud (37). Como no podía ser de otro modo cuando lo que se pretende es forzar la revisión de un acto y su posible anulación. Ahora bien, a pesar de acoger este elemento inherente a su naturaleza, ello no significa una identificación entre la solicitud que da inicio a un procedimiento ordinario, y la interposición de un recurso administrativo, que tiene carácter impugnatorio del acto que puso fin a ese mismo procedimiento, iniciando por tanto otro distinto (38). Así las cosas, por mucho que queramos dilatar el concepto de «solicitud» tal y como viene aludido en el art. 42.4.párr. 2.º LPC, nos encontramos siempre con la imposibilidad de hacerlo extensivo a los recursos administrativos (39).

Partiendo de esta última consideración debemos interpretar la Orden de 14 de abril de 1999 que desarrolla el precepto en cuestión, y que, en

la Ley 30/1992, 1.ª ed., *ob. cit.*, págs. 469 y ss.). Muchas han sido las sentencias del Tribunal Supremo que trataron el tema: STS de 20 de octubre de 1978 (Ar. 3866), STS de 4 de julio de 1980 (Ar. 3409), STS de 29 de mayo de 1986 (Ar. 2772), STS de 28 de julio de 1989 (Ar. 5638), etc.

(36) En cuanto a su naturaleza extraordinaria y las peculiaridades que ello le confiere *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 6.ª ed., *ob. cit.*, págs. 530 y ss.; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *El recurso administrativo extraordinario de revisión en la nueva Ley de procedimiento*, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1995, págs. 13 y ss.; NIETO-GUERRERO LOZANO, A.M., *El recurso administrativo de revisión*, 1.ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 1998, págs. 15 y ss.

(37) Como cualquier otra acción en la que se desea, se pretende, o se aspira a que otra persona cambie algo, o lo instaure, o lo corrija. Por otra parte, no en vano una parte del recurso se denomina «solicitante».

(38) En torno a la naturaleza diferenciada del recurso administrativo respecto de otras instituciones de Derecho Público *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 6.ª ed., *ob. cit.*, págs. 504 y ss.; BOCANEGRA SIERRA, R., *La anulación de oficio de los actos administrativos*, 1.ª ed., Ed. RJA, Oviedo, 1998, pág. 57; ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, T. I, 9.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1986, págs. 306 y 307; LEGUINA VILLA, J./SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, *ob. cit.*, págs. 329 y 330; GONZÁLEZ PÉREZ, J./GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, T. II, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1997, págs. 1694 y 1695; la STS de 8 de mayo de 1984 (Ar. 2637). Y al respecto, en Francia *vid.* GABOLDE, C., «La procédure administrative précontentieuse», *Recueil Dalloz-Sirey*, Chron., 1984, págs. 122 y 123.

(39) A pesar de esta conclusión, también debemos reseñar que en este caso la jurisprudencia del Tribunal Supremo no se ha mostrado demasiado precisa desde el momento en que se ha mantenido que «como todo recurso administrativo es un procedimiento, la solicitud de la iniciación de éste debe de contener, con la debida precisión, los hechos, las razones...» (STS de 10 de febrero de 1995, Ar. 1655).

contra de la indeterminación de la LPC, nos ofrece otro punto de vista muy diferente (40). El art. 1.3.a de la misma afirma que se podrá prescindir de la comunicación, entre otros casos, cuando se trate de la solicitud de suspensión de la ejecución de un acto que ya fue recurrido administrativamente (41). Una primera interpretación que no tuviera en cuenta las diferencias entre la solicitud y el recurso administrativo, nos conduciría a afirmar *sensu contrario*, que no se podrá prescindir de la comunicación en las demás solicitudes que se presenten, entre ellas por supuesto, los recursos administrativos. Con lo cual, aceptaríamos tácitamente que al menos el recurso de alzada, como las posibles vías de impugnación y reclamación previstas en el art. 107.2 LPC, son una solicitud a los efectos del art. 42.4.párr. 2.º LPC.

Sin embargo, una segunda interpretación, acorde con el principio de separación sentado anteriormente, y creo que también acorde con el sentir de la Administración, nos permitiría defender precisamente lo contrario. De este modo, el recurso administrativo no se podría considerar como una solicitud, pues de lo contrario qué sentido tendría que se eximiera de emitir comunicación únicamente a la solicitud de suspensión de un acto administrativo. En mi opinión, el motivo de esta exoneración radica en que se parte de la base de que un recurso administrativo no forma parte del concepto de «solicitud». Pero como a continuación se puede plantear la posibilidad de que se solicite en pieza separada la suspensión de ese mismo acto recurrido, se dispone que para ese caso concreto tampoco será necesario el acuse de recibo. De otro modo, sería ilógico eliminar las garantías informativas para la solicitud de suspensión y no para el propio recurso al cual se encuentra en cierto modo vinculada dicha petición. Nótese que se dice que la solicitud de suspensión es respecto del acto que ya se encuentra impugnado en vía de recurso y, en cambio, nada se prevé para el supuesto de que esa misma solicitud se formule antes de interponerse la citada vía de impugnación, como medida provisional. Ello parece indicar que de darse esta última situación y

(40) Por supuesto, no entraré aquí en ninguna consideración acerca del valor normativo de dicha Orden. Únicamente la trataré a los solos efectos de poder atisbar cual es la interpretación que desde la Administración se realiza de tal disposición.

(41) *Vid.* el art. 111.3 LPC. El art. 1.3 de la Orden de 14 de abril de 1999 dispone: «La emisión de la comunicación no será necesaria en los siguientes casos:

- a. Cuando los interesados formulen solicitudes cuya única petición sea la 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 a la que se refiere la presente Orden, se dicte y se notifique la resolución expresa correspondiente que ponga fin al procedimiento.»

En cuanto a la letra *b* del art. 1.3. de la Orden, se hace una previsión lógica: si se resuelve y se notifica la solicitud en un periodo inferior a aquel dispuesto para cursar el acuse de recibo, no existe razón para mantener la obligación de comunicar la recepción de la solicitud.

de acuerdo al tenor literal de la Orden, nada impediría que se acusara recibo de la misma. De ahí que parezca también que la no exigencia de comunicación se encuentre vinculada a la convicción de que el recurso administrativo tampoco debe ser comunicado (42). De todos modos, la Orden tampoco es un ejemplo de claridad jurídica. Más que ofrecer soluciones lo que hace es plantear más interrogantes y no permite siquiera focalizar mejor el problema. Sin embargo, lo que es evidente es que si acogemos esta segunda interpretación, la Orden también excluye el recurso administrativo del concepto general de solicitud del art. 42.4.párr. 2.º LPC.

Ahora bien, tras aceptar que la Ley 4/1999 no ha querido incluir los recursos administrativos dentro del ámbito de las solicitudes, y que ni tan siquiera la interpretación más holgada podría acogerlos, en mi opinión esta exención resulta del todo injustificada. La reforma debería de haber sido mucho más ambiciosa y profundizado mayormente en este sentido, garantizando la información durante toda la vía administrativa, incluso en los recursos interpuestos contra actos que hubieran agotado la citada vía y dentro de todos los procedimientos, fuere cual fuere su carácter. De otro modo, llegamos al absurdo de proteger intensamente cualquier solicitud *strictu sensu* a través del acuse de recibo y, en cambio, dejar desguarnecido un acto del particular que igualmente comienza un procedimiento y que supone mismamente la exigencia de reconocimiento de un derecho o interés legítimo. Por otra parte, dejando a un lado las cuestiones de política legislativa, incluso desde el punto de vista técnico-jurídico se evidencia la necesidad de hacer extensivo el acuse de recibo a los recursos administrativos. Basta con analizar la aplicabilidad a nuestro caso de la doctrina que introduce el *arrêt* del CE Sect. 29 de marzo de 1991, *SA Laboratoire L. Lafon* (43), que a mi juicio debe ser rechazada.

Así pues, en principio apuesta HUBERT por considerar que el objetivo de informar ya se ha cumplido con el acuse de recepción de la petición inicial. De este modo, si entendemos que la protección que dispensa tal acuse es, por una parte, la de garantizar al ciudadano que la Administración ha recibido su petición y, por otra, el tenerle informado de las posibilidades de resolución del procedimiento, esa finalidad ya queda del todo completa con la comunicación inicial. En este sentido, HUBERT ofrece un segundo argumento muy unido al anterior, afirmando que de todos mo-

(42) Y aun en el caso de que se pensase que se exime porque ya se comunicó con motivo de la presentación del recurso, esta argumentación tampoco sería válida, ya que el plazo de resolución y los efectos del silencio de ésta son distintos a los de aquél (al menos en la alzada) lo cual permitiría distinta información.

(43) Por supuesto dejaré al margen las diferencias propias de Derecho Comparado, sobre todo en cuanto que nuestra ley de procedimiento prohíbe el recurso directo contra reglamentos en vía administrativa (art. 107.3 LPC), y por tanto, el supuesto de hecho del *arrêt* se desvanecería.

dos no existiría la obligación de comunicar la recepción de la «solicitud» (*demande*) sobre la base de que el recurso es, en sí, una solicitud repetitiva de la inicial (44). Sin embargo, en contra de estos planteamientos perfectamente válidos en Derecho Francés, y atendiendo el caso que nos presenta la LPC, podría aducirse varios argumentos. En primer término hay que dejar sentado que si el objetivo de una Administración moderna, entre otros, es la transparencia y «lograr mayor eficacia y servicio a los ciudadanos» (45), no se cumple ningún objetivo informativo si ese mismo propósito de servicio y transparencia no se mantiene a lo largo de toda la vía administrativa y tan sólo se aplica *ab initio*. Por otra parte, si afirmáramos que el recurso es una mera repetición de lo requerido con anterioridad, sería como desconocer la función y naturaleza de esta institución diferente de la solicitud. Incluso podríamos decir que si bien no es del todo independiente en cuanto que su interposición depende de un acto administrativo anterior, también es cierto que ello no sujeta su *petitum* al mismo que se pretendía con la solicitud inicial. Más al contrario, las pretensiones pueden ser distintas con diversidad de fundamentos. Y ello por no hablar de si con motivo del recurso se solicita la adopción de medidas cautelares, cuyos plazos de resolución y efectos del silencio son distintos a los de las demás resoluciones. Por consiguiente, el planteamiento de que el objetivo ya fue conseguido con la notificación de inicio, se hace insostenible, y no hay razón para que su presentación no deba ser comunicada en los mismos términos que cualquier otra.

