

**LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS
PARA LA REGULACION DE RECURSOS
ADMINISTRATIVOS PROPIOS**
**(Comentario a la Sentencia de 21 de enero de 1997
de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia
del Principado de Asturias)**

Por
MATILDE CARLÓN RUIZ
Area de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. Introducción. Planteamiento del problema.—II. El título del artículo 149.1.18 CE y las competencias autonómicas para la regulación del procedimiento administrativo.—III. La regulación de las especialidades del procedimiento común en el Principado de Asturias.—IV. Naturaleza de la «solicitud de reconsideración» y su incardinación en el ordenamiento autonómico y estatal.—V. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La construcción del Estado autonómico encuentra una manifestación meridiana en la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, dentro de la cual destacan las competencias para regular ciertas especialidades del régimen jurídico de la Administración regional y del procedimiento administrativo conforme al cual ésta actúa. Dichas competencias autonómicas no pueden superar, sin embargo, el marco jurídico básico que para todas las Administraciones Públicas corresponde elaborar al Estado sobre la base del título competencial recogido en el artículo 149.1.18 CE, y que últimamente se ha venido a plasmar en un único instrumento jurídico: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este margen competencial abierto a las Comunidades Autónomas para la regulación de sus especialidades de régimen administrativo en general, y de procedimiento administrativo en particular, puede jugar un papel destacado la determinación de modulaciones al régimen general de recursos contra los actos administrativos. Pueden, en efecto, las Comunidades Autónomas realizar las modulaciones que crean convenientes al régimen general de los recursos para adaptarlo a las especialidades de la Administración propia, si bien en ningún caso tales modulaciones pueden

alterar el régimen general que de los mismos prevea el Estado. Una tal extralimitación autonómica sería, en todo caso, inconstitucional.

Pero dicha extralimitación se mantuvo de forma ciertamente inexplicable en el ordenamiento asturiano hasta fechas muy recientes; en concreto, hasta el pasado 21 de enero de 1997, fecha en que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (1) dictó sentencia en cuatro recursos contencioso-administrativos acumulados, interpuestos por varias asociaciones de vecinos y de protección de la naturaleza, así como el Ayuntamiento de Valdés, contra el Principado de Asturias, versando el recurso sobre la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de súplica interpuesto ante el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra acuerdos de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio (CUOTA), relativos a la autorización a una determinada sociedad anónima —que actúa como coadyuvante—, con carácter previo a la concesión de la licencia, para la extracción de feldespatos en la zona de Paredes.

Tomando en consideración la complejidad de los antecedentes que dieron lugar a la interposición del recurso contencioso-administrativo que ha sido resuelto por esta sentencia, creemos necesario hacer una descripción, aun cuando sea somera, de los mismos:

1. El 28 de mayo de 1991 la representación de una sociedad anónima titular de un permiso de investigación para recursos de la sección C del artículo 3.1 de la Ley de Minas, fundamentalmente feldespatos, en la parroquia del Ayuntamiento de Valdés denominada Paredes, solicitó permiso de implantación y licencia municipal al citado Ayuntamiento para la explotación directa del mencionado recurso. Tal solicitud se basó en el procedimiento fijado en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSPM) del Ayuntamiento de Valdés, y en los artículos 43.3 de la entonces vigente Ley del Suelo y 44 del Reglamento de Gestión Urbanística. Dada la naturaleza de suelo no urbanizable de la zona afectada, el Ayuntamiento hubo de remitir la solicitud a la CUOTA.

2. Una vez que la Consejería de Industria, Turismo y Empleo otorgó la concesión minera a la sociedad solicitante, el 30 de septiembre de 1991 el Pleno de la CUOTA denegó la autorización solicitada por la representación de la empresa para la implantación de la actividad extractiva de feldespatos, con base en distintas consideraciones sobre la especial protección de masas arbóreas, el carácter de mina (y no de cantera) de la explotación solicitada y la imposibilidad de una eventual modificación del planeamiento al ser de aplicación a la Cuenca del Río Esva las medidas tuitivas contenidas en las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (en concreto, Directriz Novena).

