

El silencio administrativo en España

Administrative silence in Spain

Autor: Marta García Pérez

DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.62>

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA*

ADMINISTRATIVE SILENCE IN SPAIN

O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NA ESPANHA

Marta García Pérez^a

martagp@udc.es

Fecha de recepción: 15 de Febrero 2014

Fecha de revisión: 28 de Febrero 2014

Fecha de aceptación: 4 de Marzo 2014

RESUMEN

El silencio administrativo ha constituido una técnica necesaria para hacer frente a la inactividad con que tantas veces concluyen los procedimientos iniciados a instancia de los ciudadanos. El estudio histórico de la técnica permite comprender su fundamento y, sobre todo, la diferente razón de ser del silencio positivo y negativo. Y la evolución normativa a lo largo de las últimas décadas obliga a resolver algunas cuestiones jurídicas bajo un prisma diferente, impuesto desde las instancias comunitarias: el de la buena administración.

PALABRAS CLAVE:

Silencio administrativo. Buena administración. Procedimiento administrativo.

* Artículo de reflexión: El presente trabajo presenta resultados de investigación de la autora desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica sobre el uso del silencio administrativo en España. El silencio es una técnica considerada ya tradicional en España, que ha sido, sin embargo, desvirtuada en su utilización y empleada como argucia ante el incumplimiento de la obligación de la Administración de responder a los ciudadanos en un tiempo adecuado y con una motivación suficiente. A los efectos de realizar el estudio, se analizan por la autora las diversas normas que han regulado la institución, la jurisprudencia de los tribunales de justicia y las opiniones de la doctrina más relevante; todo ello con una perspectiva crítica que permita valorar el grado de adecuación de la técnica a las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y, en los últimos años, a las exigencias de los principios de derecho comunitario de libre mercado y prestación de servicios y al derecho fundamental a la buena administración.

a. Doctora en Derecho por la Universidad de A Coruña y Premio Extraordinario de Doctorado de la misma Universidad en 1995. Licenciada en Derecho por la Universidad de

ABSTRACT:

When the Administration does not resolve a procedure, the silence is interpreted by the law in positive or negative sense. The historical study of the “administrative silence technique” allows to understand its basis and, above all, the different reason for positive and negative silence. The legal evolution over the last decades allows to resolve some legal issues under a different light, imposed since the Community institutions: good administration.

KEY-WORDS:

Administrative silence. Good administration. Administrative procedure.

RESUMO

O silêncio administrativo tornou-se técnica necessária para lidar com a inatividade com que, tantas vezes, são concluídos processos iniciados a pedido de cidadãos. O estudo histórico da técnica permite compreender seu fundamento e, acima de tudo, a diferente razão de ser do silêncio positivo e negativo. Os desenvolvimentos regulatórios, nas últimas décadas, requerem a resolução de algumas questões legais sob uma luz diferente, imposta pelas instituições comunitárias: a boa administração.

PALAVRAS-CHAVE

Silêncio administrativo, boa administração, procedimento administrativo.

SUMARIO:

I. Introducción. II. Breve reflexión histórica. III. La impronta de la Constitución española de 1978. IV. La regulación del silencio administrativo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. V. La contrarreforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley

Santiago. Profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad de A Coruña desde 1998. Coordinadora del Grupo de Investigación Derecho Público Global -Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña. Magistrada suplente del TSJ de Galicia desde mayo de 2011. Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de la Coruña, España.

30/1992. VI. La declaración jurisprudencial de la inexistencia de plazos para recurrir contra un silencio administrativo desestimatorio. VII. Las últimas reformas del régimen jurídico del silencio administrativo: a) La generalización del silencio positivo en la Directiva de Servicios; b) El impacto de la crisis económica sobre la técnica del silencio administrativo. VIII. Conclusión. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

La técnica del silencio administrativo goza de larga tradición en el ordenamiento jurídico español. Y, como sucede con cierta periodicidad, ha cobrado nuevo protagonismo, en esta ocasión por varios acontecimientos dignos de análisis: en primer lugar, dos pronunciamientos judiciales del máximo interés, a propósito de los que el Tribunal Supremo ha sentado doctrina sobre sendas cuestiones espinosas y nada pacíficas, como es la inexistencia de plazo para recurrir contra el silencio desestimatorio y el carácter negativo del silencio cuando la actividad que pretende llevarse a cabo con la licencia solicitada resulta contraria al ordenamiento jurídico; en segundo lugar, el espaldarazo normativo al silencio positivo contenido en la llamada Ley “Ómnibus”, que transpone al ordenamiento español una Directiva de la Unión Europea; finalmente, el impacto de la crisis económica sobre el Derecho, reflejado en dos Decretos-leyes aprobados recientemente con referencias explícitas y controvertidas al silencio administrativo.

Un análisis realista de la técnica del silencio debe partir de la consideración, yo diría que incontestable, de la trascendencia del tiempo en las sociedades contemporáneas. Cuando el factor tiempo se mide en términos económicos se traduce inevitablemente en medida de competitividad. La capacidad de responder con celeridad a las rápidas transformaciones de la técnica y de las necesidades mediante una adaptación veloz de la producción y la distribución es la clave de éxito de los nuevos mercados. En palabras de BULLINGER¹ este nuevo factor ha dejado atrás a la posibilidad de obtener un producto de calidad con bajos costes salariales y de materias primas, que marcaban las ventajas de ciertos mercados en los años sesenta y principios de los setenta. “*El que pueda ofrecer*

¹ Cfr. “*Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)*”, REDA núm. 69, pág. 5 y ss.

lo nuevo más rápido que sus competidores es quien gana la carrera, aunque sus productos sean esencialmente más caros que los de otros oferentes". Las afirmaciones pueden hacerse valer hoy en día, con imprescindibles matices derivados de la crisis económica. Y parece compartirlas la Unión Europea, en una lucha sin tregua por eliminar trabas impuestas a los mercados por medidas dilatorias de diferente signo que pueden hacer peligrar las aspiraciones de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.

No es difícil relacionar lo expuesto con el objeto del presente trabajo. Basta una lectura del preámbulo de la Directiva de Servicios para situar en este escenario a la Administración Pública y el silencio administrativo:

"Una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las pequeñas y medianas empresas en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado".

En línea de principio, la Administración Pública no debería ser un obstáculo a las aspiraciones de los mercados. Pero lo es, inevitablemente, porque se inserta en la cadena como un eslabón más pero su *tempo* es diferente (PONCE SOLÉ²). Los procedimientos administrativos son lentos, complejos y poco operativos, y a ellos se une una "tolerada" inactividad administrativa que pone en riesgo la eficacia, la seguridad jurídica e incluso la igualdad en las transacciones comerciales. La eficiencia de cualquier empresa bordea la ineficiencia cuando tiene que solicitar una autorización administrativa para realizar su actividad. Entonces los tiempos son interminables y las certezas se empañan, poniendo en riesgo

² Cfr. *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2001.

la productividad y, como hemos visto, la competitividad en un mercado muy exigente.

En las páginas siguientes pretende exponerse la evolución que ha sufrido en el ordenamiento jurídico español el régimen del silencio administrativo, anticipando que no es la única traba a la eficacia de los operadores jurídicos y económicos, pero sí una de las facetas más relevantes en las numerosas dilaciones que acompañan al procedimiento administrativo. El punto de partida es la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (en adelante LPA), sin ignorar la existencia de precedentes anteriores a los que se hará una breve referencia. El punto final será la legislación anti-crisis, contenida en los Reales Decretos-Leyes 8/2011, de 1 de julio y 4/2012, de 24 de febrero, a los que se ha llegado forzosamente tras las regulaciones contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 (y su versión de 1999), las leyes de transposición de la ya citada Directiva de Servicios y una relevante jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) refrendada, en algunos casos, por el Tribunal Constitucional (TC).

1. BREVE REFLEXIÓN HISTÓRICA

Si la doctrina se remite al Derecho francés para explicar los orígenes del silencio administrativo en el ordenamiento español es porque existe una tendencia casi constante a identificar dos problemas que, unidos inevitablemente, acompañan todavía al ordenamiento jurídico administrativo en sus manifestaciones cotidianas: uno, la resistencia indomable de la Administración a resolver expresamente todos sus procedimientos; otro, los últimos estertores del moribundo carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Efectivamente, el peso de la "décision préalable", entre otras muchas manifestaciones poco deseables, condicionó el acceso a la justicia administrativa a la existencia de un acto previo de la Administración y de ahí que, para salvar el obstáculo cuando dicho acto no se había dictado, se echase mano a la doctrina del silencio administrativo³.

³ En general, puede leerse un resumen de la doctrina española que ha estudiado los orígenes de la institución en la obra de GUILLEN PÉREZ, M.E., *El silencio administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa*, Ed. Colex, 1996, págs. 27 y ss.

Pero no fue tal aplicación ni la única ni la primera manifestación de la regla del silencio en su consideración procesal. El privilegio de la decisión previa, que tanto tuvo que ver en la posterior evolución del silencio administrativo, no ha tenido tal protagonismo en el germen legal de la institución, que más bien se encuentra en la vieja –pero moderna– convicción de las bondades y ventajas de la conciliación y la transacción “como medio preferible á cualquier otro para poner término á los pleitos y contiendas”⁴; y que, en su dificultad natural para adaptarse a los litigios jurídico-públicos (al no poder transigir el Estado en sus derechos) se recondujo a una suerte de reclamación previa en vía gubernativa⁵. No se trataba, por tanto, de una medida que alejase a los pleitos contra la Administración de los ordinarios sino justamente lo contrario, de garantizar que no fuese “de peor condición el Estado, que se veía privado del medio conciliatorio concedido por la legislación común á las demás clases, antes de empeñarse en un litigio”⁶.

La vía gubernativa previa a las demandas judiciales contra el Estado se estableció ante la imposibilidad de conciliación y con sus mismos propósitos, “prometiéndose S.M. que por este medio se logrará la debida justicia con más expedición, reservando el recurso judicial solamente para aquellos casos en que no quepa avenencia ó se ofrezcan dudas graves”⁷. La rapidez

en la solución de conflictos, por un lado, y la racionalización del sistema judicial (a mínimos), por otro, protagonizaron la salida de una crisis judicial derivada de la política desamortizadora de la Corona.

