

bién a otras disposiciones del Código, reconociendo que el particular puede también obtener la condena de hacer en contra de la administración. En este sentido, la acción de condena puede estar dirigida, por ejemplo, a obtener la adopción del acto administrativo solicitado<sup>167</sup>.

En esta última categoría entra seguramente la acción especial prevista en el Código contra el silencio por incumplimiento. En este contexto, el particular solicita que el tribunal ordene a la administración que adopte una medida una vez que haya comprobado que la administración ha incumplido su obligación de concluir un procedimiento (arts. 34.b, y 117 del Código)<sup>168</sup>.

A diferencia de la disposición del Código, el legislador italiano no ha previsto, como condición de admisibilidad del procedimiento, que el particular deba notificar a la administración un requerimiento de cumplimiento.

En este punto, la jurisprudencia, expresándose en referencia a la acción contra el silencio, ha afirmado que una vez transcurridos los plazos de actuación, el requirente se encuentra legitimado para recurrir inmediatamente por silencio de la administración, sin necesidad de realizar un requerimiento u otros trámites procesales previos<sup>169</sup>.

#### **Art. 34 Plazo<sup>170</sup>:**

- (1) En caso de impugnación de un reglamento la demanda debe interponerse dentro del plazo de tres meses a partir de su publicación, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 20.**
- (2) En caso de impugnación de un acto administrativo individual la demanda debe interponerse dentro del plazo de dos meses**

<sup>167</sup> Véase Consejo de Estado, plenario del 23-3-2011, N° 3, donde se sostuvo que la acción de cumplimiento puede deducirse de las disposiciones combinadas de los artículos 30.1 y 34.1.c, del Código. En la doctrina sobre este punto, véase SICA, M., *Cenni di Giustizia Amministrativa*, en GRECO, G., *Argomenti di Diritto Amministrativo*, Milano, 2021, p. 465.

<sup>168</sup> Cabe señalar que, en virtud de la ley general de procedimientos (L. 241/1990), el artículo 2° del legislador italiano establecía que la administración debía concluir el procedimiento mediante la adopción de un acto expreso.

<sup>169</sup> Consejo de Estado, sec. III, del 20-4-2015, N° 1989; cfr. Consejo de Estado, sec. V, del 9-10-2013, N° 4968.

<sup>170</sup> Párrs. 2° y 3° por D. U. GALETTA; párrs. 1° y 4° por S. D'ANCONA.

---

**a partir de la notificación del acto. Se deberán indicar las vías y plazo de la demanda. Si no lo indicase, el plazo será de un año.**

1. La disposición en comentario distingue entre los plazos de impugnación del “acto reglamentario” y los plazos de impugnación del “acto administrativo individual”.

Básicamente, en el primer caso el particular tiene el deber de presentar un recurso, bajo pena de inadmisibilidad del mismo, en un plazo de tres meses desde la publicación del acto, mientras que en el segundo caso en un mes desde la notificación del acto.

También es muy importante la disposición contenida en el segundo párrafo del inciso 2º, que prevé expresamente la obligación de indicar, en el acto individual, el medio y el plazo para su recurso, especificando que, en ausencia de tal indicación, el plazo para recurrir será de un año en lugar de un mes.

2. La norma en cuestión se incluye conceptualmente entre las condiciones “procesales” para considerar la admisibilidad del control jurisdiccional. Ésta es, por tanto, la razón de su inclusión en esta parte del Código.

Si bien hubo un amplio consenso en el grupo de trabajo sobre la necesidad de establecer plazos para los recursos, fue más controvertida la cuestión de si sería conveniente o no introducir una regulación diferente del plazo en virtud de la naturaleza sustantiva del acto impugnado. De hecho, varios integrantes han señalado que la decisión de diferenciar entre los plazos de impugnación del “acto reglamentario” y del “acto administrativo individual” conlleva el riesgo de discriminar entre situaciones jurídicas subjetivas que pueden ser similares en la práctica. A ello se añade la incertidumbre derivada del hecho de que, en relación con una institución procesal como el plazo para recurrir, se ha hecho referencia a conceptos de Derecho sustantivo respecto de los cuales no hay falta de incertidumbre. Esta elección de la redacción podría, de hecho, hacer que la aplicación de la norma sea incierta y excesivamente compleja, dejando al intérprete con una carga quizás excesiva<sup>171</sup>.