3. Solicitada la «reconsideración» por la empresa el 11 de noviembre de 1991, el Pleno de la CUOTA, en sesión de 4 de marzo de 1992, revisó su

(1) Actuó como Ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco Salto Villen.

pronunciamiento inicial al entender, con base en un Informe de la Dirección Regional de Recursos Naturales y en una manifestación verbal del Director Regional de Minas, que el suelo no era asimilable al de Especial Protección —pues el arbolado no era ni autóctono ni protector— y porque la actividad extractiva revestía las características técnicas de cantera y no de mina. El acta de acuerdo fue objeto de modificación el 28 de abril del mismo año.

4. Notificado el Acuerdo reconsideratorio al Ayuntamiento de Valdés el 11 de marzo siguiente, fue recurrido en súplica ante el Consejo de Gobierno del Principado el 25 de mayo de 1992.

5. Entendiendo desestimado por silencio negativo el recurso de súplica, en mayo de 1993 se interpusieron los recursos contencioso-administrativos que ahora han sido objeto de sentencia.

A pesar de que el fondo del asunto es de gran interés, puesto que plantea una vez más la necesidad de afirmar la superioridad de los valores ecológicos y de protección de la naturaleza sobre intereses comerciales o industriales no prioritarios (2), nos centraremos en la cuestión formal de análisis de los acuerdos impugnados, dado que la sentencia resuelve el recurso analizando de forma exclusiva la primera alegación de las partes demandantes, conforme a la cual habría de declararse la nulidad de pleno derecho del acuerdo de reconsideración adoptado por la CUOTA en su sesión de 4 de marzo de 1992 —sobre la base de lo dispuesto en el art. 20 del Decreto Regional 52/1988, de 14 de abril—, porque tal reconsideración vulnera el artículo 149.1.18 de la Constitución por apartarse del régimen del procedimiento común (3).

Así planteada la demanda, no podemos dejar de afirmar que se trata de un recurso indirecto contra reglamento de los regulados por el artículo 39.2 y 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En rigor, este recurso no ataca simplemente la legalidad del Reglamento 52/1988, sino su propia constitucionalidad, por entender que es contrario a la distribución de competencias que el apartado 18 del artículo 149.1 CE establece en relación con la regulación de los procedimientos administrativos. Veamos, pues, los términos en que se alega la inconstitucionalidad del citado reglamento.

El Decreto 52/1988, de 14 de abril, de la Consejería de Ordenación del

(2) En concreto, tal y como se especifica en el Fundamento de Derecho Primero de la sentencia, los recursos de los demandantes entraban en el fondo del asunto al recoger las siguiente alegaciones: a) Al estar calificado el suelo donde se pretende realizar la actividad minera como «No Urbanizable de Especial Protección», no estaría permitida en cualquier caso dicha actividad. b) Incluso de admitir la calificación de «No Urbanizable de Interés Forestal», al tratarse el feldespato de un recurso de la sección C) del artículo 3.1 de la Ley de Minas, tampoco podría permitirse dicha actividad. c) Con la autorización se infringe la normativa medioambiental.

(3) En este punto, las alegaciones del Ayuntamiento de Valdés como demandante se basaron fundamentalmente en el Informe jurídico emitido en julio de 1993 por el Profesor TOLIVAR ALAS, a requerimiento de aquel Ayuntamiento, previo convenio con la Universidad de Oviedo.

Territorio, Urbanismo y Vivienda del Principado de Asturias, regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, máximo órgano colegiado en materia de urbanismo (4). En la Sección 2.^a del Título III de este Decreto se regulan en un único artículo, el 20, los recursos que son susceptibles de interposición frente a los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente de este organismo. En principio, de acuerdo con el primer apartado de este artículo, sólo cabe recurrir en súplica los acuerdos de la CUOTA ante el Consejo de Gobierno del Principado. Sin embargo, en los tres apartados siguientes de este artículo se regula otra forma de impugnación que el propio Decreto no osa calificar de recurso. En concreto, el artículo 20.2.º prescribe que «no obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cuando los interesados consideren que existen con relación al acuerdo adoptado, discrepancias referidas exclusivamente a cuestiones de hecho o a la ponderación de la ordenación urbanística, podrán solicitar con carácter previo del órgano competente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha de notificación o, en su caso, de publicación de aquél, su reconsideración, aportando las pruebas y exponiendo las razones que estimen oportuno hacer constar en su apoyo». En los apartados siguientes, se especifica que la «solicitud de reconsideración» producirá la interrupción del plazo de interposición del recurso de súplica, y que el silencio se considerará negativo.