La Ley de 2 de septiembre de 1841, relativa a la venta de las fincas del clero secular, declaraba bienes nacionales “todas las propiedades del clero secular” (art. 1), así como “*los bienes, derechos y acciones de cualquier modo correspondientes á las fábricas de las iglesias y á las cofradías*” (art. 2), declarándose en venta (art.3) y encargándose el Gobierno de la administración y recaudación de todas las ventas y productos de las propiedades de toda especie pertenecientes al clero (art. 4), con algunas excepciones (art. 6). El procedimiento de declaración de bienes exceptuados “*en caso de duda ó reclamación*” se reguló por Real orden de 9 de febrero de 1842 (“*acerca de los expedientes relativos á los bienes que fueron del clero, fábricas y cofradías*”), que dispuso en su regla primera que “*todos los expedientes sobre declaración de estar ó no comprendidos en las excepciones del art. 6 de la Ley ... “se promoverán y ventilarán por el orden gubernativo antes de poder hacerse contenciosos*”.

Tal fue el espíritu de varias normas decimonónicas que afianzaron una regla aceptada con naturalidad⁸:

“*Los Jueces y Tribunales no admitirán demanda alguna en asunto de interés del Estado, ni darán curso á las citaciones de evicción que se le hagan al mismo, sin que ántes se acredite en autos, por medio de la certificación correspondiente, que los interesados han apurado la vía gubernativa y sídoles denegada ...*” (art. 15 de la *Compilación de 16 de abril de 1881*).

juntas de beneficencia no entablen recursos ante los tribunales sin que los demandantes acrediten haber recurrido á S.M., con la finalidad de evitar “ruinosos litigios que han consumido en sus improductivos gastos los recursos que la piedad de los fundadores destinaba al alivio y consuelo de los menesterosos”, como consecuencia de la aplicación de una Real orden circular de 5 de julio de 1822 que disponía la reclamación judicial por parte de las juntas de beneficencia de la Administración de las obras pías, memorias ó fundaciones cuando los particulares se resistieran a hacer la entrega.

⁸ Vid. la Real orden de 9 de junio de 1847, el Real Decreto de 20 de septiembre de 1851, el Decreto de 9 de julio de 1869, la Ley de 10 de enero de 1877, el Real Decreto de 11 de enero de 1877 desarrollando la Ley anterior o la Real orden de 16 de abril de 1881 que aprueba la *Compilación de las disposiciones vigentes a los diversos servicios que corren a cargo de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*.

⁴ Real Decreto de 23 de marzo de 1886, dictando reglas relativas al procedimiento para sustanciar en la vía gubernativa las reclamaciones de los particulares, como trámite previo a la vía judicial en asuntos de interés del Estado (vid. *Legislación administrativa española del siglo XIX, recopilada por FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. y SANTAMARIA PASTOR, J.A., IEA, Madrid, 1977, pág. 133*).

⁵ Son afirmaciones éstas que se hacen a sabiendas de la intensa discusión doctrinal sobre los orígenes del contencioso y, en particular, sobre la exigencia del llamado “*privilege du préalable*”, que para algunos se remonta a las primeras manifestaciones del proceso contencioso, y para otros no tuvo aplicación sino a partir de la Real Orden de 1847, a la que luego aludiré. Han participado activamente en la polémica PARADA VÁZQUEZ, NIETO GARCÍA y SANTAMARÍA PASTOR; tomando más recientemente postura FERNÁNDEZ TORRES en una extensa monografía sobre la evolución del contencioso-administrativo en España y antes GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo en el Derecho español*, Madrid, 1990, que ubica la técnica del silencio intrínsecamente unida a la exigencia de la reclamación gubernativa previa a la interposición de demandas judiciales contra el Estado, y no a una simple consecuencia del carácter revisor de la Jurisdicción (pág. 23 y ss.).

⁶ Vid. Real Decreto de 20 de septiembre de 1851, previniendo que no se admitan demandas judiciales contra la Hacienda, sin que se certifique haber precedido reclamación en vía gubernativa (vid. *Legislación, cit., pág. 105*).

⁷ Real orden de 30 de diciembre de 1838, mandando que las

El mal funcionamiento de la vía gubernativa previa -"falta de regularidad la vía gubernativa en esta clase de expedientes, y careciendo de un plazo fijo dentro del cual deban quedar completamente terminados, han preferido los particulares interesados acudir á los tribunales á reclamar sus derechos, antes que exponerlos á dilaciones indefinidas"⁹ - propició el nacimiento de la técnica del silencio desestimatorio en el marco de ciertas medidas orientadas a impedir retrasos o denegaciones injustificadas de justicia, que consistieron fundamentalmente en: 1º) imponer un plazo máximo para resolver estos expedientes en vía administrativa¹⁰; 2º) dejar expedita la vía judicial si excedido dicho plazo no se hubiese resuelto la contienda.

Este último mecanismo fue articulado con poca homogeneidad en sus primeras manifestaciones, de tal manera que si unas veces se fingió la existencia de una resolución desestimatoria ("*en cuyo caso se entenderá negada la solicitud*"¹¹), en otras ocasiones simplemente se dio por intentada la vía previa y se permitió el acceso directo a la Justicia sin necesidad de semejante ficción ("*en cuyo caso, quedará libre la acción de los tribunales ordinarios, luego que el particular interesado acredite en autos el transcurso de este plazo*"¹²). Se construyera la figura de una u otra forma, no hay duda de su carácter estrictamente procesal¹³ y de su articulación en beneficio exclusivo del accionante.

En 1886 algo cambió en la concepción de la vía previa y, por consiguiente, en la funcionalidad del silencio administrativo. El Real Decreto de 23 de marzo de 1886 introdujo nuevos conceptos en su Preámbulo:

"Y si bien la naturaleza especial y realmente privilegiada de los intereses y derechos del Estado, que no pueden ser objeto de transacción, se exceptúan del requisito de la conciliación, que es la regla general y ley común en las demandas entre particulares, aquéllas que se dirijan

⁹ Real Decreto de 20 de septiembre de 1851 (vid. Legislación, cit., pág. 105).

¹⁰ Vid. art. 6 del Real Decreto de 20 de septiembre de 1851, que establece un plazo de cuatro meses para resolver y comunicar la resolución, y art. 16 de la Compilación de 1881, que lo eleva a seis.

¹¹ Vid. art. 7 del Real Decreto de 20 de septiembre de 1851.

¹² Vid. art. 16 de la Compilación de 1881, reproduciendo el art. 5 del Real Decreto de 11 de enero de 1877.

¹³ Cfr. GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, 1ª ed., 1997, pág. 570.

contra la Hacienda ó el Estado, como por una parte no sería justo que el Estado se viera comprometido en un litigio sin la preparación necesaria, y por otra parte puede en algunos casos ser tan perfecto el derecho del particular demandante que deba ser desde luego reconocido, de aquí la conveniencia y necesidad de que á falta del acto de conciliación y como garantía en favor de los derechos del Estado, con ventaja posible para los particulares, se exija la reclamación previa en la vía gubernativa antes de entablar demandas contra el Estado ..."

Y mantuvo la ya conocida regla del silencio, al disponer un plazo de cuatro meses, a contar desde la presentación de la instancia, pasado el cual "*se entenderá negada la solicitud para el efecto de dejar expedita la vía judicial*" (art. 1, regla 8ª).

La cursiva del texto pretende poner de relieve un matiz importante generalmente pasado por alto y que habría de caracterizar la funcionalidad de la reclamación previa en los años siguientes: de tratar de evitar el litigio a favorecer una mejor defensa del Estado en el litigio subsiguiente hay un salto de escala. El litigio se daba por supuesto -a todo lo más "en algunos casos" en que el derecho reclamado por el particular fuese perfecto lograría evitarse-, y comenzaba a vislumbrarse la posición preeminente del Estado en el proceso. El giro dado respecto a la naturaleza y finalidad de la reclamación previa es significativo: de medio de solución extrajudicial del conflicto a privilegio. El contrapunto necesario lo ofrecía el silencio administrativo, remedio *in extremis* frente a la indolencia de la Administración, que no debía llegar a suponer una renuncia a la jurisdicción ni a los derechos que en ella pudieran reconocerse al ciudadano.

El recurso a dotar de eficacia jurídica al silencio de la Administración se hizo indispensable en la vía contenciosa, a medida que se impuso, hasta llegar a predeterminar la dispensación de justicia, la regla o privilegio *du préalable*. Junto al derecho del particular para recurrir, un segundo requisito esencial, el acto administrativo, limitó drásticamente el acceso a los tribunales de los conflictos jurídico-públicos¹⁴, llegando a

¹⁴ La Ley de 13 de septiembre de 1888, sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, estableció ya resueltamente la exigencia de que las resoluciones administrativas "causen estado" para poder ser impugnadas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, entendiéndose tales "cuando no sean susceptibles de recurso en vía gubernativa" (art. 2). El privilegio

concebirse el proceso como una segunda instancia del procedimiento administrativo previo (carácter revisor).

En contadas ocasiones el silencio administrativo era algo más que una técnica puramente procesal, asimilándose a una inexistente resolución administrativa estimatoria del derecho reclamado por el solicitante. De márgenes muy reducidos, y a la vista de ciertos actos de la Administración que la doctrina denominó “*de admisión*”¹⁵ por cuanto la Administración daba eficacia a un derecho extraño a ella a requerimiento del reclamante, y careciendo de derecho para negarse a la realización del acto¹⁶, no faltaron normas que regularon un silencio estimatorio, que venía a sustituir la ausente declaración de voluntad administrativa¹⁷.

La madurez de la técnica del silencio se produjo en España en el ámbito de la Administración local, con la aprobación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, al que no sólo se debe el estreno de la expresión misma de “silencio administrativo” y su generalización en la vía administrativa previa al contencioso¹⁸, sino también una cierta extensión o ampliación respecto a su funcionalidad inicial – estrictamente procesal-, que tiene su reflejo en una avivada polémica sobre la naturaleza jurídica del silencio y sus manifestaciones respecto a la eficacia de la desestimación y el plazo para interponer

los correspondientes recursos administrativos y contencioso-administrativos.