Un segundo motivo, podría también esgrimirse como corolario del *arrêt SA Laboratoire L. Lafon*: habida cuenta que conforme al art. 58 de la LPC la resolución a la solicitud inicial ya contiene cierta información sobre el procedimiento, sería innecesaria una notificación de recepción del posterior recurso presentado contra esa misma resolución (46). Sin em-

(44) Es decir, en el supuesto que el administrado dirigiera una solicitud *ab initio* a la Administración, ésta le comunicara su recepción y, posteriormente, éste interpusiera recurso administrativo contra la decisión sobre la misma, no cabría realizar otra vez la comunicación en atención a que ya se hizo en un principio y se trataría de repetir lo mismo de nuevo.

(45) *Vid.* Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero.

(46) Al hilo de ese supuesto, y en lo sucesivo creo que deberíamos equiparar en lo posible la comunicación de recepción de la solicitud con el régimen jurídico general de notificación de los actos administrativos. En primer lugar, porque si bien puede existir disparidad respecto de las consecuencias que ambas producen sobre el procedimiento (como más adelante veremos), no existe por lo demás mayor diferencia entre las dos que las que provienen de la distinta finalidad que persiguen en relación con la fase de tal procedimiento. Así el art. 58.1 LPC se refiere con carácter general a las notificaciones dentro del procedimiento, afirmando que se notificarán las resoluciones y actos administrativos que afecten a derechos e intereses del administrado. Por su parte, el art. 42.4.párr. 2.º LPC se circunscribe sólo a aquellas comunicaciones que, o bien informen de un acuerdo de iniciación de oficio de un procedimiento, o bien aseguren al ciudadano que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, informándole además de una serie de particularidades en orden a la contestación de la misma. De este modo, sólo la diferente ubicación y finalidad dentro del proce-

bargo, en nuestro caso este argumento debe ser también rechazado. No se puede privar al administrado de una comunicación como consecuencia de la otra. Y no esgrimiré ya el razonamiento de la naturaleza propia del recurso (47), sino simplemente que por norma general, tanto una notificación (la que comunica la decisión) como la otra (la que acusaría recepción del recurso), tienen un contenido diferente (48). En principio, según el art. 58.2 LPC la notificación debe recoger el texto íntegro del acto, si éste es definitivo o no, y los recursos que procedan, así como el órgano ante el que se ha de interponer y el plazo para ello. Por su parte, si se incluyera de algún modo los recursos administrativos dentro del ámbito del art. 42.4.párr. 2.º de la LPC, éste tan solo hace referencia al plazo de resolución de los procedimientos y a los efectos del silencio. Con lo cual, la información que se diera en el acuse de recibo del recurso presentado nunca sería repetitiva de aquélla dada con motivo de la resolución anterior que ahora se impugna. Es más, incluso cabría decir que la una perfectamente complementaría a la otra. Pero de todos modos, aunque se diera el caso hipotético de que ambas notificaciones tuvieran algunos puntos en común, ello tampoco desvirtuaría el planteamiento ya que continuaría existiendo una información que suministrar *ex novo* (49). Del mismo modo, y respecto al orden de presentación de los recursos, la notificación de resolución del recurso de alzada anterior al de reposición o revisión tampoco colmaría la necesidad informativa del interesado respecto de estos últimos recursos, puesto que como ya hemos compro-

dimiento (para aquéllos que se inicien de oficio), o bien el carácter de solicitud a la Administración que tenga la presentación de un documento (en el supuesto del administrado que los entrega), determina que el contenido tanto de la comunicación del art. 42.4.párr. 2.º LPC, como el de la notificación del art. 58.1 y 2 LPC sea distinto. Pero por lo demás creo no existe razón para un tratamiento diferenciado. Máxime cuando incluso el plazo de realización de la una y la otra es el mismo (diez días). De este modo, podríamos entender que los casos de sustitución de la notificación por publicación del art. 59.5 LPC son aplicables en la medida de lo posible respecto de la comunicación del art. 42.4 LPC. Y del mismo modo, todas las demás previsiones de los arts. 58 y 59 que integran su régimen jurídico, haciendo mención especial a la práctica de la notificación, que se aplicaría también en toda su extensión.

(47) Ni tampoco el hecho que esa misma contestación podría producirse vía silencio administrativo, con lo que sería aún más imprescindible la información que proporcionara la nota de recepción, como veremos.

(48) En Francia, tal vez esta circunstancia sería más discutible a la vista del contenido informativo que disponen los arts. 5 y 9 del DRAU (*vid. supra* not. 28), y del régimen de los recursos administrativos contenciosos y no contenciosos. Sin embargo en España, no hay duda de que las diferencias de contenido entre ambas comunicaciones son evidentes.

(49) E incluso yo me atrevería a decir que, si por alguna casualidad el contenido llegará a ser alguna vez el mismo en cuanto que la notificación de la decisión alcanzara totalmente los objetivos informativos del acuse de recibo, ello tampoco suprimiría la obligación de notificar la recepción del recurso respectivo. Fundamentalmente porque no se podría dejar en manos de la Administración la comprobación de si ello se había producido o no, a riesgo de verse indefenso y con la seguridad jurídica por el aire.

bado, faltarían precisamente los datos que incorpora el acuse de recibo de los mismos, que son distintos de los que aporta el art. 58.2 LPC. Por lo tanto, debemos concluir que a todos los efectos en nada importa que se informara con motivo de la contestación a la solicitud inicial, ni en las sucesivas resoluciones, para que se comunique la recepción del recurso correspondiente contra la misma.

Sin embargo, tal vez la situación más compleja se presente en el caso del recurso de alzada interpuesto contra el silencio administrativo. En este supuesto, nos encontramos con que presentada la solicitud de la cual se acusa recibo, la Administración no responde en el plazo establecido, generando un acto presunto contra el cual se presenta el recurso. El principal problema a resolver que nos plantea este caso es el de la desinformación del administrado. En efecto, al tratarse de una contestación vía silencio administrativo, en ningún momento se le comunica cuales son las vías de recurso y el plazo de interposición contra el referido silencio. Información que, de haber obrado con diligencia la Administración, éste hubiera obtenido cuando se le hubiera notificado en plazo dicho acto, de acuerdo con el contenido de la notificación del art. 58.2 LPC. Así las cosas, la lista de incumplimientos públicos se incrementa: primero se desobedece la obligación de resolver expresamente en el tiempo indicado, y en segundo lugar, esta circunstancia acaba también provocando el incumplimiento de la obligación de informar al ciudadano acerca de las fases del procedimiento administrativo. En Francia, este supuesto se encuentra perfectamente previsto en el art. 5 del DRAU, el cual establece que el acuse de recibo de la solicitud inicial informará, aparte del servicio administrativo encargado del expediente, y del plazo de terminación del procedimiento, de «los plazos y las vías de recurso contra la decisión implícita de desestimación». De este modo, en el caso de que al Administración resuelva la solicitud mediante silencio, al menos el administrado francés puede conocer cuales son los medios de impugnación contra éste y el tiempo de que dispone. Por el contrario, en nuestro Derecho la situación es bien distinta. El art. 42.4.párr. 2.º LPC no recoge como contenido informativo del acuse de recibo la referencia a las vías de recurso contra el silencio, y menos su plazo de presentación (50). De tal modo que de producirse el silencio también se hurta al administrado su derecho de información y, por tanto, aparece indefectiblemente una situación de indefensión, que expresamente prohíbe el art. 24.1 CE. De haberse tomado bien la referencia gala en el momento de la redacción del precepto, se hubiera al menos solucionado el problema de la desinformación del ciudadano y

(50) Salvo (cosa improbable) que se quiera forzar tanto la interpretación de la expresión «efectos que pueda producir el silencio administrativo» (art. 42.4.párr. 2.º LPC), que se incluyan también como contenido informativo las vías de recurso y plazo contra la desestimación presunta.

su consiguiente indefensión jurídica. Por eso, en mi opinión sería conveniente que, ya que parece difícil solucionar el problema de las resoluciones vía silencio, al menos se amplíe el contenido informativo de la comunicación de la recepción del art. 42.4.párr. 2.º LPC, indicando también cuales son las vías de recurso contra el silencio negativo y sus plazos, al igual que hace el art. 5 del DRAU en Francia (51).

Además, en este caso concreto del recurso de alzada, el elemento determinante que obliga a comunicar su recepción son los efectos que podría tener una segunda resolución administrativa a través de silencio: el tradicional silencio negativo en la resolución de los recursos de alzada cambia de signo cuando se interpone contra la desestimación presunta de una solicitud (art. 43.2.párr. 2.º LPC). A mi juicio, tan importante consecuencia para el administrado no puede dejar de comunicarse, y debería acometerse a través del acuse de recibo. Por último, tampoco hay que olvidar que el silencio en sí ante la solicitud primera, genera en el administrado una inseguridad jurídica e indefensión manifiesta. Ésta, al menos, debería ser suplida con la emisión del acuse tras la presentación del recurso (52).