Teniendo en cuenta los propios motivos de impugnación contemplados por este artículo 20, no se entiende muy bien cuál pueda ser la finalidad de una tal solicitud potestativa de reconsideración de un acuerdo con carácter previo al auténtico recurso, el de súplica, que el mismo artículo contempla. Por una parte, en tanto en cuanto su finalidad sea la corrección de errores de hecho, no debemos olvidar que la subsanación de éstos se rige, directamente, por el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo —actual 105.2 de la Ley 30/1992—, y no está sometido al plazo de quince días. Por otra parte, y en lo que respecta a la ponderación de la legalidad urbanística, se trata de una cuestión «de derecho» y, por tanto, se está encubriendo un recurso en sentido material.

Sin embargo, lo que a nosotros ahora interesa es analizar su incardinación en la distribución competencial que, respecto del procedimiento administrativo, se produce en nuestro ordenamiento entre el Estado y, en concreto, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Partimos para este análisis de la respuesta dada a esta cuestión tanto en la Constitución y el Estatuto como en la normativa infraconstitucional tanto estatal como autonómica.

(4) Este Decreto derogó el anterior, 115/1984, de 4 de octubre, que regulaba la estructura y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de Asturias, y fue modificado —en unos extremos que a nosotros no interesan ahora— por Decretos 141/1991, de 31 de octubre, y 64/1992, de 3 de septiembre.

II. EL TÍTULO DEL ARTÍCULO 149.1.18 CE Y LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS PARA LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, si bien se reservan al Estado las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados *un tratamiento común ante ellas*», a él corresponden en todo caso las competencias exclusivas sobre «*el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...*». No es fácil, sin embargo, delimitar los conceptos mencionados en este título competencial, es decir, concretar qué deba entenderse por «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y por «*procedimiento administrativo común*» (5). Específicamente por lo que se refiere a esta última expresión, no podemos menos que afirmar que con ella se reserva al Estado la precisión de los principios, técnicas y preceptos de obligado cumplimiento por todas las Administraciones Públicas en cuanto a la regulación de su propio procedimiento (6). En estos términos, la regulación estatal del procedimiento administrativo común es inderogable por leyes territoriales o sectoriales salvo por lo que se refiere a la regulación autonómica de las «especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (7). Desde estos parámetros, y

(5) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, *Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, en el núm. 130 de esta REVISTA, enero-abril de 1993, págs. 104-107.

(6) Vid. expresamente en este sentido F. LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, en el núm. 129 de esta REVISTA, septiembre-diciembre de 1992, págs. 67-76; F. LÓPEZ RAMÓN, *Reflexiones sobre el ámbito de aplicación...*, ob. cit., págs. 108-111, quien afirma que este título supone dejar en manos del Estado la determinación de unas «garantías procedimentales comunes en todo el Estado», y S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Reflexiones sobre el «procedimiento administrativo común»*, en el núm. 131 de esta REVISTA, mayo-agosto de 1993, págs. 24-27, que en este sentido se refiere al Título IV de la hoy derogada Ley de Procedimiento Administrativo.

(7) En este sentido es especialmente esclarecedora la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando precisa que «la delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema "bases más desarrollo" que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto al procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, aunque su formulación jurídica sea la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico, la Constitución las contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado. (...) La regulación de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas habrá de respetar siempre las reglas del procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de procedimiento administrativo». A pesar de esta interpretación auténtica del legislador, F. LÓPEZ RAMÓN, *Reflexiones sobre el ámbito de aplicación...*, ob. cit., págs. 110-111, afirma —precisamente basándose en LÓPEZ MENUDO, ob. cit., pág. 74— que «en realidad, la competencia estatal sobre procedimiento administrativo debiera ser caracterizada como una competencia sobre las bases del procedimiento administrativo». En contra, A. BAYONA I ROCAMORA, «Distribución de las competencias según el bloque constitucional y la Jurisprudencia», en *Las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, Instituto de Estudios Autonómicos-Generalidad de Cataluña, 1992, pág. 21, y S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Reflexiones sobre el «procedimiento administrativo común»*, en el núm. 131 de esta REVISTA, mayo-agosto de 1993, págs. 9 y 26-27, quien entiende, no obstante, que tal matización es en la práctica poco operativa.

hasta la aprobación de la Ley 30/1992 —uno de cuyos objetivos principales es, precisamente, adaptar la normativa anterior al reparto de competencias previsto en el artículo 149.1.18 CE—, la doctrina coincidía en reconocer en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 la regulación del procedimiento administrativo común de aplicación a todas las Comunidades Autónomas (8).