GASCÓN apuntaba esta última cuestión en su *Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española* (1935) :

“La aplicación de la doctrina del silencio administrativo plantea el problema de saber si es o no obligatorio para el particular entablar el recurso oportuno a partir de la expiración del plazo señalado en la ley para que resuelva la autoridad competente. La jurisprudencia interpreta las disposiciones referentes al silencio en el sentido de estimar consentidas y firmes las denegaciones tácitas de no recurrirse contra ellas en el plazo mismo previsto para las denegaciones expresas, principio que no tiene asentimiento general, ya que su aplicación puede dar como resultado perjuicios innegables para los interesados, en lugar del beneficio que a los administrados ha querido otorgarse por la ley. El particular tiene derecho a considerar denegada su pretensión si no hubo resolución transcurrido cierto plazo; pero tal derecho no debe suponer el deber de computar el plazo para recurrir a contar de la expiración del que motiva la aplicación de la doctrina del silencio. Interpretar que la Administración no puede ya actuar sería perjudicar en muchos casos para el particular”¹⁹.

Como sucedería años después, la utilización de la técnica se complicó desde el momento en que trató de asimilarse el silencio desestimatorio a una suerte de “acto” tácito, ficticio o presunto, y aplicar al mismo la doctrina propia de las resoluciones administrativas expresas. La mera suposición de denegación ganó firmeza por el transcurso del plazo establecido en las normas para su impugnación; de ahí que la posible resolución tardía desestimatoria careciese de eficacia impugnatoria bajo la conceptualización de acto reproductor de otro anterior firme y consentido; y tanto más de ser estimatoria, tildándola unas veces de extemporánea, otras de incompetencia, o aduciendo, en fin, la regla de que nadie puede ir contra sus propios actos. El silencio administrativo era “un acuerdo tácito denegatorio” (STS. de 24 de noviembre de 1932²⁰) con todas las consecuencias²¹.

de la decisión previa cobró toda su fuerza y vigor, hasta el punto de que se concibió el proceso como una segunda instancia del procedimiento administrativo previo, generalizándose el carácter revisor de la Jurisdicción. Sin embargo, no se hizo referencia expresa al silencio administrativo, limitándose la ley a disponer un plazo de tres meses para interponer el recurso contencioso, contado desde el día siguiente al de la notificación administrativa de la resolución administrativa.

15 Cfr. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *Efectos del silencio administrativo por parte de la Administración del Estado*, Dykinson, 2003, pág. 109.

16 A diferencia de los actos “de autorización”, de naturaleza discrecional, “cuando se pretende usar de cosas establecidas bajo la gerencia de la Administración, de suerte que la Administración presta a los particulares algo que les pertenece para realizar su fin particular, pero siendo facultad discrecional el conceder o no los permisos”. Vid. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *op. cit.*

17 Cita FERNÁNDEZ DE VELASCO la Ley de 30 de junio de 1887 (art. 5), en relación con los arts. 4 y 6 de la Ley de 3 de junio de 1868 (art. 26).

18 De hecho, la doctrina más autorizada tiende a señalar el Estatuto Municipal de 1924 como origen del silencio, porque por primera vez se utiliza con carácter general el la vía administrativa previa al proceso contencioso, más allá de su tradicional aplicación a la vía gubernativa previa al proceso civil. Con todo, estudios diversos ponen de relieve la existencia de precedentes en la vía administrativa incluso a lo largo del siglo XIX. Vid. por todos GÓMEZ PUENTE, M., *op. cit.*, pág. 572 y ss.

19 Cfr. pág. 204.

20 Ar. 2968.

21 Afirma GÓMEZ PUENTE el cambio de funcionalidad del silencio a partir de esta regulación, ahora “revulsivo destinado a agilizar la terminación de los procedimientos, a procurar su resolución y a terminar con la incertidumbre jurídica que suscita todo procedimiento abierto ... visto incluso como un modo normal de terminación del procedimiento”. Y cita una ilustrativa sentencia del TS de 14 de octubre de 1930 (ar. 3069),

No dejó de haber reacciones²², pero aisladas y sin la suficiente fuerza como para enderezar el rumbo de una técnica que se alejaba, casi a la deriva, de la dirección inicialmente prevista.

La polémica estaba servida, sin que pudieran imaginarse los estudiosos de la época que habría de comenzarse el nuevo milenio con interrogantes y discusiones en términos que por similares hacen dudar de la rentabilidad de tanto tiempo y esfuerzo invertido en disquisiciones doctrinales²³. Durante décadas, el protagonismo

según la cual: "Las reclamaciones administrativas dirigidas por los particulares a los Ayuntamientos pueden ser resueltas, desde la promulgación del Estatuto Municipal, de dos maneras: una, la natural y corriente de pronunciarse expresamente sobre ellas aceptándolas o rechazándolas, y otra, la de dejar correr, sin adoptar acuerdo alguno decisivo, el plazo señalado en el art. 268, pues en este caso se sobreentiende que quedan denegadas." Ante lo cual concluye el autor: "Afectado el silencio administrativo a este objetivo, visto incluso como un modo normal de terminación del procedimiento, sólo indirectamente podría considerarse en beneficio del administrado". Cfr. op. cit., págs. 575 y ss.

22 Existió alguna jurisprudencia que reaccionó ante el planteamiento del silencio que se venía haciendo, pretendiendo recuperar la institución en su concepción originaria, es decir, en beneficio del particular, "y no un medio de eludir obligaciones y compromisos de los órganos administrativos", lo que impide darle una interpretación que perjudique a quienes quiso favorecer, "como sucedería si, no obstante la existencia de un acuerdo administrativo ... mediante el que resuelve de un modo expreso respecto a determinada reclamación (reputándola con ello viva) para los efectos de librar a quien resolvió de sus consecuencias, se considerase inexactamente que había guardado silencio, privando así a los interesados del consiguiente derecho ante un acto de la Administración, y negando ésta el uso de una facultad tan interesante a sus funciones como es la de juzgar a sus propios actos de la deficiente tramitación de que adoleciesen al dejar incontestado lo que pudo y debió racionalmente contestarse". Ante lo cual se concluye que "no cabe aplicar en perjuicio del reclamante lo que se dispuso con un fin opuesto, y no procede, por tanto, la declaración de nulidad producida, sino estimar la aludida resolución negativa expresa, como el arranque y punto de origen de la correspondiente reclamación que con esta base es notorio se produjo dentro de plazo" (STS. 8 de abril de 1933, ar. 3109). Es decir, el transcurso del plazo máximo para resolver no impedía a la Administración resolver expresamente si antes no se había interpuesto declaración jurisdiccional basada en la resolución "supuesta", ofreciendo al ciudadano algo así como un derecho de opción entre aguardar a la resolución expresa o recurrir contra la desestimación por silencio.

Otra interesante reacción se produjo a partir de una jurisprudencia ciertamente minoritaria que pretendió favorecer la impugnación directa ante la jurisdicción contenciosa de las denegaciones tácitas, sin necesidad de dar cumplimiento al requisito del recurso de reposición previo, por considerar que los preceptos que lo regulaban (arts. 253 y ss. del Estatuto) requerían de la existencia de un acuerdo expreso recurrible (STS. de 27 de abril de 1935, ar. 902), doctrina que sería posteriormente confirmada a nivel normativo, a partir de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, articulada por Decreto de 16 de diciembre de 1950, cuyo art. 378 disponía que "quedan excepcionadas del recurso de reposición las denegaciones tácitas, que podrán ser impugnadas directamente ante los tribunales o las autoridades competentes".

23 Vid. un intenso estudio de la jurisprudencia de la época en GÓMEZ PUENTE, M., op. cit., págs. 575 y ss.

correspondió a la jurisprudencia, proyectando luces y sombras sobre diversas normas²⁴ que, incondicionalmente, mantuvieron la técnica del silencio como mecanismo reparador de una práctica administrativa difícil de cambiar.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 vino a terciar en la polémica naturaleza del silencio desestimatorio, abordando directamente la figura al hilo de la confirmación del carácter revisor de la Jurisdicción, incidiendo en la concepción del silencio como necesario contrapeso de las exigencias de un acto previo como presupuesto de la revisión jurisdiccional. Dice la Exposición de Motivos que:

"La existencia de un acto administrativo como presupuesto de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa no debe erigirse en obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a enjuiciamiento de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Por ello la Ley instituye un régimen general de silencio administrativo ...".

Siendo ésta su única realidad, y dejando atrás cualquier consideración adicional del silencio alejada de su finalidad original, el legislador no podía sino afirmar que:

"Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación, con lo cual se restituye la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demoras de la Administración ..." (IV, 1).

El texto transcrito no alberga dudas: en primer lugar, el silencio era una figura de garantía para los administrados frente a las demoras de la

24 El Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que incorpora la denuncia de mora al régimen legal del silencio, la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 articulada por Decreto de 16 de diciembre de 1950, y el Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Régimen Local. A nivel estatal, fue la legislación sectorial la encargada de implantar paulatinamente el mecanismo del silencio, que fue generalizándose en normas de frecuente aplicación, como la Ley de 18 de marzo de 1944 que regulaba el recurso de agravios ante el Consejo de Ministros para resolver controversias en materia de personal no sometidas al conocimiento de la Jurisdicción, la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 respecto de las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios o la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, que recoge varios supuestos de silencio administrativo. Vid. una relación detallada de esta normativa en GÓMEZ PUENTE, op. cit., pág. 587 y ss.

Administración, y no, como se pretendió, un modo más de terminar los procedimientos; en segundo lugar, invocar esta técnica se consideraba como una facultad y no una obligación, tomando radicalmente postura a favor de la jurisprudencia que, aunque minoritaria, consideraba “vivas” las reclamaciones no resueltas de modo expreso mientras no se interpusiesen las acciones jurisdiccionales correspondientes.

No podía faltar alguna manifestación sobre la naturaleza de *lo* que resultase del transcurso del plazo para resolver en ausencia de resolución administrativa expresa: “*Por ello la Ley instituye un régimen general de silencio administrativo, mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea, a la Jurisdicción contencioso-administrativa*”.

“Presumir la existencia de un acto” era una expresión excesivamente explícita a favor de una opción tal vez no deseada por el legislador (el acto presunto) que hubo de matizarse muy poco tiempo después en la LPA de 1958 (art. 94) y por la jurisprudencia. En palabras del TS:

“No siendo el silencio un acto en sentido propio, el ordenamiento jurídico que no desconoce que la Administración está obligada a resolver, asignaba a ese silencio un valor normalmente negativo (artículo 94 de la LPA), con efectos estrictamente procesales: así se convirtió el silencio de la Administración en un instrumento apto para abrir la vía jurisdiccional a salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los afectados por la decisión administrativa” (STS de 30 de septiembre de 1994, ar. 7295, sala 3ª, ponente E. Escusol Barra, FJ.1º).