Para finalizar, tan solo me gustaría hacer una breve referencia a los efectos que pudiera tener sobre el derecho del administrado, el hecho de acusar recibo de un recurso de alzada cuando en su momento no se comunicó la recepción de la solicitud inicial, y además ésta se resolvió mediante silencio. En mi opinión, la emisión de esta comunicación podría tener efectos subsanadores de aquel incumplimiento primero, e incluso de la inexistente información que confiere la resolución presunta. Es cierto que el interesado se vio desprotegido por la falta de información que le suministraba el acuse, pero también es cierto que si pudo articular un recurso contra el acto que resuelve dicha solicitud, la comunicación de recepción del recurso que ahora recibe, debiera liberar a la Administración de los efectos negativos de su original falta (53). Por otra parte, un su-

(51) En cuanto al recurso potestativo contra el silencio administrativo mostrado tras la presentación de un recurso de alzada interpuesto contra un acto expreso, debemos mantener esta misma postura. Es decir, la solución también pasaría por aumentar la información que se transmite en el acuse de recibo del anterior recurso de alzada, del mismo modo que dispone el art. 5 del DRAU. Si conociésemos los medios de impugnación contra el silencio negativo desde el mismo momento en que se nos comunica la recepción del recurso, la contestación administrativa vía acto presunto no sería tan gravosa para el interesado, ya que al menos dispondría de la información suficiente para oponerse a él. Evidentemente, en este mismo caso, si el recurso de alzada se hubiera presentado contra un acto presunto, el recurso de reposición sería innecesario puesto que un segundo silencio produciría su aceptación.

(52) Y ello reconociendo de antemano que esta última solución es realmente un remedio menor y a posteriori, ya que cuando verdaderamente necesita ayuda el interesado es antes de la interposición del recurso, que se supone es el momento en que éste desconoce la vía de impugnación y plazo respectivo.

(53) De la misma forma debemos entender los efectos subsanadores del acuse de recibo de un recurso de reposición interpuesto contra el silencio administrativo de un recurso de alzada, el cual no

puesto muy distinto es aquél en el que no se envió el acuse de recibo de la solicitud, pero existe una resolución expresa de la misma y por tanto notificada de acuerdo al art. 58.2 LPC. A mi juicio, y sin perjuicio de que más adelante vuelva a tratar el tema, esta notificación puede tener efectos de subsanación respecto de la falta de acuse de recibo de la solicitud. Ahora bien, como ya hemos visto, de ningún modo exoneraría a la Administración de practicar el acuse de recepción del posterior recurso de alzada (54).

B) EL ACUSE DE RECIBO EN LA REVISIÓN DE OFICIO

Situada al margen de los recursos administrativos se encuentra el tradicional instituto de la revisión de oficio (55), que tras la reforma operada por la Ley 4/1999, tan solo se mantiene respecto de los actos nulos de pleno derecho (56). En este sentido, el art. 102.1 LPC establece que la Administración, «en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado», declarará de oficio la nulidad de los actos administrativos en los supuestos previstos en el art. 62.1, si éstos ponen fin a la vía administrativa o no han sido recurridos en plazo. Un primer aspecto a destacar en torno a esta regulación es que la Ley 4/1999 zanja definitivamente la vieja polémica acerca de la naturaleza jurídica de la revisión de actos nulos instada por el interesado, y que la Ley 30/1992 ya se había encargado de configurar como una auténtica acción de nulidad (57). De este

fue avisado de recepción: su envío subsanaría la falta de acuse del recurso anterior y, en definitiva, eliminaría los posibles efectos gravosos que esta incorrección puede tener para la Administración.

(54) Y del mismo modo, la resolución expresa del recurso de alzada subsanaría el incumplimiento de acusar recibo del mismo, pero no eximiría de emitir comunicación respecto del posterior recurso de reposición.

(55) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 9.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 638 y ss.; BOCANEGRA SIERRA, R., *La anulación de oficio de los actos administrativos*, ob. cit.; PONCE ARIANES, M., *La nueva regulación de la revisión de oficio*, 1.ª ed., Ed. SPUC, Cádiz, 1995; GONZÁLEZ PÉREZ, J./GONZÁLEZ NAVARRO, F./GONZÁLEZ RIVAS, J.J., *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero...*, ob. cit., págs. 414 y ss.; BOQUERA OLIVER, J.M., voz «Revisión del acto administrativo», en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, T. IV, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1995, págs. 6008 y ss.

(56) La ley de modificación de la Ley 30/1992, decidió suprimir la revisión de oficio de los actos anulables favorables que ésta había desarrollado y que permitía la iniciación del proceso, tanto de oficio, como a solicitud del interesado (vid. BOCANEGRA SIERRA, R., *La anulación de oficio de los actos administrativos*, ob. cit., pág. 64; GONZÁLEZ PÉREZ, J./GONZÁLEZ NAVARRO, F./GONZÁLEZ RIVAS, J.J., *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero...*, ob. cit., pág. 418.)

(57) Puesto que cambia la expresión «podrán declarar», por esta otra mucho más contundente: «declararán». Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 9.ª ed., ob. cit., págs. 605 y ss.; BOCANEGRA SIERRA, R., *La anulación de oficio...*, ob. cit., págs. 50 y ss.; SALA SÁNCHEZ, P. (coord.), *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo*, 1.ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, València, 1999, págs. 400 y ss.; GÓMEZ-FERRER MORANT, R., «La revisión

modo, la «solicitud» a que hace referencia el art. 102.1 representa la piedra angular sobre la que descansa el núcleo de esta acción. Sin embargo, la principal cuestión a resolver sigue siendo si esta «solicitud» forma parte del mismo concepto que sostiene el art. 42.4.párr. 2.º LPC y, por tanto, si procede o no acusar recibo de su presentación. A juicio de BOCANEGRA SIERRA (58) esta acción de nulidad es un procedimiento que se encuentra a camino entre el recurso administrativo y la revisión de oficio propiamente dicha, y que realmente se trata «de una solicitud en el sentido del art. 42», que genera «un procedimiento especial, una acción de régimen privilegiado, cuya utilización por los particulares puede ser alternativa o subsidiaria de los recursos administrativos». Efectivamente, en mi opinión, la resolución del problema debe encauzarse en este sentido. En primer lugar, debemos reseñar la compatibilidad entre las solicitudes que expresan los arts. 102.1 LPC y 42.4.párr. 2.º LPC. Es cierto que el inicio y las pretensiones de ambas instituciones tienen unas circunstancias diferentes, sobre todo por la especialidad que supone la acción de nulidad. Ahora bien, si tenemos en cuenta que la LPC no hace distinción entre ambos conceptos (59), que incluso la resolución que pone fin al procedimiento de revisión es susceptible de recurso (60) como ocurre con la solicitud, y que la última reforma apuesta firmemente por la información y el servicio al ciudadano, a mi juicio sí que podríamos dilatar el concepto del art. 42.4.párr. 2.º de la LPC hasta dar cabida a la solicitud que inicia la acción de nulidad (61).

Del mismo modo, dentro de este ámbito de la revisión de actos, cabría hacer una sucinta referencia a la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos de un acto administrativo (62). En principio, el art.

de oficio», en el libro colectivo de LEGUINA VILLA, J./SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones...*, ob. cit., págs. 282 y ss.

(58) Vid. *La anulación de oficio de los actos administrativos*, ob. cit., pág. 58.

(59) Prueba evidente de ello es que la Ley 30/1992, cambió el término «instancia» del art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, por el de «solicitud» en la redacción del actual art. 102.1, equiparándolo así al del art. 42 LPC.

(60) Tras la desaparición del antiguo párrafo 2.º del art. 102.2 de la Ley 30/1992, que negaba expresamente esta posibilidad, si bien cabe el recurso potestativo de reposición.

(61) Por otra parte, el dato señalado de la especialidad que supone el que el procedimiento se inicie una vez una vez agotada la vía administrativa o en plazo extemporáneo para el recurso, le da un carácter también singular que precisa de la información del acuse de recibo.

(62) Vid. SANZ RUBIALES, I., «La rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho en la jurisprudencia», *REDA*, n.º 90, 1996, págs. 300 y ss., y 312 y ss.; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «La rectificación de errores de hecho, materiales y aritméticos en materia tributaria», *HPE*, n.º 16, 1972, pág. 249; BOCANEGRA SIERRA, R., *La anulación de oficio...*, ob. cit., págs. 75 y 76; GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 9.ª ed., ob. cit., págs. 647 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J./GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento...*, T. II, 1.ª ed., ob. cit., págs. 1665 y ss.

105.2 LPC afirma que la corrección podrá llevarse a cabo de oficio o a «instancia de los interesados». Aunque el precepto no utiliza formalmente el término «solicitud», tradicionalmente no ha habido ningún inconveniente por parte de la doctrina (63), ni de la jurisprudencia (64), en aceptar la equivalencia entre ambos conceptos (65). En consecuencia, desde el punto de vista formal, creo que podemos identificar ambos institutos a los efectos de acusar recibo de la instancia de rectificación de errores materiales (66).

2. Los efectos del incumplimiento de la obligación de acusar recibo

La falta de comunicación del acuse de recibo supone, a parte del incumplimiento de una obligación pública, una situación de inseguridad jurídica para el administrado. Si el legislador configura como obligatoria una actuación administrativa de información, el hecho de que ésta no se practique no puede cuanto menos dejar de generar cierta intranquilidad en el ciudadano que solicita. Y ya no porque éste piense en el infortunio del extravío del documento, o en el simple retraso en el tráfico administrativo, que entraría dentro de las posibles formas de actuación pública, sino porque incluso sería lícito pensar en si la Administración actúa o no conforme al principio de la buena fe (67).

(63) Vid. GUAITA, A., voz «Instancia», en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, T. XIII, Ed. F. Seix, Barcelona, 1968, pág. 2.

(64) El Tribunal Supremo ha utilizado indistintamente ambos términos: *vid.*, entre otras, STS de 14 de mayo de 1986 (Ar. 4595); STS de 23 de diciembre de 1991 (Ar. 322); etc.