En cualquier caso, no podemos dejar de entender que la determinación de los recursos que sean susceptibles de ser entablados contra los actos administrativos forma parte del procedimiento común (9). Esta perspectiva se enmarca en la necesidad de «garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas», previsión del propio artículo 149.1.18 CE que se enmarca en el más general 149.1.1. En consecuencia, en cuanto a la determinación de los recursos posibles frente a los actos de una Administración autonómica sólo cabrá establecer por ésta «las especialidades derivadas de la organización propia». En concreto, tal y como precisa la propia sentencia cuyo comentario nos ocupa, en cuanto a la regulación del procedimiento común a las Comunidades Autónomas les corresponde ejercer «en el plano adjetivo algunas competencias», para lo que se basa en el hecho de que la propia Ley 30/1992 —aunque no aplicable al caso— sólo ha recogido principios abstractos del procedimiento común.

En concreto, como consecuencia de lo previsto en este título competencial, el artículo 11.*h*) del Estatuto de Autonomía para el Principado de Asturias, aprobado mediante Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo legislativo y ejecución sobre «especialidades del régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas por el Principado de Asturias» (10), entre las cuales se halla la competencia en materia de urbanismo. En estos términos, estas competencias autonómicas previstas en el marco del artículo 149.1.18 CE no pueden suponer la variación del procedimiento administrativo común a todo el Estado.

(8) Vid. por todos J. J. DIEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas-Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, Madrid, 1992, págs. 57-62, quien describe la polémica doctrinal al respecto.

(9) Vid. en este sentido el Fundamento Jurídico 32 de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que —con referencia a la precisión de qué deba entenderse por procedimiento común— se precisa que «el adjetivo común que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento». Vid. también SSTC 83/1986, de 26 de junio, y 17/1990, de 17 de febrero.

(10) La redacción de este título competencial en el Estatuto asturiano es similar a la del artículo 9.7 del Estatuto de La Rioja; al 11.g) del de Murcia; al 32.4 del de Castilla-La Mancha; al 36.1.b) del de Aragón y al 32.3 del de Canarias, según clasificación de estas disposiciones estatutarias establecida por J. J. DIEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común...*, ob. cit., págs. 62-63. En sentido básicamente similar, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Reflexiones sobre «el procedimiento administrativo...»*, ob. cit., págs. 10-11.

En todo caso, el ejercicio de tales competencias debe limitarse a la precisión de las modulaciones propias de su organización o derivadas del Derecho sustantivo peculiar, tal y como ha sido interpretado el título competencial que nos ocupa por el propio Tribunal Constitucional desde su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) (11). En estos términos, incluso podría discutirse la constitucionalidad de la asunción competencial del artículo estatutario, en la medida en que las competencias abiertas a las Comunidades Autónomas por este título sólo corresponderían a las de autogobierno pleno. De hecho, este dato ha sido efectivamente destacado por el legislador estatal en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución española.

III. LA REGULACIÓN DE LAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO COMÚN EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

En el marco de sus competencias en la materia, es decir, en el marco del artículo 11.1) del Estatuto de Autonomía, el Principado de Asturias dictó la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento del Principado de Asturias. En el artículo 10 de esta Ley se establece el régimen de recursos propios contra los actos de la Administración del Principado: se establece un recurso de reposición contra los actos del Consejo de Gobierno; un recurso de alzada contra los actos dictados por los órganos administrativos inferiores, recurso que se prevé, asimismo, expresamente, contra los actos dictados por los órganos de gobierno de los servicios dotados de personalidad jurídica propia; y un recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno contra los actos de los Consejeros (ap. 2). Además, se establecen un recurso extraordinario de revisión y las reclamaciones económico-administrativas.

En este artículo de la ley autonómica no se recoge una previsión expresa respecto del tipo de recursos que puedan caber frente a las resoluciones de órganos colegiados complejos o de integración pluridepartamental, cual es el caso de la CUOTA. Sin embargo, atendiendo al hecho de que, de acuerdo con el artículo del propio Decreto 52/1988, es un Consejero el que ostenta la Presidencia de este órgano, no parece errada la solución del primer apartado del artículo 20 de este Decreto —al menos desde la perspectiva de su incardinación en la ley de organización autonómica—, en cuanto que prevé la interposición de un recurso de súplica frente a sus acuerdos.