No se trataba de interpretar la voluntad de la Administración por la elemental razón de que cabalmente lo que faltaba era la voluntad administrativa. El problema era otro: se trataba de hacer posible el acceso del particular a la vía de recurso, aunque no hubiese un acto administrativo que recurrir. Y para ello bastaba simplemente con establecer la *ficción legal* de que el recurso era procedente como si estuviésemos en presencia de un acto administrativo (GARRIDO²⁵). De esta forma se generalizaba el control jurisdiccional de la actividad e inactividad administrativa, que

25 Cfr. “La obligación de resolver: actos presuntos y silencio administrativo”, REDA n.º 82, 1994, pág. 189 y ss.

consistía, respecto a esta última, en entender desestimadas las peticiones no resueltas o los recursos no contestados en cierto plazo “al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso, administrativo o jurisdiccional según proceda ...” (artículo 94 de la LPA)²⁶.

El silencio presentaba dos singularidades aceptadas casi unánimemente²⁷ por la doctrina y la jurisprudencia. Por un lado, se configuraba como una ficción de efectos estrictamente procesales, limitados a abrir la vía de los recursos. Por otro lado, era un instrumento creado en exclusivo beneficio del ciudadano.

La primera noción fue puesta de manifiesto en múltiples ocasiones por la jurisprudencia, sin duda porque tenía inmediatas consecuencias prácticas: no existiendo acto alguno, sino sólo una ficción, no existía voluntad de la Administración ni sustitución de la misma por Ley, lo cual implicaba la inaplicabilidad de la doctrina general de los actos a los efectos producidos por silencio²⁸. Una manifestación de esta concepción del silencio fue la reiterada jurisprudencia sobre la admisibilidad de recursos extemporáneos cuando el transcurso

26 Vid. entre otras las SSTC 9/1986, de 21 de enero, y 208/1987, de 22 de diciembre, afirmatorias de que el silencio administrativo de carácter negativo “es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración”. CÁMPORA, J.A., “El acto presunto”, REDA n.º 82, 1994, págs. 233 y ss., lo expresa gráficamente: “Los remedios que la Ley establecía ante la conducta tan desconsiderada eran, tras un prudencial plazo de tres meses en el que se supone que podía resolverse sobre lo pedido, hacer un nuevo llamamiento a la puerta; y si después de este alabonazo la Administración persistía en su empecinado silencio, transcurridos otros tres meses, dar por sobreentendido el no y abrir de par en par las puertas de la Jurisdicción contencioso-administrativa”.

27 Vid. las diversas tesis sobre la naturaleza de la denegación presunta en el trabajo de BOQUERA OLIVER, J.M., “La naturaleza de la denegación y del otorgamiento presunto”, en *La protección jurídica del ciudadano. Estudio en Homenaje al Profesor J. González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, V. I, págs. 599 y ss. Defendiendo la tesis mayoritaria, vid. NIETO, A., “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, RAP, núm. 37, 1962, pág. 75 y ss.

28 Por ejemplo, la apariencia de acto no gana firmeza, ni puede ser confirmada por la resolución expresa que posteriormente pueda recaer, porque las ficciones ni se consenten ni son susceptibles de firmeza (vid. GARCÍA-TREVILJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo en el Derecho español*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 269) y más recientemente *El silencio administrativo en el Derecho español*, cit., pág. 30, en donde cita la expresiva sentencia del TS de 14 de noviembre de 1988 (ar. 8930) según la cual al no existir acto administrativo “mal podría aplicarse la calificación de consentido. El administrado que confía que la Administración cumplirá su deber de resolver, ningún temor debe abrigar de una posible caducidad de los plazos para recurrir ...”.

de los plazos y la consiguiente caducidad de la acción habían sido causados por la inactividad o la defectuosa actuación de la Administración.

O la exigencia de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso-administrativo, dividiéndose la doctrina en torno a la exigibilidad de recurso de alzada con carácter obligatorio contra las desestimaciones presuntas²⁹. Independientemente de la mayor o menor contundencia de los argumentos a favor o en contra, la cuestión solía reconducirse a la determinación de las reglas de cómputo de los plazos para recurrir previstas en las normas de procedimiento, operación en la que resultaba determinante la concepción del silencio, concretamente el alcance de la ficción jurídica que representaba:

- Llevada la afirmación del silencio-ficción a sus últimas consecuencias, un sector doctrinal razonaba de la siguiente manera: en el caso del silencio desestimatorio no hay acto, sino ficción; luego no puede haber notificación de algo inexistente. Se trataba por tanto de un supuesto equiparable por sus efectos al de las notificaciones defectuosas absolutas o inexistentes (art. 79.3 LPA), por lo que era el ciudadano quien, mediante sus propios actos, expresaba su voluntad de interponer el recurso administrativo y accionaba el sistema de plazos, sin regir, por tanto, las reglas dispuestas en la norma. En conclusión, el recurso de alzada contra desestimaciones presuntas no tenía *dies a quo* prefijado para su interposición, de tal forma que podía interponerse en cualquier momento posterior a la denegación, siempre que entre tanto no se hubiese producido una resolución expresa.

- Defendiendo una posición algo más matizada, otro sector doctrinal sostenía la existencia de notificación en el caso del silencio desestimatorio: se trata de una suerte de “notificación-ficción”, nacida de la Ley como el silencio de que trae causa, de forma que el interesado conoce *ex lege* al menos el texto íntegro del acto (si es que se puede considerar como tal la mera desestimación), resultando por tanto aplicable el régimen de las notificaciones defectuosas (art. 79.4 LPA). La consecuencia no se hacía esperar: la propia

²⁹ Vid. En contra de la obligatoriedad ARIAS SENOSEAIN, M., “La obligatoriedad del recurso de alzada contra las denegaciones presuntas por silencio administrativo”, REDA núm. 9, 19. A favor GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E., “Recursos contra denegaciones presuntas por silencio administrativo”, RAP núm. 110, 1986, pág. 31 y ss.

norma imponía un límite temporal –seis meses- a la voluntad reaccional del ciudadano afectado por el silencio, tras el cual se producía la subsanación automática de los defectos de la “notificación-ficción”. El plazo para la interposición del recurso de alzada se agotaba en quince días contados a partir del transcurso de seis meses desde la notificación ficticia, salvo que el interesado se diese por notificado o interpusiese el recurso antes de esa fecha³⁰.

En fin, los razonamientos anteriores eran igualmente aplicables al recurso de reposición, aunque esto supusiera en la práctica configurarlo como un instrumento susceptible de reabrir los plazos procesales cuando se hubiese agotado el plazo para acudir al contencioso, lo cual no deja de ser coherente si se parte de que las ficciones no se consienten ni ganan firmeza³¹.

2. LA IMPRONTA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución española de 1978 (en adelante CE) aportó una interesante visión de las posibilidades de la técnica del silencio administrativo hasta entonces desconocida o ignorada: su papel clave en la consecución del Estado de Derecho, afirmado en el artículo 1 del texto constitucional y confirmado con la declaración del sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho (artículo 103.1) y con la generalización del control jurisdiccional de toda la actuación administrativa (artículo 106.1)³². Al mismo tiempo, tras la inactividad de la Administración, en cualquiera de sus manifestaciones, se intuye la presencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del

³⁰ En contra de esta segunda postura, vid. GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E. “Recursos contra denegaciones presuntas ...”, cit., pág. 43.

³¹ Vid. a favor de esta posibilidad GONZALEZ PEREZ, J., *El procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 1964, pág. 514. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., “Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios”, RAP núm. 53, 19, quien va más lejos, al defender la posibilidad de que el interesado formule una nueva petición una vez transcurrido el año para recurrir el acto presunto denegatorio. El TS se opuso en ocasiones a esta interpretación: “en ningún caso puede constituir un instrumento procesal válido para reabrir un plazo de antemano precluido”, refiriéndose al recurso de reposición.

³² Vid. una interesante reflexión sobre el fundamento constitucional de la obligación de resolver tras la CE de 1978 en MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., “Hacia una nueva configuración del silencio administrativo”, REDA, núm. 49, 1996.

artículo 24.1 CE. La declaración contenida en este precepto, calificado de “revulsivo” (MEILAN GIL³³) por su capacidad de provocar una relectura de cuantos dogmas habían condicionado el ejercicio de la jurisdicción, impulsó los sucesivos intentos de reforma del procedimiento administrativo, y sustancialmente de la figura del silencio, que culminaron con la derogación de las leyes de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 y de Procedimiento administrativo de 1958. El cambio, no obstante, se produjo años después (hablamos de los textos legales de 1992 y de 1998, sobre el procedimiento administrativo común y la jurisdicción contencioso-administrativa respectivamente), tras un período de transición más que lento prudente, en la línea continuista marcada por el Tribunal Constitucional (STC 76/1986, de 9 de junio).

A lo largo de los más de diez años de vigencia postconstitucional de la LPA, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de manifestarse sobre el alcance del silencio administrativo y su debida interpretación a la luz de la Constitución española y lo hizo valorando la técnica bajo el raso de la “razonabilidad” y de la “mayor efectividad” del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Así, al pronunciarse sobre aspectos de carácter procesal que tenían, no obstante, una incidencia real sobre aquél derecho, reconoció sin rodeos que, siendo el silencio una “ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración”, no sería razonable una interpretación que primara tal inactividad colocando a la Administración “en mejor situación que si hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales”. De ahí la aplicación al silencio del régimen de las notificaciones defectuosas previsto en el artículo 79 (3 y 4) de la LPA. Ahora bien, entre los dos apartados de posible aplicación del citado precepto, el Tribunal Constitucional se inclinó por el 4º, porque en estos casos “puede entenderse que el particular conoce el texto íntegro del acto –la denegación presunta por razón de ficción legal– pero no los demás extremos que deben constar en la notificación” (STC 6/1986, de 21 de enero)³⁴.