<sup>171</sup> La doctrina italiana ha señalado, por ejemplo, que, dentro del ordenamiento

Por otro lado, hay que dar especial importancia a la disposición del segundo párrafo del inciso 2º, que se refiere a la obligación de indicar en el acto individual los medios y el plazo para impugnarlo. El hecho de haber vinculado a la ausencia de la citada comunicación la importante consecuencia de la ampliación (a un año) del plazo para interponer el recurso contra el acto tiene el significado específico de resaltar el valor sustancial y no meramente formal que los redactores del Código quisieron atribuir a esta obligación.

3. Establece expresamente un plazo para interponer el recurso en el artículo 263 del TFUE al disponer que “el procedimiento previsto en el presente artículo se iniciará en un plazo de dos meses a partir de la publicación del acto, o de su notificación al solicitante, o, en su defecto, del día en que el solicitante haya tenido conocimiento del mismo, según el caso”.

Según la jurisprudencia reiterada de la Corte de Justicia, “la aplicación estricta de las normas comunitarias sobre plazos procesales responde a la exigencia de seguridad jurídica y a la necesidad de evitar toda discriminación o trato arbitrario en la administración de justicia”<sup>172</sup>.

Por otra parte, los sistemas nacionales europeos de referencia, como el artículo 74 de la VwGO alemana, establecen, al igual que el Código, un plazo límite general de un mes para presentar una demanda ante el tribunal.

jurídico, hay actos que no pueden calificarse ni como actos reglamentarios ni como actos administrativos individuales. Por ejemplo, se ha señalado muy autorizadamente que “la jurisprudencia reconoce el carácter de medidas administrativas generales a los planes territoriales, por tanto eficaces *erga omnes*” (GIANNINI, M. S., *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 624). Para una revisión de la actividad administrativa que da lugar a actos no adscribibles al concepto de “acto administrativo”, véase CAVALLO, B., *Provvedimenti e atti amministrativi*, en SANTANIELLO, G., *Trattato di Diritto Amministrativo*, Cedam, Padova, 1993, p. 8.

<sup>172</sup> Véase Tribunal de Justicia, sentencia del 12-7-84, en la causa 209/83, “Ferriera Valsabbia”, punto 14 de los fundamentos, disponible en <http://www.eurlex.eu>. En la misma sentencia, el Tribunal precisó que “los plazos de recurso ante el Tribunal de Justicia están comprendidos exclusivamente en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario y, por tanto, no están sujetos a las normas internas de los Estados miembros relativas a los plazos de recurso ante sus tribunales” (punto 12 de los fundamentos).

Sin embargo, en el Derecho francés, en cambio, el plazo límite general es más largo. Según el artículo R. 421-1 del CJA, el plazo es de dos meses y corre a partir de la notificación o publicación de la resolución impugnada. No obstante, esta disposición no afecta los plazos límites especiales que puedan establecerse mediante normas particulares, como se especifica expresamente en el artículo R. 421-4 del CJA.

Asimismo, en la legislación española, el plazo general para interponer un recurso ante el juez administrativo es de dos meses, de acuerdo con el artículo 46, LJCA, que también especifica los métodos para calcular el punto de partida del plazo.

En cuanto a la disposición del segundo párrafo del inciso 2º del Código aquí comentado, se basa en parte en la disposición del artículo R. 421-5 del Código de Justicia Administrativo francés<sup>173</sup>, pero no tiene las mismas consecuencias. Aunque la disposición del Código francés vincula la falta de mención del plazo y de los recursos a la inaplicación del plazo, el Código se limita a prever la ampliación de dicho plazo a un año. Aunque no acoge, por tanto, la elección del legislador francés *tout court*, que contrasta con el debilitamiento que se está produciendo en los demás sistemas nacionales de referencia –de las normas relativas a la forma, el procedimiento y el contenido de los actos–.

4. La distinción del plazo para recurrir en función del objeto del recurso es desconocida en la legislación italiana, donde, por el contrario, el plazo para recurrir es de sesenta días indistintamente, salvo disposiciones especiales (art. 29 del decreto legislativo 104/2010, Código del Proceso Administrativo). En algunos casos –contratación pública, acceso y elecciones (arts. 120, 117 y 129 del Código)– el plazo se abrevia.

En este sentido, el legislador nacional ha trazado un sistema uniforme de plazos para los recursos, derogando el mismo sólo en caso de que existan razones para acelerar el litigio. Por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública, era necesario concluir rápidamente los li-

<sup>173</sup> Artículo R. 421-5: “Los plazos para recurrir una decisión administrativa sólo son ejecutables si se mencionan, junto con las vías de recurso, en la notificación de la decisión”.

tigios, para que la realización de las obras públicas no fuera objeto de recursos por parte de las personas que habían participado en la licitación que no habían resultado adjudicatarias<sup>174</sup>.