(65) Si bien podemos poner como única objeción el hecho de que tras las reformas de 1992 y 1999, el texto sigue proponiendo la «instancia» como medio de comienzo del procedimiento. Con lo cual podríamos llegar a pensar que ni la Ley 30/1992, ni la Ley 4/1999, han querido equiparar la figura de la instancia a la solicitud del art. 42.4. párr. 2.º LPC. Al contrario, por ejemplo, de como sí se hizo con respecto a la revisión de oficio, en la que la Ley 30/1992, dio nueva redacción al art. 102.1 LPC sustituyendo el término «instancia» (del art. 109 LPA) por el de «solicitud».

(66) Y por supuesto también desde un punto de vista material. La rectificación supone en muchas ocasiones errores minúsculos, cuya enmienda puede resultar innecesaria; pero en otros muchos casos, la incorrección, aunque simple, puede significar un grave daño para el ciudadano, sobre todo si la equivocación afecta a derechos e intereses de contenido patrimonial.

(67) Que por otra parte llama la atención que haya sido tan tardíamente introducido en una ley de procedimiento administrativo (Ley 4/1999, de 13 de enero). Sin embargo, aún cuando tal principio no se encontraba formalmente recogido, no había inconveniente para entender que rigiera en las relaciones entre los administrados y la Administración. Si bien es cierto que en un primer momento recibió algunas objeciones, que luego fueron salvadas por la doctrina y jurisprudencia, aceptando que nada impedía la aplicación del principio en el Derecho Administrativo. Al respecto *vid.* SAINZ MORENO, F., «La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados», *RAP*, n.º 89, 1979, págs. 293 a 314; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 37 y ss.; PALOMAR OLMEDA, A., «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», *DA*, n.º 254-255, 1999, en especial págs. 62 y ss.; WIEACKER, F., *El principio general de la buena fe* (trad. J. L. Carro), Ed. Civitas, Madrid, 1977.

A) EL INICIO DEL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO

De acuerdo con el art. 42.3.b LPC el plazo para resolver los procedimientos iniciados a solicitud del interesado comenzará a contarse desde que la solicitud «haya tenido entrada efectivamente en el registro del órgano competente para su tramitación». Extremo este que según la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, «debe ser comunicado a los solicitantes indicando la duración máxima del procedimiento en cuestión...». Es decir, notificando el acuse de recibo del art. 42.4.párr. 2.º LPC. Por consiguiente, teniendo en cuenta que en principio los plazos del procedimiento comienzan con la recepción del documento por el órgano administrativo encargado de tramitarlo, la pregunta que rápidamente se plantea es la siguiente: ¿qué valor tiene entonces la comunicación al interesado? Y acto seguido, en caso de que ésta no se practique, ¿cómo puede ello influir en el inicio del cómputo de los plazos?

a) Naturaleza jurídica de la comunicación de recepción de la solicitud

La respuesta a la primera pregunta pasa necesariamente por atribuir a la comunicación la naturaleza jurídica de garantía informativa y, en definitiva, también de la seguridad jurídica. Es decir, el acuse de recibo de la solicitud se configura como medio formal de garantía para asegurar al administrado una determinada información acerca de los modos y tiempos de resolución de la solicitud. Sin la misma, el administrado inicia el procedimiento sin tener cubiertas todas las necesidades informativas que le hacen encontrarse en una situación de igualdad en su relación con la Administración. No en balde, cuando analizábamos la finalidad de la reforma tuvimos ocasión de comprobar como a pesar de las pocas referencias al acuse de recibo, sí que se dejaba sentado que los cambios dentro del procedimiento pretendían dar mayor servicio, eficacia y transparencia al administrado, generando por tanto una mayor seguridad jurídica en todo su desarrollo. En este sentido, como afirma la Exposición de Motivos de la Orden de 14 de abril de 1999, la comunicación asegura un «adecuado conocimiento individualizado de los aspectos precisos para el ejercicio de derechos legalmente reconocidos...». Por eso, hay que dejar claro que la notificación no tiene como única función comunicar al interesado que su petición fue recibida por el órgano competente. Sino que tal y como dispone el párr. 2.º del art. 42.4 LPC, también deberá mencionar los plazos para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos del silencio. Y es precisamente esta formalidad la que confiere seguridad al interesado, pues pone en su conocimiento datos sobre el procedimiento que le permitirán con posterioridad actuar sobre la base de sus determinaciones. Por otra parte, si bien la información que se transmite

garantiza que el administrado advierta el momento a partir del cual se entiende que la Administración responde por silencio, y además los efectos que tiene el mismo, también se echa en falta, como ya dijimos, el que no se incluya dentro del contenido informativo una referencia a las posibles vías de recurso, tal y como recoge expresamente el art. 5 DRAU. A no ser, claro, que se interprete que cuando se dice «efectos que pueda producir el silencio» (art. 42.4.párr. 2.º LPC), se esté también haciendo referencia a ello, desde luego no de forma muy ortodoxa.

En definitiva, al margen de haber podido ofrecer mayores niveles de detalle en cuanto a las posibilidades que presenta el procedimiento, se evidencia con toda la fuerza que la comunicación supone una garantía formal de información desde el punto de vista de conocimiento del procedimiento que se insta. Y que por tanto, su no cumplimiento lesiona la seguridad jurídica del interesado y le provoca indefensión.

b) Los efectos del incumplimiento de la obligación de acusar recibo de la solicitud sobre el inicio del procedimiento

Ahora bien, reconocida esta naturaleza garantista debemos abordar la resolución de una segunda cuestión: cómo resolver el incumplimiento administrativo de acusar recibo de la solicitud y sus efectos sobre el inicio del cálculo de los plazos. Un primer punto de partida podría ser el de otorgarle los mismos efectos que el propio art. 42.4.párr. 2.º LPC confiere al procedimiento de oficio. Es decir, que la referida información debe acompañar a la notificación o publicación del acuerdo de iniciación (68) y, por tanto, aplicándolo a nuestro caso, cabría decir que puesto que no se ha comunicado la recepción de la solicitud, el procedimiento administrativo no se ha iniciado. Sería alegable el simple hecho de que la Administración no ha tenido constancia de la misma (a pesar de haberse registra-

(68) Efectivamente, nos referimos a los procedimientos iniciados de oficio que empiezan precisamente al albur de una decisión administrativa. Sabemos que según el art. 58.2 LPC todas las notificaciones deben recoger cierta información sobre elementos y consecuencias jurídicas del procedimiento. Y en el caso de que se tratase de publicaciones, el contenido sería el mismo que el de la notificación de acuerdo con el art. 60.2 LPC. Sin embargo, si comparamos este contenido informativo con el que establece el art. 42.4.párr. 2.º de la LPC, observaremos que ambos son distintos, si bien de similar importancia cualitativa a efectos de informar al administrado. Será por este motivo por el que la Ley los trate de idéntica forma y, asumiendo que la información es distinta pero igualmente relevante, afirme que en los procedimientos de oficio las indicaciones sobre los efectos y elementos del mismo se incluirán en la notificación o publicación de su acuerdo de iniciación. Por otra parte, también hay que tener presente que no se dice nada de qué es lo que ocurre si no se incorporan todas esas menciones. Pero también es cierto que, teniendo en cuenta la estricta doctrina del Tribunal Supremo acerca los defectos invalidantes de las notificaciones (entre otras: STS de 17 de agosto de 1987, Ar. 5765; STS de 7 de junio de 1996, Ar. 4941; etc.), podríamos afirmar que de no incluir la información que menciona el art. 42.4.párr. 2.º de la LPC, la notificación sería incompleta y defectuosa. Y por tanto, no se habría producido el conocimiento formal del interesado que daría inicio al procedimiento.

do, y teniendo en cuenta la previsión del art. 42.3.b LPC) (69). O también, como estamos sosteniendo, que habida cuenta de la naturaleza de la notificación, ésta es indispensable para que pueda comenzar un procedimiento en el cual el interesado opere con todas las garantías informativas legalmente establecidas. Sea como fuere, el caso es el acuse de recibo asumiría el rol de ser el que marcará el momento de inicio del procedimiento.

Sin embargo, he de manifestar que a pesar de la lógica jurídica que a priori pudiera desprenderse (e incluso se lograría el objetivo de asegurar la información obligatoria al interesado), esta solución no es lógica desde el punto de vista de alcanzar los objetivos legales de atención y servicio al administrado. Por una razón fundamental. A nadie escapa que todo procedimiento iniciado por el interesado supone el deseo de éste de que la Administración lo resuelva a ser posible pronto y bien. De mantenerse la postura anterior, es decir, que su solicitud solamente tuviera efectos en la medida que la Administración se lo comunicara, lo único que conseguiríamos es que esta última pudiera paralizar el inicio del procedimiento, y cursar la notificación en función de si le interesara o no tramitarlo. Con lo cual, el que realmente iba a salir perjudicado sería el propio interesado, pues no existiría mayor inseguridad e indefensión que la que le provocaría esta argucia. En este sentido, el mismo problema se detecta en Francia al poco tiempo de promulgado el DRAU. Y así, AUBY (70), explica que tratar de interpretar la expresión «plazos oponibles» en el sentido de que éstos no transcurren hasta que no sea recibida la comunicación por parte del solicitante resulta más que peligroso. Sobre todo porque «la Administración podría retrasar a su gusto el punto de partida del plazo». Con lo cual nunca comenzaría propiamente el procedimiento y, por consiguiente, tampoco los plazos de silencio, haciendo imposible el ataque al mismo.

No obstante, el hecho de que la LPC establezca el plazo de los diez días para cursar la notificación nos presenta el problema de determinar el momento exacto del inicio del procedimiento, ya que pueden darse multitud de situaciones en las cuales presentada la solicitud, o después de haber llegado ésta a su destinatario, el interesado adquiera constancia de

(69) Y además podría esgrimirse con mayor rotundidad este argumento si tenemos en cuenta tanto la práctica unidad de registros de las Administraciones Públicas, incluso los de la Administración Local previo convenio (art. 38 LPC), como el hecho de que la obligación de acusar recibo nace a partir del momento en que tal solicitud es recepcionada en el registro de la Administración competente para su tramitación. Ambas circunstancias abren la posibilidad a que el interesado presente la solicitud en un registro distinto al del órgano competente y también a que por cualquier circunstancia éste no la reciba dentro de los plazos que serían normales, o simplemente que nunca llegue a recibirla.