33 Vid. MEILÁN GIL, *Administración Pública en perspectiva*, 1996.

34 En esta causa el TC se enfrentaba a un recurso de amparo planteado por supuesta vulneración del art. 24.1 CE provocada

por la inadmisibilidad declarada en la sentencia de instancia, que consideraba extemporáneo el recurso contencioso-administrativo contra una desestimación presunta. En defensa del recurrente se argumentaba que la omisión del deber de contestar por parte de la Administración había servido de base para aducir una causa de inadmisibilidad cuando, por el contrario, lo congruente sería precisamente que, ante la negligencia de la Administración, la jurisdicción entrase en el fondo del asunto. Llegaba al TC la eterna polémica sobre el modus operandi del silencio en el proceso, con la nueva perspectiva del derecho fundamental. En palabras del Tribunal, la cuestión radicaba en “determinar si en los casos de desestimación presunta es razonable, o responde a una interpretación conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, el entender que el plazo para recurrir en alzada ha de computarse con el mismo criterio que la propia LPA aplica en su art. 79 para los supuestos en que exista una resolución expresa notificada con todos los requisitos previstos en el mismo (que son los de contener el texto íntegro del acto, con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubiesen de presentarse y plazo para interponerlos)”.

La doctrina del Tribunal Constitucional fue matizada poco después, en la STC 204/1987, de 21 de diciembre (ponente: Angel Latorre Segura), en la que el tema de fondo era una declaración de inadmisibilidad invocando la causa contenida en el art. 40.a) en relación con el 82.c) de la LJCA por dirigirse un recurso contencioso-administrativo contra un acto confirmatorio de otro anterior consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma. El acto inicial no se había producido, es decir, se trataba de un silencio desestimatorio, limitándose el recurrente a impugnar el acto de ejecución subsiguiente. El Abogado del Estado invocó, igual que el propio TC en la anterior sentencia, que el recurrente conocía el texto íntegro del acto desestimatorio, por lo que debía haberlo recurrido en un plazo de seis meses (art. 79.4 LPA). Transcurrido dicho plazo, afirmaba, el acto presunto fue consentido. A lo cual respondió el TC: “Sin embargo, la aplicación analógica de esta regla, que es especial respecto de la norma general contenida en el art. 79.3, no puede ser razonablemente aceptada en un sentido extensivo, pues ello significaría equiparar, cuando no primar, la inactividad de la Administración frente a los supuestos en que el texto íntegro del acto se notifica y se notifica personalmente al interesado, supuesto en que cabe a éste la absoluta certeza de que no puede esperar ya una resolución de contenido distinto. En todo caso, este mismo efecto se produce desde el momento en que, como ocurre en el presente supuesto, existe una notificación de un acto de ejecución contra el que el interesado ha interpuesto los recursos pertinentes en el plazo establecido por la ley. Este acto expreso de ejecución implica al mismo tiempo una reiteración del acto resolutorio del que trae causa, que no puede entenderse consentido y, en consecuencia, abre los plazos legales de impugnación también de dicho acto resolutorio sin que pueda aplicarse la excepción de acto confirmatorio de otro anterior consentido y firme a que se refiere el art. 40 de la LJCA”. Es decir, el silencio ni se consiente ni gana firmeza.

La jurisprudencia no tardó en generalizar la solución aportada por la doctrina constitucional. Vid. por todas la STS de 24 de marzo de 1995, az. 2528, sala 3ª, secc. 2ª, ponente J. Rouanet Moscardó, aceptando los fundamentos de la sentencia apelada, de la Sala de lo c-a del TSJ de Asturias, de 16 de octubre de 1990: “... si formalmente el plazo legal de interposición se rebasó, no puede olvidarse que el citado recurso de reposición, aunque resuelto por el Ayuntamiento, no fue notificado en debida forma al sujeto pasivo-contribuyente, ignorándose, aun en esa fecha, a quién le fue comunicada tal resolución, si es que lo fue. Con ello se generó para él silencio administrativo provocado por el defectuoso actuar del Ayuntamiento, y cuyo defecto, sólo imputable al Ente municipal, no puede hacerse recaer sobre el administrado, que espera un comportamiento de la Administración acorde con la legalidad, la cual establece la obligación de resolver las peticiones o recursos que se formularen ... Así lo viene entendiendo la jurisprudencia

La doctrina constitucional decidió el camino a recorrer en los años venideros por la jurisprudencia. De unos iniciales tímidos avances, que consistieron básicamente en la confirmación de la ya conocida doctrina de las notificaciones defectuosas aplicada al silencio desestimatorio³⁵, se pasó a negar la extemporaneidad de la vía jurisdiccional, aplicando la doctrina de las notificaciones inexistentes en los supuestos de inactividad formal de la Administración. El TS declara con gran persuasión y contundencia que “no puede aceptarse como fecha la pretendida por la Administración, sino aquella en que dicho administrado lo manifieste así, o interponga el recurso ... de lo contrario, se colocaría al administrado en inferioridad de condiciones con respecto al supuesto de resolución expresa, en cuya notificación han de figurar los recursos procedentes y los datos esenciales para su empleo”. Sin que, por lo demás, valga redargüir que tal interpretación genere inseguridad jurídica ya que “la Administración siempre tiene en su mano la posibilidad de evitarla dictando una resolución expresa, como es su obligación”³⁶. La idea central está clara y la había expresado el propio TS en otras ocasiones³⁷: “no puede pretender extraerse del incumplimiento del deber de resolver por parte de la Administración consecuencias obstativas al libre ejercicio de las acciones judiciales que

puedan emprenderse para tutelar el derecho de los particulares”³⁸.

El último paso, no obstante, estaba por llegar. Y se produjo con ocasión de la aprobación de la LJCA de 1998 y la regulación de los plazos para recurrir en vía contencioso-administrativa.

3. LA REGULACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

La Ley 30/1992 irrumpió en el ordenamiento jurídico-administrativo español con la pretensión de superar la doctrina del silencio administrativo, al menos a tenor de las palabras del legislador en la Exposición de Motivos:

“El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que todos los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o cuando, realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista”.

del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de febrero y 29 de noviembre de 1988 (ar. 1489 y 9049), así como en otras posteriores, siguiendo, en definitiva, la doctrina iniciada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 1986 (RTC 1986, 6), que afirma que el administrado ante un silencio negativo no puede verse perjudicado por esa ficción legal, creada, además, en su exclusivo beneficio, y ser privado de una alternativa que la Ley le ofrece para la mejor defensa de sus intereses”.

³⁵ Así, la STS de 22 de marzo de 1997 (ar. 3227, ponente Jesús E. Peces Morate) señalaba que “no cabe considerar inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por no haberse deducido en el plazo de un año desde la interposición del recurso de reposición cuando la Administración resuelve éste tardíamente y se interpone aquél en el plazo de dos meses que contempla el citado artículo 58.1 de la Ley Jurisdiccional... no puede apreciarse la extemporaneidad de la vía jurisdiccional cuando la propia Administración ha incumplido su deber de resolver expresamente” (FJ. 1).

³⁶ Sentencia de 7 de noviembre de 1999, RJ 849/2000, ponente Francisco González Navarro.

³⁷ Aunque con excepciones. Vid. por ejemplo la sentencia de 10 de noviembre de 1999, ar. 8424, ponente Segundo Menéndez Pérez, que invoca el principio de seguridad jurídica que rechaza la sentencia transcrita en el texto como argumento favorable a la exigencia de plazo preclusivo para reclamar en vía contencioso-administrativa contra el silencio de la Administración: “... lo que no existe en la Jurisprudencia analizada ... es la posibilidad de considerar indefinidamente abierto el plazo para recurrir en caso de denegación presunta, pues ello implicaría olvidar los límites impuestos por el referido artículo 58.2 de la LJCA y por el principio de seguridad jurídica a que responde”.

³⁸ Sentencia de 30 de junio de 1999, RJ 5380/1999, ponente Rodolfo Soto Vázquez. La jurisprudencia ha mostrado ciertos avances notables en la doctrina del silencio negativo, siempre con el telón de fondo del derecho a la tutela judicial efectiva. Por ejemplo, al declarar la subsanabilidad de la denuncia de la mora (STS de 28 de noviembre de 1998, RJ 10359/1998, ponente Jesús Ernesto Peces Morate); al relajar las exigencias de agotamiento de la vía administrativa (STS. de 19 de octubre de 1998, RJ 9059/1998, ponente Eladio Escusol Barra, FJ. 3); y, en general, al limitar la eficacia de las causas de inadmisibilidad del proceso contencioso-administrativo (STS. de 28 de septiembre de 1998, RJ 7625/1998, ponente Oscar González y González, FJ. 1). En alguna ocasión digna de mención, el TS no sólo pasa por alto la invocada causa de inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad, sino que condena en costas a la Administración por su manifiesta temeridad, al haber sostenido un proceso sin llegar a dictar resolución expresa sobre el tema de fondo (STS de 20 de abril de 1996, ar. 3340, ponente Jesús Ernesto Peces Morate, FFJJ. 4 y 5).

Pese a los buenos propósitos del legislador, la regulación contenida en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 30/1992 causaron al más optimista de los comentaristas un insoportable desasosiego, provocado por la sensación de que nada, o casi nada, tenía sentido en la nueva regulación del silencio administrativo. Sin duda se vislumbraba el esfuerzo infructuoso por zanjar muchas de las polémicas esbozadas en las páginas anteriores, pero fue mucho más fuerte la sensación de que el esfuerzo había sido inútil.

Alejándose claramente de la técnica legislativa impuesta en la LPA, la Ley 30/1992 optó por introducir un sistema de concreción o enumeración de los supuestos de silencio positivo, frente a los también predeterminados de silencio negativo, escogiendo en el primer caso aquellos casos en los que resultaba fácilmente demostrable la escasa entidad de los intereses públicos en presencia y la preponderancia de los intereses privados: las solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo (letra a del artículo 43.2); y las solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público (letra b del artículo 43.2).

El legislador introdujo, además, una tercera regla del silencio positivo que se convirtió en la forma más recurrente de excepcionar su aplicación: existía silencio positivo *“en todos los casos, en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa”* (letra c del artículo 43.2). Aparentemente, era una generalización del silencio positivo, pero en la práctica supuso precisamente lo contrario por la posibilidad que introdujo de modificar *“normativamente”* el régimen del silencio -mediante norma legal o reglamentaria- y a la vista de todos está que la Administración no desaprovechó la ocasión de imponer su criterio - silencio negativo- por vía reglamentaria, alentada por la *“adecuación”* de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos impuesta por la Disposición Adicional 3ª de la Ley 30/1992. El propio apartado 5 del artículo 43 Ley 30/1992 instaba a cada Administración a publicar una relación de los procedimientos en los que la falta de resolución expresa producía efectos estimatorios

y desestimatorios, anunciando lo que con cierta perplejidad hubo que tolerar: listas y listas de procedimientos sometidos al silencio negativo³⁹.