Es otro el juicio que merece la propia opción autonómica de convertir

(11) Vid. en referencia a esta STC, A. BAYONA I ROCAMORA, «Distribución de las competencias según el bloque constitucional...», *ob. cit.*, págs. 17-18 y 21, quien critica el hecho de que en esta sentencia el Tribunal a veces confunde los títulos competenciales del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo, y S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Reflexiones sobre el «procedimiento...»*, *ob. cit.*, págs. 11-13.

en recurso ordinario y general el de súplica (12), cuando la Ley de Procedimiento Administrativo venía a considerarlo como residual y especial —factible únicamente en el caso de que una ley sectorial lo previese para un ámbito concreto— (art. 122.3) (13). Respecto a ella hemos de expresar nuestras críticas. Si bien se ha cumplido con el requisito formal de su previsión mediante ley, está claro que no se ha respetado la consideración estatal de su carácter materialmente específico. No es ésta, sin embargo, una originalidad del legislador asturiano, que en este punto viene a sumarse a otras muchas normas autonómicas de regulación del régimen jurídico-administrativo regional (14) que, o bien han recogido expresamente el recurso de súplica como vía de impugnación administrativa de los actos de los Consejeros (15), o bien han contemplado la posibilidad de que una ley recoja este recurso de súplica para casos determinados (16). Además, una vez aprobada a nivel estatal la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que

(12) Si tomamos en consideración el hecho de que las resoluciones de los Consejeros constituyen el núcleo más importante de actos definitivos de la Administración autonómica, llegamos a la conclusión de que el recurso que frente a ellas se ha previsto —el de súplica— se convierte en el más habitual, y por ello ordinario, de los previstos por la legislación autonómica.

(13) Vid. en este sentido J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común...*, ob. cit., pág. 46.

(14) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1992, pág. 516, entienden que este recurso autonómico de súplica «realmente no cumple ninguna función, ni responde a ninguna posibilidad, ni tiene tampoco ninguna utilidad».

(15) En este sentido conviene citar el artículo 60.2 de la Ley 3/1984, de 7 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional, de acuerdo con el cual «contra los actos emanados directamente de los consejeros sólo podrá interponerse ante el Consejo de Gobierno recurso de súplica, cuya resolución agotará la vía administrativa», y el 85.b) de la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico, de acuerdo con el cual pondrán fin a la vía administrativa las resoluciones de los «Consejeros, salvo que una ley especial otorgue recurso de súplica» ante el Gobierno o el Presidente de la Generalidad.

(16) Así, por ejemplo, en el artículo 53.1.e) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, sobre Gobierno y Administración de la Comunidad, se prevé que ponen fin a la vía administrativa las resoluciones que resuelven «Recurso de azada, salvo que una Ley Especial prevea el de Súplica ante el Consejo de Gobierno». En sentido similar, el artículo 48.f) de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Parlamento de Andalucía, sobre Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, y el 60.1.c) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, de la Asamblea Regional de Murcia, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional. El artículo 27.5 de la Ley 1/1982, de 18 de octubre, de Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y el 39 de la Ley de Castilla-La Mancha 3/1984, de 25 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades, por su parte, prevén el reconocimiento de un recurso de súplica, que se interpondrá ante el Consejo de Gobierno.

Otro grupo de normas recogen implícitamente esta misma posibilidad, como el artículo 38.1.d) de la Ley 1/1983, de 29 de julio, de las Cortes de Castilla y León, sobre Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, y el 59.1.c) de la Ley de 7 de junio de 1984, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en los que se prevé que los actos de los Consejeros pondrán fin a la vía administrativa y no serán susceptibles más que de recurso de reposición «salvo cuando expresamente se otorgue recurso ante la Junta». En sentido similar el artículo 45.2 de la Ley de 24 de octubre de 1984, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

desaparece un tal recurso, se hace imprescindible la reforma de las normas autonómicas reguladoras del procedimiento administrativo, en el sentido de sustituir el repetido recurso de súplica por el ordinario (17), máxime cuando el legislador autonómico venía remitiéndose al ordenamiento estatal en lo que se refiere a la determinación de la virtualidad y plazos de este recurso.

