

LAS RECLAMACIONES DEL ARTICULO 121, LPA, SON PETICIONES FORMULADAS ANTE LA ADMINISTRACION

Por G. L. V.

35.077.30 (46)

LAS reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularlas no tendrán la consideración de recurso. Para que puedan deducirse los correspondientes recursos es preciso que la resolución provisional sea elevada a definitiva, según el artículo 121 de la LPA.

Del contexto de este precepto se infiere que los dos requisitos esenciales de estas reclamaciones, excluidas de la consideración de recurso, son las siguientes:

1. Que se trate de una resolución o acto provisional; y
2. Que se haya concedido un plazo especial para formular la reclamación.

De estos dos requisitos es más interesante el últimamente enumerado, por cuanto que al conceder un plazo especial para formular reclamaciones, los actos o resoluciones de que se trate son, sin lugar a dudas, de carácter provisional.

Con ello, esas reclamaciones o actos, hasta tanto no se eleven a definitivos, quedan fuera del esquema formal del proceso y dentro de los poderes de oficio de la Administración. Una vez que sean definitivos podrán interponerse contra los mismos los recursos que procedan.

Para Garrido Falla, la exclusión del carácter de recurso de la resolución o acto de que se trate (por tanto, su impugnabilidad en vía de recurso) procede del carácter de provisionales (*Ley de Procedimiento Administrativo*. Estudios Administrativos, núm. 4, pág. 66).

Ahora bien, la Administración hace un uso abusivo del art. 121, LPA, al que se acoge con demasiada frecuencia, calificando como resoluciones provisionales actos que, por su contenido, no lo son. Solamente deberían calificarse como actos o resoluciones provisionales «aquellos supuestos en que ante el evento de un *error material* por parte de la Administración —como apunta Garrido Falla (Tratado de Derecho Administrativo, vol. III, pág. 114)— se ofrece la oportunidad de oír a los interesados antes de elevar el acto a definitivo», pero no para supuestos distintos.

En uno y otro caso, pero con mayor razón en estos últimos supuestos, tanto si la Administración no notifica su decisión sobre la reclamación formulada en tiempo como si demora indefinidamente la elevación a firme del acto o resolución provisional, ante la inexpressividad del artículo 121 de la LPA, ¿qué garantías jurídicas existen para el interesado? ¿Esperar indefinidamente? ¿Y si el acto contra el que se ha reclamado en tiempo ha de repetirse imperativamente por ley todos los años sin que la Administración haya dictado y notificado una resolución expresa ni haya elevado a definitiva la resolución provisional del año anterior?

Si no se da una solución adecuada a estas interrogantes, quedaría burlado el interesado en sus derechos o intereses, al menos durante un lapso de tiempo que en derecho es inadmisibles, y lo que es más, quedaría burlada también la consagración legal de la teoría del silencio administrativo, que, de otra parte, no libera a la Administración de la obligación de dictar una resolución expresa, como se dispone en el artículo 94, 3.º de la LPA.

Nos parece que la solución más ajustada a derecho, ante esa inseguridad jurídica en que puede quedar el interesado frente a las resoluciones provisionales y la indeterminación en cuanto al tiempo de la provisionalidad del mismo acto o resolución, es la de aplicar lo dispuesto en el artículo 94 de la LPA a estas reclamaciones, que no son peticiones gratificables, sino cauce formal de un derecho. Este último

precepto de la LPA consagra—como se sabe—la teoría del silencio administrativo, el cual no es, en suma, otra cosa «que una petición dirigida a la Administración y el silencio de ésta ante la misma».

Pero ¿puede considerarse a estas reclamaciones del artículo 121 de la LPA como «peticiones formuladas ante la Administración»? Creemos firmemente que la respuesta es afirmativa. Las dudas quedan resueltas por la propia Exposición de Motivos de la LPA (que instituye un régimen general del silencio) al declarar: «Deducida alguna petición, reclamación o recurso ante la Administración, cualquiera que sea la materia de que se trate, el interesado podrá considerar desestimada su petición al efecto de formular frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso.»

A mayor abundamiento, González Pérez dice («El Procedimiento Administrativo». Madrid, 1964, pág. 507) que «...tanto el artículo 94, LPA, como el 38 LJ emplean la expresión «petición», no como una fórmula técnica que excluya el supuesto de «recurso», sino de una expresión genérica que incluye cualquier pretensión, petición, reclamación y recurso...».

En suma, frente a una resolución o acto provisional contra la que se haya formulado en tiempo la reclamación, si la Administración no eleva a definitiva a aquél o notifica su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora y, transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional. También podrá esperar la resolución expresa de su reclamación (petición) o la elevación a definitiva de la resolución provisional, para deducir igualmente el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda. Tal es la adecuada solución que nos parece más justo dar a la interpretación del artículo 121 de la LAP, ante su «inexpresividad».