Por lo demás, el silencio era desestimatorio en los procedimientos de ejercicio del derecho de petición del artículo 29 de la Constitución y respecto de la resolución de recursos administrativos (con una excepción que hoy se mantiene respecto al recurso de alzada: cuando el recurso se hubiese interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud por el transcurso del plazo, se entendería estimado el recurso si llegado el plazo de resolución de éste el órgano administrativo competente no hubiese dictado resolución expresa sobre el mismo).

Sin duda, la novedad más relevante y cuestionada de la Ley 30/1992 fue la consideración de que el silencio administrativo, positivo o negativo, generaba un acto auténtico equiparable en su eficacia a la resolución administrativa expresa: el acto presunto. En tan arriesgada regulación, respaldada pero sobre todo atacada por la doctrina⁴⁰, el mero transcurso del plazo para resolver producía un verdadero acto administrativo, que podía hacerse valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada (artículo 44.1 de la Ley 30/1992). No se trataba de una ficción jurídica, sino de un auténtico acto, expresión de una voluntad administrativa, estimatoria en unos casos, desestimatoria en otros, a todos los efectos y *erga omnes*.

La presunción de estimación o desestimación no requería más que el cumplimiento de los plazos

39 Los datos puestos de manifiesto por GONZALEZ PEREZ, J. Y GONZALEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, 1999, son desalentadores: En los trabajos llevados a cabo en el MAP para adecuar a la Ley 30/1992 los procedimientos existentes se propuso la solución del silencio negativo en 1.016 de los 1.893 examinados.

40 GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *op. cit.*, utilizando el aforismo *super certum fingitur, super incertum praesumitur*, concluyen: *“Ficción legal, pues, y no presunción. Acto ficticio y no acto presunto. Aunque la Ley diga otra cosa.”* *“Hay un hecho cierto: que la Administración no ha resuelto. Aunque esto se diga ahora por un acto expreso que es ese certificado de que habla la Ley. Pues bien, precisamente porque se sabe con certeza que la Administración no ha resuelto es por lo que puede y debe hablarse de ficción: a este hecho de la no resolución la Administración (adicional 3ª) o, en su caso, la Ley (artículo 43.2 y 3) le atribuye una determinada valoración, positiva o negativa, esto es, finge que ha sido estimada la petición o, por el contrario, finge que ha sido desestimada.”*

legalmente establecidos para resolver sin que así se hubiese hecho, y a fin de acreditar esta última circunstancia se exigía la “certificación expedida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento” (artículo 44.2), si bien salvando el hecho de que la Administración no expidiese la certificación solicitada, en cuyo caso el acto presunto era igualmente eficaz y se podía acreditar mediante la exhibición de la petición de dicha certificación (artículo 44.3). Fue ésta la principal novedad introducida por la Ley 30/1992 en el régimen del silencio, que tiene nombre propio: la certificación de acto presunto.

En su concepción original pretendió poner fin a una crítica bastante generalizada que tildaba al silencio positivo de “inútil” cuando el reconocimiento de la estimación presunta requería de una actuación administrativa posterior, infrecuente en los casos en que el efecto inmediato del silencio consistía en habilitar al ciudadano para la realización de un derecho o actividad, por cuanto su eficacia dependía normalmente de la propia voluntad o capacidad de su titular, pero no tanto si lo que se pedía era una acreditación de que tal silencio se había producido a efectos de hacer valer sus efectos frente a terceros⁴¹.

La jurisprudencia ya había sugerido la expedición de un “documento” que acreditase el otorgamiento del derecho operado por el silencio positivo. Sugerencia que se materializó en la creación de la certificación de acto presunto (art. 44), supuesto requisito de eficacia (no potestativo) de los actos presuntos, que resultó en la práctica un instrumento mucho más complejo de lo que nunca pudo imaginarse el legislador.

La funcionalidad de la certificación de actos presuntos planteó graves dudas de interpretación y quiebras en la seguridad jurídica especialmente en los casos de silencio positivo a la vista de la obligación de resolver expresamente que el artículo 43.1 imponía a la Administración: “El vencimiento del plazo de resolución no exige a

las Administraciones Públicas de la obligación de resolver, pero deberán abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación a que se refiere el artículo 44”.

La resolución expresa posterior de la Administración podría llegar a suponer, si el sentido de la misma fuese contrario al del silencio legalmente previsto, una retirada del mundo jurídico de actos (aunque presuntos) sin seguir las vías legalmente previstas para ello. De hecho, se repitieron normas procedimentales que señalaban expresamente esta posibilidad de alterar mediante la resolución expresa el sentido del acto presunto nacido tras el transcurso del plazo legalmente establecido para resolver los procedimientos. En alguna ocasión, el TS desautorizó esta práctica en un intento por dar sentido a la caótica regulación generada a partir de la Ley 30/1992. Es significativa la ya citada Sentencia de 11 de mayo de 2000 (ar. 795, ponente Felipe Fresneda Plaza):

“ ... la polémica antes suscitada sobre la posibilidad de que la Administración resuelva un acto en sentido diferente al ya emitido denegatoriamente por silencio, es un tanto ociosa, ya que aunque aun existe la obligación de resolver por parte de la Administración por el juego del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, hasta que se expide la certificación del acto presunto (y ha de entenderse también hasta que transcurre el plazo para la emisión de dicha certificación sin ser dictada), no existe para la Administración otra posibilidad que dictar un acto con sentido análogo o confirmatorio del ya existente por silencio (en sentido contrario a lo afirmado en la nueva redacción del artículo 43 introducida por la Ley 4/1999). Por ello una vez transcurrido el plazo para resolver, en el cual se ha de entender desestimado el recurso, conforme al artículo 117 en relación con el art. 43.3 de la Ley 30/1992, no cabría en base al deber de resolver, del artículo 43.1, sino mantener el acto ya obtenido por silencio, aunque en este caso sea negativo ...” (FJ. 3).

Por otra parte, ¿qué aportaba la certificación que alteraba por completo el régimen anterior previsto en la LPA, que disponía precisamente lo contrario, que el silencio no absolvía a la Administración de resolver expresamente los procedimientos?; ¿por qué el acto presunto podía ser confirmado o, a pesar de la jurisprudencia transcrita, en la práctica revocado antes de la certificación de acto presunto y no podía serlo después si no era a través de los procedimientos de revisión de oficio legalmente establecidos?

⁴¹ GARRIDO FALLA lo expresaba con las siguientes palabras: “una vez que se haya producido el silencio con valor estimatorio, ¿cómo obligar a la Administración a que ejecute dicho acto administrativo tácito?” (cfr. “La llamada doctrina...” cit., pág. 98 y ss.); o: “Desde el punto de vista práctico, el gran obstáculo para la admisión del silencio positivo estaba en la inexistencia de un documento que acreditase tales efectos ... si alguien solicita de un banco un crédito para realizar unas edificaciones ¿se conformará la entidad bancaria con la petición no contestada?” (cfr. “La obligación de resolver ...”, cit., pág. 196).

Si a pesar del mandato legal de expedir la famosa certificación la Administración también incumplía y no la expedía, la norma arbitró una solución:

“si la certificación no fuese emitida en el plazo establecido en el número anterior, los actos presuntos serán igualmente eficaces y se podrán acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación”.

Debería valer la consideración de GARRIDO apuntada respecto a la eficacia directa del silencio positivo: si una entidad bancaria no se conforma con la presentación de una petición no contestada, ¿por qué habría de hacerlo con una petición de certificación no atendida?⁴²

El mecanismo “silencio administrativo-certificación” resultó contradictorio, incomprensible y de difícil aplicación práctica. Siendo el primero (el silencio) el requisito de validez y la segunda (la certificación) requisito de eficacia, parecería lógico que el efecto estimatorio o desestimatorio se produjese automáticamente por el simple transcurso del plazo establecido para resolver el procedimiento en cuestión, y que la certificación de acto presunto no añadiese ni quitase nada (si no es dar certidumbre o eliminar incertidumbre al beneficiado o perjudicado por el silencio).

La certificación de acto presunto no aparecía en la Ley como un mecanismo de acreditación a disposición del afectado por el silencio administrativo. En ningún momento se restringió su funcionalidad a la parte beneficiada por el silencio, ni siquiera a los supuestos de silencio positivo, lo cual complicaba muchísimo las cosas cuando –como es tan frecuente en la práctica– el silencio estimatorio para uno era perjudicial para otro u otros. Me refiero a las llamadas relaciones triangulares, respecto a las que la certificación se erigía como un mecanismo de difícil aplicación: ¿qué sucedía si el beneficiado por el silencio –positivo o negativo, si en este último caso era un tercero beneficiado por la desestimación presunta de la petición de otro ciudadano– se apresuraba a solicitar la certificación?; ¿cuándo comenzaban a correr los plazos para recurrir?; ¿cómo se podían enterar los demás afectados o interesados no ya de la solicitud inicial y del transcurso del plazo

⁴² Vid. nota anterior.

máximo de resolución del procedimiento, sino de la petición de la certificación y de su expedición o no expedición?.

Lo que aparentemente se estilaba como una herramienta al servicio de la seguridad jurídica y de la certidumbre de las relaciones administrativas llegó a manifestarse como un obstáculo o una traba difícilmente superable si no era por la vía de su desaparición.

Sirva un ejemplo para confirmar las afirmaciones anteriores: ¿llegó a ser la certificación de acto presunto una exigencia añadida al de por sí sobrecargado sistema de acceso a la Jurisdicción contenciosa de la actuación –o inactividad– administrativa?. La cuestión ofrecía planteamientos bien diferentes.