(70) *Vid.* «Le décret du 28 novembre 1983», *ob. cit.*, pág. 131. También observa muy bien el problema GABOLDE, C.; «La procédure administrative précontentieuse», *ob. cit.*, pág. 120.

su recepción después de los diez días fijados. Por ejemplo, todo el juego de posibilidades que aparece en función del registro al que nos dirijamos, y en definitiva, si es el propio del órgano que tiene atribuidas las competencias de tramitación o si es otro distinto. O incluso situaciones todavía más sencillas y habituales, como el caso de que la comunicación se curse en plazo, por ejemplo el noveno día, y sea recibida por el interesado después del mismo, por ejemplo, el día decimosexto (71). En este caso, o en otros similares, salta la eterna pregunta: ¿en qué momento debemos entender que se inicia el procedimiento?: a la entrega en el registro (sea cual sea), a la recepción de la solicitud por el órgano competente (como dice la LPC), desde el primer día posterior al de la recepción de la notificación, o en caso de que ésta no se reciba a partir del día siguiente al décimo.

Para la elección del instante preciso en el cual comienza el transcurrir del procedimiento no nos cabe otra alternativa que concluir tal y como empezamos: el procedimiento se inicia, como establece el art. 42.3.b LPC, en el momento en que la solicitud es recibida por el órgano encargado de tramitarla. Este hecho supone primeramente el reconocimiento de que la comunicación de acuse de recibo no puede ser considerada como necesaria, indispensable, o de naturaleza constitutiva para el comienzo de los plazos del procedimiento. Y por tanto, aunque no se discute su valor como medio de garantía para el administrado, a los solos efectos de inicio del procedimiento, no supone ningún requisito *sine qua non* para su eficacia. Para llegar a estas conclusiones, aparte de la interpretación literal de la LPC, hemos tenido lógicamente que descartar otras posibilidades atendiendo a las siguientes razones (72).

En primer lugar, debemos desechar la opción de que el procedimiento empiece el día siguiente de aquél en el que se recibió el acuse de recibo. Ya hemos puesto de manifiesto sobradamente que esta posibilidad se encuentra demasiado expuesta al mal funcionamiento de los órganos públicos en general. Y en consecuencia, ello no haría sino dilatar en el tiempo el propio inicio del procedimiento, por lo que acabaríamos perjudicando seriamente al interesado. Por otro lado, para paliar la posible

(71) Incluso cabría tener en cuenta que puede también existir una prestación defectuosa del servicio de correos. Por lo que además del tiempo normal que se tardaría en recibir el envío postal, habría que sumarle aquél provocado por la mala prestación.

(72) Por otra parte, quisiera indicar que renuncio a tratar de encontrar respuesta a estos problemas aplicando el instituto del silencio administrativo a la comunicación de la recepción. Es decir, se trataría de establecer un significado concreto a la inactividad administrativa mostrada en el caso de que en los diez días no se hubiera acusado el recibo correspondiente. Pero en este caso, esta posibilidad es inabordable debido a la especial naturaleza garantista de la comunicación, que no permitiría resolver el problema a través de lo que precisamente es contrario a su fin. Por eso, el silencio sería tan solo aplicable para significar la recepción o no de la solicitud, pero lógicamente no es sus apartados de información sobre el procedimiento.

falta de comunicación, podríamos aplicar la opción de considerar como fecha de comienzo de los plazos del procedimiento el día posterior al décimo establecido. Pero esta solución debe ser también desestimada en toda su extensión. Sobre todo, porque la LPC deja bien claro que en el término de los diez días se cursará la notificación. Por tanto, es irreal e inconsecuente afirmar que el cálculo debería comenzarse a partir del día siguiente al décimo, pues el órgano competente puede perfectamente cumplir con su obligación, y sin embargo, como ya hemos apuntado, la comunicación ser recibida con posterioridad (incluso asumiendo que el servicio postal fuera más que diligente) (73).

Por último, mención especial merece la determinación del momento exacto de inicio del procedimiento atendiendo al registro público en donde se presentan los documentos. En efecto, hay que tener en cuenta que de acuerdo a las nuevas previsiones que introduce el art. 38 LPC acerca de la unidad de registros públicos, el administrado puede presentar su solicitud en el registro de un órgano administrativo distinto de aquél facultado para gestionarla. Por eso no es casualidad que la LPC establezca que el acuse de recibo lo comunicará el órgano competente para su tramitación indicando «la fecha en que la solicitud ha sido recibida» (art. 42.4.párr. 2.º LPC), seguramente pensando en esta posibilidad y, sobre todo, en que desde el instante en que la solicitud se registra hasta el momento en que realmente llega a su poder pueden pasar unos días, o tal vez muchos. Todas estas circunstancias nos obligan a analizar dos supuestos distintos. En primer lugar, el caso de que el documento se entregue ante el mismo registro del órgano administrativo al cual se dirige la solicitud (art. 38.4.a LPC). Y el segundo supuesto, el hecho de que la solicitud se presente en registro público diferente al del órgano competente para su tramitación (art. 38.3.b,c,d,e LPC).

En el primer caso, nos encontramos con que la sola presentación por el interesado de la solicitud en el registro del órgano competente supone el cumplimiento exacto del supuesto de hecho del art. 42.3.b LPC. Efectivamente, si el administrado se dirige al registro propio del órgano que debe gestionar su solicitud, es evidente que éste tendrá conocimiento del documento desde el mismo momento de la entrega en el registro, y por consiguiente, los plazos de procedimiento comienzan a correr desde ese instante. En este caso, la práctica del acuse de recibo, en lo que respecta a su concreta misión de comunicar la recepción (no en cuanto a su infor-

(73) En definitiva, llegaríamos entre otros absurdos, a que se cursara y practicara la notificación con total esmero, pero como se recibiría pasado el plazo establecido, el procedimiento daría comienzo el día posterior al décimo. En cambio, si en lugar de días para cursar el acuse de recibo, la LPC se expresara en tiempo para recibir la notificación, podríamos mirar de aplicar otros parámetros más genéricos como la eficacia demorada del acto, o incluso el silencio. Pero sin olvidar nunca el carácter garantista de la comunicación y sus exigencias.

mación sobre el procedimiento), sería un tanto superflua, pues con la copia cotejada del documento que se proporciona, el interesado tendría una garantía de su presentación (art. 35.c en relación con el 38.5 LPC). Por tanto, sería independiente el hecho de que el órgano comunicara o no el acuse de recibo en plazo, para entender que el procedimiento se había iniciado.

En cambio, no podemos llegar a la misma conclusión en el caso de que la solicitud se presente en un registro distinto al del órgano al cual va destinada. En este caso, el documento tendría que ser remitido a dicho órgano para que fuera tramitado. En definitiva, tal y como dispone el art. 42.4.parr. 2.º de la LPC, el plazo comenzaría a correr desde el momento en que éste último lo recibiera. Sin embargo, en este supuesto debemos dejar constancia de que la solución que nos ofrece la ley no es en ningún caso la idónea, pues no resuelve uno de los mayores problemas con que se encuentra el interesado: llegar a conocer cuando se produce realmente la recepción de la solicitud por el órgano competente. Ello provoca cuanto menos la aparición de una inseguridad jurídica y de cierta opacidad en la gestión administrativa, puesto que siempre desconocemos si ésta se envió o no efectivamente, y por tanto, pasaría el tiempo sin saber muy bien a qué respuesta atenernos. Incluso cabría pensar que, a pesar de la obligación que asume el registro administrativo de cursarla a su destinatario sin dilación alguna (art. 38.2.párr. 3.º LPC), esta operación no su hubiera realizado con toda la diligencia que sería deseable, o que se perdiera durante la ejecución del trámite. De darse esta circunstancia, el administrado estaría del todo desprotegido. Técnicamente incluso estaría expuesto a que se le opusiera la extemporaneidad de su solicitud (74), de no ser porque tal posibilidad fue eliminada por los efectos interruptivos de la presentación sobre los plazos (75). Y de todos modos, continua latente la probabilidad de que la Administración retrase el momento de comienzo del procedimiento. Por eso llama la atención que a día de hoy esta situación no tenga otra solución que la de confiar en el buen hacer y diligencia administrativa y, en todo caso, la que se pudiera aplicar con posterioridad al incumplimiento. Es decir, en la práctica, la petición de responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños causados por su mal funcionamiento.

Ante todas estas circunstancias, a mi juicio, la mejor solución sería articular un sistema al estilo de la interpretación que la doctrina dispensaba a la antigua Ley de Procedimiento de 1958. Así, ante la ausencia de dispo-

(74) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 4.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1993, págs. 530 y ss.