En Italia, la elección de un régimen diferente para regular el plazo –distinguiendo, como se ha hecho en el Código, entre el caso de impugnación de un “acto reglamentario” y el de impugnación de un “acto administrativo individual”– habría corrido el riesgo de ser reprochado por contraste con el artículo 113, apartado 2º, de la Constitución italiana. De hecho, esta disposición obliga al legislador a no limitar los medios de tutela para determinadas categorías de actos.

Por último, en lo que respecta a la disposición del Código en comentario, según el cual el acto debe indicar los medios y el plazo para recurrir y que, si no hay tal indicación, el plazo es de un año, no existe ninguna disposición similar en el ordenamiento jurídico italiano. A pesar de que el artículo 3.4 de la ley 241/90 de procedimiento administrativo prevé expresamente, en la norma de motivación, que “todo escrito notificado al destinatario deberá indicar el plazo y la autoridad ante la que puede recurrir”, no vincula ninguna consecuencia a la esencia de esta indicación. Sin embargo, la jurisprudencia ha intervenido en este punto y, con el fin de garantizar a los particulares, ha desarrollado la institución de la *rimessione in termini* (dispensa de plazo).

<sup>174</sup> Sin embargo, cabe señalar que en el caso de los contratos y las concesiones, el *dies a quo* a partir del cual empieza a correr el plazo es incierto debido a la ambigua redacción del artículo 120 del Código. De hecho, la disposición supedita el vencimiento de este plazo a las obligaciones que prescribía para la administración el Código de Contratos Públicos anterior al actual y que ya no están previstas en éste (se hace referencia a la notificación de la adjudicación). Debido a la ambigüedad mencionada, el Tribunal Administrativo Regional de Puglia Lecce planteó recientemente la cuestión de la constitucionalidad del artículo 120 del Código (Tribunal Administrativo Regional de Puglia Lecce, Orden N° 297 del 2-3-2020). El Consejo de Estado, por su parte, ha manifestado que el *dies a quo* comenzaría, con independencia de la deficiencia legal mencionada, a partir de la publicación general del pliego de condiciones, por lo que no sería necesaria ninguna comunicación personal (Consejo de Estado, sec. V, del 2-3-2021, N° 1783).

Sobre este tema, en la doctrina, SANDULLI, M. A., *Il rito speciale sui contratti pubblici nel primo decennio del CPA: tra progresso e involuzione*, en *Dir. Proc. Amm.*, N° 1/2021, ps. 193 y ss.

En este sentido, se ha afirmado que la falta de indicación de la autoridad administrativa y judicial ante la que debe interponerse el recurso y del plazo correspondiente puede dar lugar, tras valorar las circunstancias del caso concreto<sup>175</sup>, a que el juez conceda el beneficio de la ampliación de plazos a efectos del recurso<sup>176</sup>.

Esto permite al juez hacer una valoración caso por caso, comparando, respectivamente, el interés de los particulares y el de la administración pública.

La elección realizada por el legislador del Código parece, en este sentido, más rígida respecto a la administración, ya que otorga al particular, en todo caso, un plazo muy amplio para recurrir en todos los casos de omisión por parte de la administración de los datos exigidos por la norma.

<sup>175</sup> La falta de indicación en el acto administrativo del plazo para interponer el recurso y del órgano ante el que debe presentarse puede constituir el fundamento de un error excusable en el procedimiento, “siempre que en cada caso concreto exista una incertidumbre justificada sobre los medios de tutela de que dispone el destinatario del acto”. Así, TAR Roma Lazio, sec. II, del 4-5-2005, N° 3369. Sobre la necesidad de una evaluación concreta y de la no automaticidad de la remisión en términos, recientemente, TAR Lombardía Brescia, sec. I, del 2-2-2017, N° 148.

<sup>176</sup> Sobre el carácter excepcional de la remisión en los términos véase TAR Lombardía Milán, sec. III, del 11-4-2016, N° 687, que remite al Consejo de Estado; sec. V, del 25-7-2014, N° 3964; TAR Toscana, sec. III, del 5-4-2016, N° 578. Véase también TAR Napoli Campania, sec. VIII, del 22-6-2010, N° 15532; TAR Roma Lazio, sec. II, del 10-5-2010, N° 10580.