Podría fácilmente extraerse la conclusión de que la certificación de acto presunto era exigible en todo caso para entender agotada la vía administrativa y acceder al contencioso, incluso cuando se trataba de resoluciones de recursos administrativos. Bastaría para ello afirmar que también en este último caso estamos ante “actos presuntos”, no de mero silencio administrativo, para cuya eficacia debían cumplirse los requisitos que establecía el artículo 43 de la Ley sin diferenciar si esos actos fueron presumidos en vía de petición o en vía de recurso. O traer a colación el tenor literal del apartado 5 del artículo 44 de la Ley, sobre el cómputo de los plazos para interponer recursos, tanto administrativos como *contencioso-administrativos*, que señalaba como *dies a quo* el “siguiente a la recepción de la certificación, y si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo”.

También podría argumentarse, buscando un acceso más libre al control jurisdiccional de la, en este caso, inactividad administrativa, que la famosa certificación produciría sus efectos en vía administrativa pero no en vía jurisdiccional, y que sería contrario a la efectividad del acceso a la tutela judicial imponer *ex lege* una traba de este tipo⁴³. Con ello conseguiríamos recuperar el sentido

⁴³ Recuérdense las palabras del TC sobre los obstáculos legales al acceso a la JCA, que conculcarán el derecho a la tutela judicial del artículo 24 siempre que “sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad” (STC 158/1987, de 20 de octubre, 206/1987, de 21 de diciembre y 60/1989, de 16 de marzo). Defiende esta posibilidad SAINZ MORENO, F., “Obligación de resolver y actos presuntos”, en *La nueva LRJAAPP y del PAC*, cit., pág. 148, para quien la necesidad de certificación se restringe a los actos presuntos que ponen fin a la vía administrativa sin necesidad

originario del silencio negativo cuando se tratase de desestimación en vía de recurso y superar, también, alguna de las dificultades prácticas que planteaba la regulación. Por ejemplo, permitiría a la Administración resolver expresamente en cualquier momento, al no resultar aplicable en este caso la obligación de abstenerse de hacerlo “cuando se hubiese emitido la certificación” contemplada en el artículo 43.1 *in fine* de la LPAC. Y, correlativamente, se reabrirían los plazos impugnatorios al particular que hubiese optado por esperar a la resolución expresa, si ésta resultaba ser denegatoria, sin que cupiese aplicar en estos casos la doctrina del acto firme y consentido⁴⁴; o se lograría la satisfacción extraprocesal de las pretensiones en caso de que el particular hubiese iniciado el contencioso ante el silencio, y la resolución tardía fuera estimatoria, evitándose un proceso largo y costoso.

En fin, ¿qué pretendió el legislador con esa nueva concepción de la inactividad de la Administración que convertía la mera ficción o apariencia de realidad en algo supuestamente real? Parecía ilógico, o al menos inútil, presumir la existencia de un acto -típico acto administrativo, podríamos decir- en un momento en que el contencioso-administrativo se había abierto a cualquier tipo o modalidad de actuación administrativa, incluida la inactividad. Si además se piensa cuál habría de ser el contenido de ese “acto presunto”, llegaremos a la conclusión de que fue un artificio absolutamente inútil cuando se trataba de actos presuntos desestimatorios. Porque si la creación *ex lege* de actos presuntos tenía sentido cuando se trataba de silencio positivo -en estos casos el acto tenía como contenido la petición o actuación del órgano inferior y en esos términos se entendía dictado-

no se sabe cuáles eran exactamente las ventajas de presumir la existencia de un acto cuando el silencio era de efectos negativos.

Si a esta reflexión le añadimos que la regulación de los actos presuntos contenida en la Ley 30/1992 fue más que confusa, la conclusión no puede ser otra más que la inidoneidad de la novedosa concepción: ¿cómo se producían los actos presuntos: por el mero transcurso del plazo para resolver o por la expedición de la famosa certificación de acto presunto o por el transcurso del plazo para su emisión?; ¿resultaban aplicables a los actos presuntos, en cuanto verdaderos actos administrativos, las exigencias que respecto a los actos expresos se continúan estableciendo por la Jurisprudencia a fin de dar por cumplido debidamente el requisito de procedibilidad?⁴⁵; ¿cuáles eran los plazos legalmente establecidos para interponer el recurso contencioso?; ¿resultaba posible seguir aplicando la doctrina anterior que permitía al particular optar por esperar a la resolución expresa?; ¿podía la Administración desestimar expresamente lo concedido por silencio positivo con ocasión de la solicitud de la certificación de acto presunto?

Demasiados interrogantes para una de las instituciones centrales de la Ley 30/1992. Fueron varios los autores que tomaron posiciones respecto a estas cuestiones⁴⁶, pero no llegó a alcanzarse en los seis años de vigencia del texto original ese mínimo de seguridad jurídica que constitucionalmente se impone en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos.

En este clima comenzó a gestarse la reforma de la Ley 30/1992, que culminó con la Ley 4/1999.

3. LA CONTRARREFORMA OPERADA POR LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992

de interponer recurso ordinario, pero no en aquellos que han sido ya objeto de recurso, bastando la previa comunicación a la Administración regulada en el artículo 110.3.

44 Durante la vigencia de la LPA, la configuración del silencio administrativo negativo como una simple ficción jurídica hacía inaplicable a los resultados de dicha técnica la doctrina de los actos “consentidos”. Es lógico si se piensa que el legislador no preveía el silencio negativo como un “acto presunto” y sí, exclusivamente, como un beneficio para el particular: al no existir acto administrativo mal podría aplicarse la calificación de consentido, ha reiterado el Tribunal Supremo. Vid. por todas la sentencia de 14 de noviembre de 1988, az. 8930, sala 4ª, ponente FJ. Delgado Barrio. Tras la Ley 30/1992 la situación se complica. Entendido el silencio como generador de un auténtico “acto administrativo” (presunto), se entenderá que deviene firme y consentido una vez que éste se ha producido si el particular no lo recurre en los plazos legalmente establecidos “a partir del día siguiente a la recepción de la certificación y, si ésta no fue emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo” (artículo 44.5).

45 Vid. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo ...*, cit., págs. 27 y ss.

46 Vid. entre otros los trabajos de GARRIDO FALLA, F., “La obligación de resolver: actos presuntos y silencio administrativo”, REDA, núm. 82, 1994, pág. 189 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Los obstáculos del acceso a la Justicia administrativa”, REDA, núm. 83, 1994, pág. 357 y ss.; SAINZ DE ROBLES, F., “El llamado silencio administrativo: un escándalo en el Estado de Derecho”, en *La protección jurídica del ciudadano*, cit., I, pág. 617 y ss., y todos los citados en notas precedentes.

La evidencia irrefutable del fracaso de la reforma operada en 1992 es la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que asume la tarea de “modificar los aspectos más problemáticos de la Ley 30/1992, según la opinión de la doctrina y de los aplicadores del derecho: fundamentalmente, la regulación del silencio administrativo ...”, en palabras de su Exposición de Motivos (I).

El legislador de 1999 vuelve sobre sus pasos, retomando la institución del silencio como única vía para luchar contra ciertas patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración y reconociendo como ilusorias las palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, en las que ingenuamente se daba por superado el silencio administrativo a favor de la resolución expresa de los procedimientos.

En primer lugar, se retoma la concepción del silencio negativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (artículo 43) como simple ficción jurídica “*con los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo*” (apartado 3, párrafo 2º). Lo que contrasta con el efecto que se confiere al silencio positivo, considerado como “*acto administrativo finalizador del procedimiento*” (apartado 3, párrafo 1º), susceptible de producir efectos “tanto ante la Administración como ante cualquier persona” (apartado 5).

En segundo lugar, se precisa el alcance y la funcionalidad de la “*certificación de acto presunto*”, concebida en la nueva versión del artículo 43 como un simple medio de acreditación (junto a “*cualquier medio de prueba admitido en Derecho*”, como se dispone en el apartado 5 de dicho artículo) del silencio administrativo, sin condicionar el contenido presunto de la estimación ni alterar el *dies a quo* de la eficacia derivada de la estimación presunta.

En tercer lugar, y en coherencia con las dos consideraciones anteriores, la obligación de dictar resolución expresa se matiza: a) en los casos de silencio positivo, dicha resolución no puede contradecir el sentido del silencio, evitando las disfuncionalidades que había generado una indebida aplicación del artículo 43 de la Ley 30/1992 con anterioridad a esta reforma, ante la creciente tendencia de las Administraciones Públicas a denegar expresamente lo concedido

mediante acto presunto, que venía a ser una forma de revisar actos favorables sin atenerse a los procedimientos de revisión de oficio previstos en la Ley; b) en los casos de silencio negativo, la resolución expresa posterior no quedará vinculada por el sentido desestimatorio del silencio (artículo 43, apartado 4), consecuencia lógica de la inexistencia de voluntad administrativa previa.

Finalmente, se mantiene la generalización teórica del silencio positivo, exigiendo esta vez una norma con rango de ley o de Derecho comunitario para invertir la regla. Si bien se mantiene el carácter desestimatorio respecto de los procedimientos de ejercicio del derecho de petición (artículo 29 de la CE), aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones (artículo 43.2, con la excepción ya citada respecto a la desestimación por silencio del recurso de alzada planteado contra el silencio de la Administración).

La regulación contenida en la Ley 4/1999 es coherente y razonable. Tal vez innecesaria, y en ese sentido comienzan a alzarse voces muy autorizadas que reclaman una superación definitiva del artificio del “acto presunto”. Sin dudar de las posibilidades que se abrirían en nuestro ordenamiento jurídico en el caso de abandonar la técnica, hoy por hoy el “acto presunto” tiene una funcionalidad interesante que permite superar algunos escollos importantes derivados de la difícil aplicación a ese acto imaginario de la doctrina propia de los actos en sentido estricto.

En primer lugar, la necesaria “congruencia” que se predica de la resolución respecto a las peticiones formuladas por el interesado (artículo 89.2), permite afirmar que el “acto presunto” tiene un contenido claro y predeterminado: el integrado por las peticiones realizadas por el iniciador del procedimiento. Cuando la Administración calla y otorga, lo hace respecto a todas y cada una de las peticiones no atendidas, que constituirán a la postre el contenido del acto nacido de la inactividad formal. La cuestión tiene una indudable trascendencia práctica, sobre todo para hacer frente a una de las objeciones que tradicionalmente se predicaron del silencio positivo: que esta técnica era “inútil” cuando su

eficacia dependía de una actuación administrativa posterior.