IV. NATURALEZA DE LA «SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN» Y SU INCARDINACIÓN EN EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Tal y como nos consta, el artículo 20 del Decreto 52/1988 determina los recursos que cabe imponer contra los acuerdos de la CUOTA. En principio se establece como recurso único el de súplica, previsión que se incardina en las previsiones del artículo 10.2 de la Ley autonómica 10/1982. Sin embargo, con carácter previo a este recurso se prevé la interposición de una «solicitud de reconsideración», solicitud que en el caso resuelto por la sentencia que comentamos dio lugar a la modificación del acuerdo previo de la CUOTA. Siendo éste, pues, el objeto principal de los recursos resueltos por la misma, el propio Tribunal no puede sino preguntarse por su naturaleza jurídica.

Efectivamente, en el Fundamento Jurídico Sexto de la sentencia que comentamos, el Tribunal se enfrenta con el problema de determinar la naturaleza de la «solicitud de reconsideración» que ha sido prevista en los

(17) Sin embargo, varias leyes autonómicas de adaptación de la Ley 30/1992 en el régimen jurídico regional han dejado subsistente el régimen de recursos anterior. Así, la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de régimen jurídico del Gobierno y del Consejo Consultivo, no ha modificado la Ley 3/1984 por lo que se refiere a los recursos administrativos.

Otras leyes autonómicas han llevado a cabo la necesaria adaptación, como la Ley marileña 7/1993, de 22 de junio, de adecuación a la Ley de 26 de noviembre de 1992, modificando las Leyes de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración, y 19 de enero de 1984, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad, y en cuyo artículo 2.º se da nueva redacción al artículo 53.1.e) de la Ley 1/1983, quitando la excepción «salvo cuando una ley especial...», y muy especialmente la Ley 8/1994, de la Asamblea Regional de Cantabria, de 28 de junio, de adaptación de la Ley regional de 7 de mayo de 1984 a la Ley 30/1992, y en cuyo artículo 4 se modifica el artículo 60 de la anterior convirtiendo el recurso de súplica frente a las resoluciones de los consejeros en recurso ordinario, reformando en este punto las previsiones de las Instrucciones dictadas por la Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Cantabria por Orden de 10 de agosto de 1993 para la aplicación de la Ley 30/1992, dejan subsistente el recurso de súplica previsto en el artículo 60.2 de la Ley autonómica 3/1984. En este sentido, vid. L. TOLIVAR ALAS, «La revisión de los actos administrativos», en *Estudio de la L.R.J. de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común II*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, abril 1994, págs. 130-131, quien también plantea la opción de considerar simplemente suprimidos estos recursos, opción por la que precisamente se decanta M. SÁNCHEZ MORÓN, *Recursos administrativos*, ob. cit., págs. 331-332, en aplicación del artículo 109 y la Disposición Adicional 9.ª de la Ley 30/1992, dado que se interpondrían contra actos que ponen fin a la vía administrativa. En contra, entendiéndolo subsistente el recurso de súplica, F. GARRIDO FALLA y J. M. FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1995, pág. 247.

apartados 2 a 4 del artículo 20 del Decreto 52/1988. En palabras del Tribunal, «por su finalidad (su naturaleza) no puede ser otra que la de revisión de una resolución administrativa que puso fin a un procedimiento, y como no puede tratarse de una revisión de oficio (ex art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, o actual art. 102 de la LRJAP-PAC por no concurrir los requisitos ni darse los elementos procedimentales necesarios para ello, su naturaleza jurídica no puede ser otra que la de un recurso de reposición previo al recurso de súplica». Creemos, efectivamente, que esta solicitud de reconsideración opera de hecho como un recurso de reposición previo al de súplica, y a estos efectos no hace sino demorar la ejecutoriedad de lo acordado previamente y, simultáneamente, paralizar el plazo de interposición del recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno. Además, sus plazos de interposición y resolución son idénticos a los de este último recurso.