(75) Vid. DOMÍNGUEZ LUIS, J.A., «Cooperación interterritorial en el ámbito del procedimiento administrativo», *REDA*, n.º 78, 1993, págs. 325 a 341, en especial págs. 332 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J./ GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 2.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1994, págs. 847 y ss., en especial la pág. 850.

siciones al respecto, se consideraba que la sola presentación de la solicitud en los registros públicos que la Ley reconocía como tales (art. 66 LPA) daba inicio al procedimiento (76). Es decir, en nuestro caso, el procedimiento comenzaría a partir de la fecha en la que la solicitud se presenta efectivamente, con independencia del registro público en el que realmente se realice la entrega, entendiendo por tal registro público todos los mencionados en el art. 38.4 LPC. A esta conclusión llega también COBO OLVERA (77) quien propone una interpretación del actual art. 42.3.b LPC en este sentido. Sin embargo, aunque comparto y creo sería deseable tal valoración, la dicción de la LPC es clara y no deja lugar a la duda: «en el registro del órgano competente para su tramitación». Por lo tanto, no puede servir a tal propósito cualquier registro público, por mucho que forzásemos la interpretación de su tenor literal para dar cabida a otras Administraciones (78). Incluso la referencia a la Disposición Adicional 15.^a de la LPC abona más esta tesis, en tanto que ofrece un concepto restrictivo del «registro del órgano competente». Pues aunque permite a estos efectos la entrega en cualquiera de los registros del ministerio competente para iniciar la tramitación, ni tan siquiera se ofrece la posibilidad, a fin de dar comienzo al procedimiento, de la presentación en el registro de otro ministerio que no sea el competente, pero igualmente válido a los efectos del art. 38.4 LPC. Si esto es así en la Administración General del Estado, cómo buscar la igualdad de registros respecto de los de las Comunidades Autónomas y la Administración Local. En definitiva, no cabe duda que la Ley 4/1999 no ha resuelto esta situación, y que demanda de una rápida reforma normativa en el sentido que hemos apuntado. De esta forma, evitaríamos sufrir el periodo de incertidumbre que va desde que se entregó el documento hasta que éste llegó a su destinatario. Además, tampoco se podría objetar que esta medida perjudicara mucho a la Administración sobre la base de que el tiempo que tarda el trámite de remisión pudiera ser muy prolongado y, por tanto, iniciarse el procedimiento sin que el órgano administrativo facultado tuviera el conocimiento efectivo. Y en todo caso, si en el estado actual de las cosas, la Administración no ve gravoso ese mismo tiempo de espera e incertidumbre para el interesado, tampoco ahora lo debería ver para sí misma.

(76) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 2.^a ed., Ed. Civitas, Madrid, 1981 (reimp. 1990), pág. 417.

(77) Vid. COBO OLVERA, T., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 enero)*, 1.^a ed., Ed. El Consultor..., Madrid, 1999, págs. 286 y 287.

(78) Además hay que tener en cuenta que si con anterioridad a la reforma de la Ley 4/1999, el art. 48.4.párr. 2.^o LPC también hacía referencia al «órgano administrativo competente» y este planteamiento era imposible, ahora con el nuevo art. 42.3.b LPC, que utiliza la misma terminología que dicho artículo, no veo nuevas razones para que la valoración sea distinta.

Por último, mientras que no se ponga fin a esta situación, el acuse de recibo de la solicitud por el órgano competente se presenta a este propósito, más que una medida para garantizar la transparencia administrativa y la información al ciudadano, como una simple forma de compensación de la prerrogativa administrativa de iniciar el procedimiento en el momento que la solicitud es recibida por el órgano competente (79).

B) LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO *NEMO AUDITUR PROPIAM TURPITUDINEM ALLEGANS* (80)

Analizaremos ahora el problema de los efectos de la no comunicación del acuse de recibo. Y para ello utilizaremos un criterio central: el mal funcionamiento de la Administración Pública no puede repercutir negativamente en el administrado. Esta es precisamente la idea que encierra el brocardo *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*, que en el fondo no deja de ser más que una manifestación del principio general de la buena fe (81).

Tradicionalmente, el principio de que nadie puede prevalerse de los errores que ha cometido se aplica en todos los órdenes jurisdiccionales (82), si bien con mayor frecuencia en la jurisdicción civil (83) y contencioso-administrativa. Los Tribunales rechazan que se pueda invocar un hecho propio como argumento en el litigio, si éste se ha producido con equivocación o infringiendo el ordenamiento jurídico. Además, la jurisprudencia mantiene una interpretación más bien amplia de lo que se debe entender por incorrección, defecto, o como el propio adagio enuncia: «torpeza». Así, atribuye tales características tanto al simple error o equivocación, como aquellas situaciones que directamente suponen la infracción de la

(79) Vid. también al respecto el trabajo en 1993 de FANLO LORAS, A., «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción» en el libro colectivo de LEGUINA VILLA, J./SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.), *La nueva Ley de Régimen...», ob. cit.*, págs. 227 y 228.

(80) Cuyo significado más justo es el de que «a nadie le es lícito aprovecharse de la propia torpeza». Y de igual modo, también se puede expresar como *allegans propiam turpitudinem non liquet* («no está permitido alegar la propia torpeza»), o *allegans propiam turpitudinem non auditur* («no debe ser oído el que alega la propia torpeza»). Para conocer los orígenes de este principio vid. REINOSO BARBERO, F.; *Los principios generales del Derecho en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, 1.ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 1987, págs. 236 y ss., 264 y ss.

(81) Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 4.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 1039 y 1040; y *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, 3.ª ed., ob. cit., págs. 122 a 128. Por su parte, el Tribunal Supremo ha aplicado conjuntamente ambos principios, advirtiendo la clara relación entre ambos: STS de 15 de julio de 1986 (Ar. 5104); STS de 19 de febrero de 1992 (Ar. 2909); STS de 26 de noviembre de 1992 (Ar. 8968).

(82) Vid. STS (Sala de lo Penal), de 26 de noviembre de 1984 (Ar. 5955).

(83) Vid. STS de 26 de noviembre de 1987 (Ar. 8646); STS de 12 de enero de 1989 (Ar. 100); STS, de 17 de febrero de 1995 (Ar. 1105).

legalidad. Por supuesto, debemos entender que todas estas comisiones generan en la otra parte una desventaja respecto del que la realiza, cuyas manifestaciones pueden abarcar también una amplia gama de posibilidades, entre las que destacan aquéllas que inducen a error o engaño, o también aquéllas que menguan de alguna manera la capacidad de defensa del sujeto, causando en todo caso el beneficio del que incumplió.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo el principio se positivizó, como es bien sabido, en el art. 115.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que disponía que «los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos». Partiendo de esta previsión lógica y más que acertada, y de una doctrina jurisprudencial constante (84), el artículo se mantuvo con la Ley 30/1992. Y del mismo modo con motivo de la reforma de dicha Ley, este principio se ha vuelto de nuevo a incorporar a un texto normativo. Efectivamente, la Ley 4/1999, de 13 de enero, lo ha incluido como apartado 3 del art. 110 utilizando prácticamente las mismas expresiones que su antecesor, es decir, «los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado». Tanto el precepto de 1958 como el de 1992 y 1999, se han centrado en aplicar el principio sobre la anulabilidad del acto administrativo. Esta circunstancia pudiera hacer pensar que la Ley limita la aplicación del principio a este supuesto. Sin embargo, esta posibilidad debe ser de inmediato rechazada si se piensa que dicho brocardo es una más de las aplicaciones del principio general de la buena fe, que junto con el principio de confianza legítima (85), rigen todas las actuaciones de la Administración Pública, de

(84) *Vid.*, entre otras: STS de 14 de noviembre de 1980 (Ar. 4494); STS de 9 de noviembre de 1981 (Ar. 5025); STS de 1 de febrero de 1982 (Ar. 603); STS de 25 de enero de 1984 (Ar. 207); STS de 21 de noviembre de 1985 (Ar. 5570); STS de 28 de enero de 1986 (Ar. 70); STS de 11 de julio de 1988 (Ar. 5883); STS de 17 marzo de 1989 (Ar. 2104); STS 22 de octubre de 1991 (Ar. 7536); STS de 19 de febrero de 1992 (Ar. 2909); STS de 20 de mayo de 1992 (Ar. 5097); etc.

(85) Me cabe hacer una breve referencia al hecho de haber optado por el principio *nemo auditur propiam turpitudinem allegans* en lugar de aplicar el otro de confianza legítima. Bien, primeramente hay que significar que tanto el principio de la buena fe (en el cual está incluido nuestro adagio) como el de confianza legítima están estrechamente ligados. De hecho, la naturaleza de este último entronca por una parte con el primero, y por otra, también con el principio general de seguridad jurídica. Es más, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo los ha invocado indistintamente en numerosos pronunciamientos, estableciendo diferencias mínimas de matiz. En consecuencia, no discuto que el hecho de no acusar recibo comporte también en cierto modo la infracción de la confianza legítima del interesado respecto de la Administración, pero creo más apropiado en este caso aplicar el otro principio. Sobre todo porque representa una solución más acorde con el problema que resuelve, ya que el principal efecto a extinguir es que nadie pueda salir beneficiado de su propia infracción. *Vid.* MARÍN RIAÑO, F., «La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *LA LEY*, 1989, T. 2.º, págs. 604 a 608; MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española», *REDA*, n.º 75, 1992, págs. 329 a 358; GONZÁLEZ PÉREZ, J./GONZÁLEZ NAVARRO, F./GONZÁLEZ RIVAS, J.J., *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero...*, *ob. cit.*, págs.

acuerdo al nuevo art. 3.1.párr. 2.º LPC. Por lo tanto, si tras la reforma ambos principios se encuentran ya positivizados, resulta superfluo ahora discutir su ámbito de actuación por el hecho de que una disposición tan solo circunscriba nuestro principio a una parte de esa actuación pública. Por lo demás, antes incluso de que la Ley 4/1999 introdujera el principio de la buena fe, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (86) y del Tribunal Constitucional (87) se había mostrado en buena lógica partidaria de dar la mayor

85 y ss. (también en la obra del primer autor *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, 3.ª ed., ob. cit., págs. 47 y ss.); GARCÍA MACHO, R., «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *REDA*, n.º 56, 1987, págs. 557 a 571; CASTILLO BLANCO, F.A., *La protección de confianza en el derecho administrativo*, 1.ª ed., Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.

(86) Imprescindible es este caso resulta la cita de la STS de 16 de julio de 1997 (Ar. 6034) en la cual el Tribunal Supremo muestra contundentemente su doctrina en favor de la aplicación del principio y en contra de la interpretación exageradamente formalista y excluyente del art. 115.2 LPA: «Se alega también, a renglón seguido, que aun en el supuesto de que el silencio positivo se hubiera producido, sus efectos pueden ser alegados en su favor por el propio administrado, pero no (como aquí) por la Administración en contra de aquél. Se trata de un argumento ya expuesto en la demanda, con apoyo en el artículo 115.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a cuyo tenor «los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos». La sentencia de instancia, en lo que sin duda constituye su argumento más débil, responde a ese razonamiento diciendo que el silencio administrativo no constituye un vicio o defecto que afecte a la validez del posterior acto, expreso o presunto, de la Administración; lo que excluye la aplicación de la norma del artículo 115.2 de la LPA, ya que lo que en la misma se proscribe —en una aplicación positivizada del principio general del Derecho expresado en el brocardo «allegans propiam turpitudinem non auditur»— es que, en vía de recurso administrativo, puedan ser alegados por sus causantes los vicios y defectos que hagan anulable el acto impugnado. *De esta forma, la sentencia impugnada, ocupada en contestar a la cita formal del artículo 115.2, se olvida de responder a la cuestión de fondo, que es la de si la Administración, que con su silencio ha producido el acto positivo presunto, pueda esgrimir su inactividad en perjuicio del administrado.* Este Tribunal Supremo, en contra de la opinión de la Sala de instancia, cree que la respuesta es negativa, lo que ha de llevar derechamente a la revocación de la sentencia impugnada...».

En el mismo sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias ocasiones: en la STS de 17 marzo de 1989 (Ar. 2104), aborda un supuesto en el que el interesado solicita que se le informe de la resolución de un procedimiento. La Administración no sólo no lo comunica, sino que además alega la firmeza del acto. El Tribunal, concluye que «no cabe luego que ésta argumente que debido a su omisión se produjo la firmeza de acto cuya notificación se había precisamente solicitado al objeto dicho de poder ser recurrido en forma...». En el mismo sentido, en un caso de desafectación de bienes municipales, el Tribunal muestra el origen de este principio afirmando que «es contrario al principio de buena fe tratar de escudarse en el incumplimiento de trámites en el expediente expropiatorio, cuando el culpable de ello es la Administración Local que aquí esgrime esta circunstancia como motivo de defensa, y cuando fue la conducta generosa de los propietarios de los terrenos la que facilitó la abreviación y supresión de trámites. En este punto bueno será recordar [...] la máxima romana «Propiam turpitudinem alegans non auditur», como trasunto de la técnica romana de la «exceptio doli» (STS de 15 de julio de 1986, Ar. 5104). Destaca también, los casos en que la Administración comete equivocaciones que posteriormente inducen a error al administrado. Como por ejemplo la STS de 11 de julio de 1988 (Ar. 5883) que resuelve un caso en el que se indica al interesado que la resolución pone fin a la vía administrativa, e iniciada la contenciosa, la Administración alega que no se interpuso el preceptivo recurso de reposición. El TS afirma que tal error prohíbe a ésta «deducir cualquier consecuencia dañosa para el notificado y beneficiosa para ella...». E igualmente: STS de 20 de mayo de 1992 (Ar. 5097); STS de 21 de diciembre de 1992 (Ar. 9765), etc.

(87) Así, en la Sentencia 227/1991, de 28 de noviembre, el Tribunal se pronuncia en un supuesto en el que el deficiente funcionamiento de la Administración causó daños a una administrada. Afilando

cobertura posible haciendo extensivo el principio a todas aquellas situaciones en las cuales se trata igualmente de evitar que el propio error de la Administración acabe beneficiando a ésta y perjudicando al administrado.

Por eso, no cabe duda que dentro del mismo, tiene perfecta cabida el caso que nos ocupa, pues se dan cita todos los presupuestos necesarios para ello. En primer lugar, se produce una vulneración de la legalidad, ya que se hace caso omiso del mandato de acusar recibo. Y en segundo término, existen también dos sujetos que corren distinta suerte: uno, el administrado, que ve infringidas sus garantías informativas al negársele unos datos sobre el procedimiento; y otro segundo, que es la Administración, que simultáneamente sale favorecido en tanto que accede a la relación desde una posición de ventaja.

C) LA NO OponIBILIDAD DE LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO QUE PERJUDIQUEN AL ADMINISTRADO

a) *La aplicación de la doctrina del art. 5 del DRAU a través del principio nemo auditur propriam turpitudinem allegans*

En Francia, el art. 5 del DRAU impone el criterio de que solamente transcurren los plazos que puedan favorecer al administrado y, por el contrario, nunca aquéllos que le puedan causar perjuicio. Si atendemos a la redacción del propio artículo, es bien evidente que se instaura esta doctrina desde el momento que se afirma que «los plazos oponibles al autor de una solicitud dirigida a la Administración, se computarán desde la fecha de la emisión, al autor de esta solicitud, de un acuse de recibo mencionando: [...]». Llamo la atención a que el texto habla de «plazos oponibles» (*délais opposables*) (88). Expresión que deja bien a las claras que en caso de que la Administración no cursara la comunicación, aquélla no podría en adelante objetar al interesado la finalización de ningún plazo que significara imposibilidad para el ejercicio de un derecho en el seno del procedimiento (89). Por eso, como bien destaca VE-

el tenor de las expresiones concluye: «tales obstáculos y dificultades, debidos sólo a deficiencias y carencias en el funcionamiento del propio INSS, no pueden repercutir en perjuicio de la solicitante de amparo, porque a nadie es lícito beneficiarse de su propia torpeza».

(88) En este sentido, afirma DEVOLVÉ que con ello se trata de impedir a toda costa «la oponibilidad al solicitante de los plazos siguientes a la presentación de una solicitud» (vid. DEVOLVÉ, P.; «De nouvelles modalités pour les actes unilatéraux», *Recueil Dalloz-Sirey*, Chron., 1984, pág. 139). Por su parte, también MAISL opina que esta medida llevará a que se remedie la impresión de «muro de silencio que da a menudo la Administración» (vid. MAISL, H./WIENER, C./WOEHLING, J.M.; «Le décret ne fait pas le printemps», *ob. cit.*, pág. 144).

(89) En concreto, el régimen que introduce el art. 5 del DRAU en el ámbito de los recursos administrativos se articula en torno al siguiente supuesto. Partimos, muy resumidamente, de un régimen

DEL (90), el hecho de que no se comunique el acuse de recibo no impide que corra el plazo de silencio administrativo, precisamente porque el DRAU considera únicamente los plazos oponibles al autor de una solicitud, ya que «en virtud de su espíritu, se tiende a favorecer la situación de los administrados». En definitiva, lo que nos aporta la solución francesa es que el incumplimiento de la obligación administrativa de acusar recibo sólo puede afectar a aquellos plazos que pudieran lesionar los derechos del administrado y, por tanto, dejará intactos aquellos otros que le pueden beneficiar. De ahí que se respete el cómputo del plazo de silencio, ya que al administrado le interesa conocer si se acepta o no su petición. En cambio, no ocurre lo mismo con los plazos de recurso, que no son objetables hasta que no se cumpla la obligación administrativa de acusar recibo.

general en el cual, presentada una solicitud o reclamación a la Administración, ésta puede responder de forma expresa o guardar silencio. En el primer supuesto, una vez notificada la resolución comenzaría un plazo general de dos meses para interponer el recurso contencioso que proceda. Por el contrario, en el caso que la Administración no contestara se produciría el silencio administrativo, que en Derecho Francés está establecido en cuatro meses, y con un sentido negativo, pudiendo diferenciar dos supuestos. Si se trata de un recurso de plena jurisdicción en nada importaría el silencio administrativo, puesto que su plazo de interposición nunca corre si la Administración contesta a través del silencio. En cambio, si se tratara de un recurso por exceso de poder, en el cual tan sólo se pretende la anulación del acto administrativo, el plazo sería el general de dos meses, a contar desde el día de la expiración del periodo inicial de los cuatro meses. Pues bien, bajo este horizonte es donde empieza a surtir efectos el contenido del art. 5 del DRAU, porque en el caso de que presentada la solicitud no se hubiera acusado recibo de la misma, el plazo general aludido de dos meses no comenzaría a correr y, por tanto, el administrado podría interponer su recurso ante la jurisdicción contenciosa sin sometimiento alguno a plazo. Para un estudio más detallado del sistema francés que ahora abordamos, *vid.* el art. 1. párr. 2.º, 4.º, y 7.º del Décret n.º 65-29 du 11 de janvier 1965, *relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative*; VEDEL, G./ DELVOLVÉ, P., *Droit Administratif*, Vol. 2, 12e éd., Ed. PUF, Paris, 1992, págs. 150 y ss; y en general la obra *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, 1e éd., Ed. Sirey, Paris, 1991; BRISSON, J.F., *Les recours administratifs...*, *ob. cit.*, págs. 375 y ss.; CHAPUS, R., *Droit Administratif Général*, T. I, 5e éd., Ed. Montchrestien, Paris, 1990, págs. 546 y ss., y la obra *Droit du Contentieux Administratif*, *ob. cit.*, págs. 509 y ss.; MOREAU, F., *Manuel de Droit Administratif*, T. II, Ed. A. Fontemoing, Paris 1909, págs. 1079 y ss.; BARTHÉLEMY, H., *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 8e éd., Ed. Rousseau, Paris, 1916, págs. 929 y ss.; DE FORGES, J.M., *Droit Administratif*, 2e éd., Ed. PUF, Paris, 1993, págs. 374 y ss.; DEBBASCH, C./RICCI, J.C., *Contentieux Administratif*, 5e éd., Ed. Dalloz, Paris, 1990, págs. 384 y ss.; PACTEAU, B., *Contentieux administratif*, 4e éd., Ed. PUF, Paris, 1997, págs. 155 y ss.; ROLLAND, L., *Précis de Droit Administratif*, 2e éd., Ed. Dalloz, Paris, 1951, págs. 269 y ss.; WEIL, P., *Le Droit Administratif*, 7e éd., Ed. PUF, Paris, 1978, págs. 91 y ss.; PRÉVÉDOUROU, E., *Les recours administratifs obligatoires. Étude comparée des Droits Allemand et Français*, 1e éd., Ed. LGDJ, Paris, 1996, págs. 197 y ss.; RIVERO, J./WALINE, J., *Droit Administratif*, *ob. cit.*, págs. 119 y ss.; DUBOIS, J.P., *Droit Administratif*, T. 1, 1e éd., Ed. Eyrolles, Paris, 1992, págs. 145 y ss.; LASARRE, B./LENOIR, N./STIRN, B., *La transparence administrative*, *ob. cit.*, págs. 166 y ss.; GABOLDE, C., «La procédure administrative...», *ob. cit.*, págs. 119 a 123. En cuanto a los recursos administrativos no contenciosos son fundamentales los trabajos de AUBY, J.M., «Les recours administratifs», *AJDA*, n.º 1, 1955, págs. 117 y ss.; la excepcional tesis de ISAAC, G., *La procédure administrative non contentieuse*, 1e éd., Ed. LGDJ, Paris, 1968; ROLLAND, L., *Précis de Droit Administratif*, 2e éd., Ed. Dalloz, Paris, 1951, págs. 327 y ss.; y toda la obra de BRISSON, J.F., *Les recours administratifs...*, *ob. cit.*