En estos términos, se atentaría contra la propia justificación constitucional de los recursos administrativos —en cuanto que son vía previa al acceso a la Jurisdicción y, por ello, limitativos del derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el art. 24 CE—, que no es otra que dotar de mayores garantías a los propios administrados, y nunca convertirse en un auténtico privilegio en manos de la Administración (18). Además, y esta reflexión es la que realmente más nos interesa en este momento, esta previsión reglamentaria de un recurso interpuesto con anterioridad al que funciona como ordinario afecta al régimen general de los recursos contra actos administrativos que compete al Estado, tanto porque se viene a modificar el orden y número de las vías administrativas posibles como porque se afecta al cómputo mismo del silencio, extremos todos ellos que conforman el llamado «procedimiento común», cuya regulación corresponde —como vimos— *in toto* al Estado (19).

En definitiva, ante la constatación de la creación por parte de este Decreto de un recurso autonómico distinto al previsto en las normas estatales reguladoras del procedimiento común, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias no puede menos que concluir en afirmar la inconstitucionalidad de esta solución tanto desde un plano puramente formal como material:

— En primer lugar, la creación de un recurso autonómico propio sólo podría haberse producido por medio de ley —nunca de reglamento— en el

(18) Vid. en este sentido E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 283-288, y, muy ampliamente, J. J. DIEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común...*, ob. cit., págs. 232-246, quien cita la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, y en especial un *obiter dicta* a la STC 158/1987, de 20 de octubre, y las sentencias 206/1987, de 21 de diciembre, y 60/1989, de 16 de marzo, y M. SÁNCHEZ MORÓN, «Recursos administrativos», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 322-323.

(19) En concreto respecto de la consideración del cómputo del silencio como elemento constitutivo del «procedimiento administrativo común» y, por ello, competencia exclusivamente estatal, vid. STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 3.º.

marco de lo dispuesto en el artículo 11.h) del Estatuto del Principado de Asturias, tal y como hoy se reconoce expresamente en el artículo 27.3 de la Ley 2/1995, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

— En segundo lugar, y desde el punto de vista material, la creación mediante ley de un recurso autonómico distinto a los previstos en la normativa estatal, sólo podrá tener lugar «cuando esté justificado en ámbitos sectoriales por la especificidad de la materia». No es éste, sin embargo, el caso que nos ocupa, y así lo viene a destacar el propio Tribunal cuando afirma que, conforme al Anexo I del Decreto 65/1994, de 4 de agosto, por el que se aprueban las normas relativas a procedimientos administrativos de la Administración del Principado de Asturias, el Decreto que es objeto de los recursos se ordena directamente al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (20).

En concreto, el artículo 107 de la Ley 30/1992 prevé la posibilidad de que mediante ley —que puede ser autonómica— se sustituya el recurso administrativo ordinario por otros procedimientos de impugnación, previsión que enlaza con la del artículo 109.c), de acuerdo con el cual ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los órganos que carezcan de superior jerárquico, *salvo que una ley establezca lo contrario*. Sin embargo, no encajaría en ninguna de estas disposiciones favorecedoras de la iniciativa autonómica en materia de procedimiento el establecimiento de una especialidad procedimental como la prevista en el repetidamente citado artículo 20 del Decreto asturiano.

De todo lo anterior no puede menos que deducir el Tribunal en el Fundamento Jurídico Séptimo de esta sentencia que el artículo 20 del Decreto asturiano 52/1988 es «contrario a la Constitución Española» en sus apartados 2 a 4, de lo que deduce, a su vez, que los acuerdos de la CUOTA objeto del recurso son nulos (21). Conclusión ésta que, en todo caso, ha de ser bienvenida.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

No podemos por menos que congratularnos por los términos de esta sentencia, gracias a la cual desaparece del ordenamiento jurídico asturiano una peculiaridad procedimental ciertamente perturbadora. Ojalá sir-

(20) Vid. en general respecto de la regulación de los recursos administrativos frente a la actuación urbanística, si bien centrado especialmente en la impugnación de los Planes, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones en la Legislación Urbanística*, en el núm. 132 de esta REVISTA, septiembre-diciembre de 1993, págs. 28-35.

(21) La sentencia acoge íntegramente los planteamientos del Informe citado en la nota 3.

va tal decisión judicial para llamar la atención sobre ciertas incoherencias que todavía persisten en él desde la perspectiva del marco competencial establecido por el artículo 149.1.18 CE. La necesidad de adaptar realmente las normas autonómicas de régimen jurídico y procedimiento administrativo a las novedades de la Ley 30/1992 tiene todavía la cuenta pendiente de eliminar expresamente el, cuando menos, inútil recurso de súplica.