(90) *Vid.* VEDEL, G./DELVOLVÉ, P.; *Droit Administratif*, Vol. 2, 12e éd., *ob. cit.*, págs. 164 y 165.

A mi juicio, idéntica solución es aplicable en el Derecho español por requerirlo así el principio *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*. La Administración no puede oponer al interesado el transcurso de los plazos si ha incumplido su obligación de acusar recibo (91). De este modo, la ausencia de comunicación no impediría el inicio del cómputo de los plazos de silencio de la resolución. Pero, una vez este periodo se hubiera cumplido, no le sería oponible al administrado el plazo para la interposición de ningún tipo de recurso administrativo, que por norma general es de un mes (92). Por consiguiente, tampoco lo sería el de seis meses previsto para el recurso contencioso-administrativo, caso de que se desestimara mediante silencio tanto el recurso potestativo de reposición, como el recurso extraordinario de revisión (93). E igualmente, desde el punto de vista procesal (94), tampoco sería lícito que la Administración contrapusiera al interesado la excepción de acto consentido por no haber recurrido la resolución en tiempo y forma (art. 28 LJCA). En efecto, en este caso debe de aplicarse la misma doctrina que de esta causa de inadmisibilidad se ha venido manteniendo respecto del silencio administrativo (95). Así pues, para que concurra el acto consentido se requiere de la declaración de voluntad expresa de la Administración. El silencio se constituye como una ficción que sólo puede tener sentido como garantía del

(91) Vid. en este mismo sentido el trabajo de BAÑO LEÓN, J.M., «El silencio administrativo: notas sobre una regulación anacrónica», en el libro coordinado por SOSA WAGNER, F., *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Doctor D. Ramón Martín Mateo, V. I*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2000, págs. 1343 a 1363.

(92) Vid. arts. 115.1 y 117.1 LPC. Pero también hay que tener en cuenta las especialidades que dispone el art. 118.2 LPC, en cuanto a los plazos del recurso extraordinario de revisión.

(93) Evidentemente, no en la alzada puesto que el silencio en un recurso de alzada interpuesto contra otro silencio administrativo conlleva la estimación presunta del mismo (art. 43.2.parr. 2.º de la LPC).

(94) De hecho, la palabra «*oposables*» que utiliza el art. 5 del DRAU es un término enteramente procesal.

(95) Y que incluso no parece haber menguado a pesar de la aprobación de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 y el establecimiento de un plazo de seis meses para interponer recurso contencioso-administrativo contra los actos presuntos (art. 46.1 LJ). Como lo demuestra el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de noviembre de 1999, que admite un recurso contencioso-administrativo fuera de plazo atendiendo a que el texto del art. 46.1 LJ se configura en base a la regulación del silencio anterior a la reforma del procedimiento administrativo de 1999, que permitía a la Administración dejar de resolver una vez emitida la certificación de acto presunto. Sin embargo, con el nuevo régimen jurídico introducido por la Ley 4/1999, y la desaparición de tal certificación, se «deja subsistente la obligación de la Administración de resolver expresamente, y en esta ordenación legal tiene perfecto encaje aquella doctrina jurisprudencial [...], en virtud de la cual no cabe apreciar extemporaneidad en la vía jurisdiccional cuando la Administración incumple su deber de resolver». Vid. el comentario a esta sentencia de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La inexistencia de plazo para recurrir el silencio administrativo en vía contencioso-administrativa. Derogación del artículo 46.1 LJ de 1998. Un Auto de la Sección 5.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de noviembre de 1999 (Recurso 261/99)», REDA, n.º 105, 2000, págs. 127 a 133.

interesado para poder acceder a las vías de impugnación (atendiendo el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y la necesidad de un acto previo); y por tanto, nunca puede beneficiar a la Administración alegando el consentimiento de un acto que no se ha dictado (96). Por su parte, el Tribunal Supremo tiene dicho que «si el particular espera confiada una resolución expresa y la Administración no cumple el deber de dictarla [...], si se entiende que entonces no puede plantear una reclamación judicial, se cerrará al particular el acceso a los tribunales», y ello iría en contra de la tutela judicial efectiva (97). En definitiva, y respecto de nuestro caso, mientras dure el incumplimiento de acuse de recibo de la solicitud, la Administración no podrá oponer la excepción de acto consentido y se mantendrá abierta la vía de recurso.

b) La subsanación del incumplimiento de la obligación de acusar recibo de la solicitud

Los efectos negativos que provoca el quebrantamiento de la obligación de acusar recibo, tanto en la Administración, al no poder oponer plazos al administrado, como precisamente en éste último, al verse absolutamente desinformado, pueden a mi juicio subsanarse si concurren diferentes circunstancias. En principio, hemos visto como al menos la aplicación de toda esta doctrina de la objeción de plazos descansa sobre dos pilares fundamentales: primero lógicamente sobre la no comunicación del acuse de recibo, pero además, sobre el hecho de que se produzca silencio administrativo en la contestación de la solicitud. En este caso, es evidente que el administrado jamás pudo conocer directamente de la Administración ningún dato acerca del procedimiento en el que era parte, puesto que ésta en todo momento mostró una actitud silente.

(96) Esta interpretación proviene de una doctrina ya tradicional: GARRIDO FALLA, F., «La llamada doctrina del silencio administrativo», *RAP*, n.º 16, 1955, págs. 85 a 115, en esp. págs. 92 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Sobre silencio administrativo y recurso contencioso», *RAP*, n.º 47, 1965, págs. 207 a 227, en esp. págs. 212 y 213; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., «Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios», *RAP*, n.º 53, 1967, págs. 277 a 302, en esp. pág. 282.

Por otra parte, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, parece optar por una interpretación regresiva que puede estimular el silencio de la Administración, con lo cual empeoraría todavía más la situación actual (cfr. BAÑO LEÓN, J.M., «El silencio administrativo: notas sobre una regulación anacrónica», *ob. cit.*, págs. 1343 a 1363; HUERGO LORA, A., «Irrecorribilidad de los actos confirmatorios y reproductivos y prescripción de derechos», *REDA*, n.º 104, 2000, págs. 551 a 573).

(97) *Vid.* STS de 24 de febrero de 1988 (Ar. 1489); ALONSO IBÁÑEZ, M.R., *Las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 226 y ss.; GONZÁLEZ SALINAS, P., «Los plazos para impugnar las denegaciones presuntas», *REDA*, n.º 58, 1988, págs. 275 y ss.; GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., en la obra RIVERO GONZÁLEZ, M. (co-ord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*, 1.ª ed., Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998, pág. 340; ÁLVAREZ GARCÍA, V., «La declaración de nulidad de los actos administrativos con ocasión de su ejecución por la vía de apremio», *REDA*, n.º 69, 1991, págs. 126 y ss.

Ahora bien, las cosas cambian en el caso de que la resolución de la solicitud fuera expresa, ya que al administrado se le suministra, de acuerdo al art. 58.2 LPC, todo un catálogo informativo que le orienta del próximo procedimiento a seguir dentro de la vía administrativa: si el acto es o no definitivo, los recursos que proceden, el plazo de interposición y el órgano ante el cual debe de presentarse. Por consiguiente, toda esta información, debe mitigar el menoscabo sufrido por el interesado al que no se le envió el acuse de recibo de la solicitud inicial. Es cierto que a éste le fueron mermadas sus garantías procedimentales, pero también es cierto que ahora, con los datos que incorpora la resolución expresa, se le restituye en su situación de garantía. Con lo cual, no existe inconveniente desde este punto de vista para que no puedan cesar los efectos del incumplimiento administrativo. Pero, por otra parte, desde la óptica de la Administración, ésta cumple con su obligación de resolver incorporando junto al texto íntegro del acto un contenido informativo importante que sitúa al interesado en una posición de igualdad frente a ella misma. Por lo cual, merece quedar rehabilitada de su incorrección primera y por tanto, en su caso podrá de nuevo oponer los plazos al administrado. En resumen, el efecto sobre el procedimiento que tiene la notificación de la resolución expresa de la solicitud es que a partir de ese instante comienzan a contar los plazos del recurso administrativo correspondiente, subsanando así la falta del acuse de recibo de la solicitud inicial (98).

(98) En el caso de que se admitiera a los recursos administrativos como tal solicitud a los efectos de comunicar su recepción, *vid. supra* (al tratar el tema de los recursos, págs. 160 y ss.) la referencia a los efectos subsanadores del acuse y su juego respecto de la notificación de la decisión inicial de la solicitud.