Hoy en día existen mecanismos eficaces y contundentes para hacer frente a la pasividad administrativa. Me refiero a la posibilidad abierta con la pretensión de condena prevista en el artículo 29 de la LJCA de 1998 como solución procesal idónea contra la falta de actuación “material” de la Administración (artículo 29 LJCA). Habría que preguntarse si es subsumible el supuesto analizado (acto presunto no ejecutado) en alguna de tales acciones. Para ello hay que partir de un dato aclaratorio: no se trata de impugnar la inactividad formal; ésta ya se ha producido y de ella ha surgido un acto “presunto” que precisa de una actuación material de ejecución. Es ésta última la que falta, es decir, a la inactividad formal se superpone una actividad material. Contra la primera, el remedio jurídico es el acto presunto, contra la segunda, el remedio jurídico es la pretensión de condena del artículo 29 LJCA. Podría, por tanto, entablarse una acción de condena contra la Administración para que cumpla las obligaciones “*en los concretos términos en que están establecidas*” (artículo 32.1) en el acto presunto –o, lo que es lo mismo, en la solicitud con la que se inició el procedimiento–.

En segundo lugar, la identificación del silencio positivo con el acto presunto permite clarificar las reglas de plazos ante la inexistencia de notificación. El artículo 58 Ley 30/1992 establece con carácter general que “se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses” (apartado 1), notificaciones que habrán de contener “*el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente*” (apartado 2). La peculiaridad del acto presunto, en cuanto que acto “no notificado”, carece de trascendencia en el marco de un procedimiento estereotipado, circunscrito a dos intereses definidos y coincidentes (de ahí el carácter positivo del silencio) que son el del ciudadano que inicia el procedimiento y los intereses generales representados por la Administración. Lo que el peticionario persigue es la estimación de su petición, y se dará normalmente por satisfecho con la anuencia de la Administración, aun cuando

provenga de un máximo desinterés por el asunto. Pero la realidad nos enseña que casi siempre lo favorable a uno es desfavorable a otro o a otros muchos. Y que lo que para uno es intachable para lo demás puede ser muy criticable. Desde esta otra perspectiva, no hay resoluciones estimatorias necesariamente neutrales; al contrario, las estimaciones pueden ser tan contenciosas como las desestimaciones. La imposibilidad de conocer los recursos que procedan contra el acto y demás datos referentes a su posible impugnación exigidos como parte de la resolución por el artículo 89.3 de Ley 30/1992 tiene indudable importancia en este segundo caso, por lo demás muy habitual, cuando el beneficio que la estimación reporta al peticionario se convierte en un perjuicio para terceros cuyos intereses se oponen al de aquél. Tratándose de interesados que hayan participado en el procedimiento, y a los que se supone concededores de la solicitud estimada, podría asimilarse su situación a la del ciudadano que recibe una notificación defectuosa por carecer de los datos establecidos en el artículo 58.2 Ley 30/1992, excepto el “texto íntegro” que se equipararía en estos casos a la solicitud presentada por el peticionario. Para terceros afectados que no llegaron a tener la posibilidad de conocer los términos de la solicitud ni la fecha de producción del acto presunto, debería regir la regla aplicable al supuesto de notificaciones inexistentes: el recurso no tendría en estos casos un *dies a quo* prefijado para su interposición, de tal forma que podrá interponerse en cualquier momento posterior al nacimiento del acto presunto.

En tercer lugar, el reconocimiento del acto presunto facilita la comprensión de una de las principales novedades que incorpora la regulación del silencio: las resoluciones tardías. El legislador era consciente de las quiebras y los interrogantes que había planteado la regulación tanto de la LPA como de la Ley 30/1992 a propósito de este tema, sobre todo respecto a la posibilidad de revisar mediante una resolución expresa lo otorgado o denegado por silencio, sin más que dictar el acto que en su día se hizo esperar. La distinta naturaleza jurídica que se reconoce al silencio positivo y al negativo permite hacer una regulación más acorde con la funcionalidad de cada una de las versiones y superar al mismo tiempo algunas de las críticas vertidas de forma generalizada estando en vigor la LPA. Así, de forma tan simple como coherente, el legislador dispone en el artículo 43.4 que “*en los*

casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo ...”. Nacido el acto –presunto- y desplegados sus efectos por el mero transcurso del plazo máximo para resolver el procedimiento, lo hace con todas sus consecuencias, como si de una verdadera resolución se tratara. Su contenido, por ser favorable, no podrá ser desconocido ni contradicho por la Administración si no es por las vías de revisión previstas en la propia Ley 30/1992. Del mismo modo, la resolución posterior expresa confirmatoria del acto presunto tampoco planteará mayores problemas si se comprende cuál es la verdadera naturaleza de dicha resolución. Se trata de un acto confirmatorio de otro anterior, por lo cual sus efectos se restringirán a dotar de seguridad jurídica a las relaciones administrativas, sin que pueda concebirse como instrumento para reabrir los plazos de los recursos administrativos o contencioso-administrativos, cuando el acto originario haya devenido firme y consentido, al recaer en tal caso sobre el intento reaccional una clara causa de inadmisibilidad del recurso presentado.

Ahora bien, estas últimas afirmaciones se tambalean cuando se proyectan sobre actos presuntos contrarios a derecho. En tales casos, la doctrina mantiene todavía una disputa planteada hace décadas que se puede reconducir a dos posturas difícilmente reconciliables: la primera, pasa por entender que el acto presunto existe independientemente de su conformidad con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que pueda llegar a declararse su nulidad o anulación por las vías establecidas en el ordenamiento jurídico para obtener tal resultado; enfrente, se sitúan quienes consideran que nunca se podrá conseguir presuntamente nada que no hubiera sido posible obtener expresamente, lo que significa que en estos casos de contravención de la legalidad el acto presunto no habría llegado a producirse.

En la primera dirección, se orienta el artículo 62.1. de la Ley 30/1992, al declarar nulos de pleno derecho los actos expresos y presuntos *“contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

En la segunda, la legislación urbanística, que tradicionalmente ha declarado que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio

administrativo facultades en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico⁴⁷.

Resulta muy coherente la posición defendida por CHOLBI CACHÁ⁴⁸, en su intento por integrar las reglas contenidas en la legislación de procedimiento administrativo común y la legislación urbanística. A juicio del autor, la imposibilidad de adquirir facultades por silencio positivo declarada en la normativa urbanística es una de las excepciones que admite precisamente el artículo 43 de la Ley 30/1992 cuando exceptiona del régimen general del silencio estimatorio los supuestos recogidos en una norma con rango de ley o norma de Derecho comunitario. En estos casos, dicha norma con rango de Ley es, con carácter básico, el que establece la ley estatal del suelo (se refería al entonces vigente artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo –TRLS- de 1992) y, en su caso, las leyes autonómicas de desarrollo que no podrán contravenir dicha legislación básica. La consecuencia es muy clara: cuando lo que se pretende adquirir es contrario al ordenamiento jurídico, el silencio es desestimatorio. De ahí que la Administración pueda dictar posteriormente resolución expresa tardía denegatoria de la licencia sin que deba darse a la misma carácter revocatorio ni deba exigirse la tramitación de uno de los procedimientos de revisión de actos porque tal acto nunca existió.

El TS ha tenido la ocasión de terciar en la polémica, con una sentencia dictada en interés de ley el 28 de enero de 2009 (RJ 2009/1471), que confirma la tesis de CHOLBI. El TS reconoce que la regla general en el ordenamiento jurídico español es el silencio positivo, pero la propia normativa contiene la salvedad de que otra norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario establezca lo contrario, y esto es lo que han hecho primero el TRLS de 1992 en su artículo 242.6 y en la actualidad el TRLS de 2008 en el equivalente artículo 8.1.b. Por consiguiente, y conforme a ellos, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo

⁴⁷ Artículo 178.3 del TRLS de 1976, artículo 242.6 TRLS de 1992, disposición derogatoria única, 3, de la Ley 6/1998 y actualmente artículo 81.1b del TRLS de 2008.

⁴⁸ Vid. “A vueltas con el silencio administrativo en el otorgamiento de licencias urbanísticas: su aplicación en los supuestos de contravención de la normativa urbanística. Análisis de las sentencias de TSJ de la Comunidad Valenciana de 24/11/2006 y TSJ de La Rioja de 15/9/2006”, Revista Práctica Urbanística, núm. 62, pág. 59 y ss.

licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística⁴⁹.

Como veremos, la legislación anti-crisis ha provocado un cambio de dirección definitivo en esta materia urbanística, típicamente reservada al silencio positivo.

4. LA DECLARACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA INEXISTENCIA DE PLAZOS PARA RECURRIR CONTRA UN SILENCIO ADMINISTRATIVO DESESTIMATORIO

Tras un lustro de aplicación de la Ley 30/1992, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa introdujo un elemento más para la polémica, que habría de redundar en un trascendente avance en la aplicación de la técnica del silencio administrativo. Con algunos titubeos y bastante inseguridad⁵⁰, el legislador de 1998 reguló los plazos para recurrir en vía jurisdiccional y dispuso en el artículo 46.1 un plazo de dos meses si el acto era expreso y de seis meses *si el acto era presunto*. Parecía, entonces, razonable pensar que el plazo afectaba a los supuestos de silencio positivo y negativo, ambos generadores, como se sabe, de actos presuntos bajo la vigencia de la Ley 30/1992.

Tan solo un año después, la Ley 4/1999 retoma la tradición legislativa y declara que el silencio positivo genera verdaderos actos presuntos, mientras que el silencio negativo no pasa de ser una mera ficción jurídica de efectos puramente procesales que permite a los interesados la interposición del recurso administrativo o

contencioso-administrativo que proceda (artículo 43.3). Al disponer los plazos para interponer el recurso de alzada y el de reposición señala como *dies a quo* el siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio (artículo 115.1) o el *acto presunto* (artículo 117.1).

Una vez más, los esfuerzos de interpretación se centraron en valorar la aplicabilidad de los plazos para recurrir al silencio desestimatorio⁵¹, con la doctrina y la jurisprudencia divididas en torno a si era conveniente, razonable o necesario establecer o eliminar los plazos para recurrir en vía administrativa o jurisdiccional cuando la Administración había incumplido su obligación de resolver expresamente los procedimientos.

No hubo una corriente doctrinal unívoca. Los argumentos y el peso científico de quienes consideraron que los plazos para recurrir previstos en las leyes de procedimiento y contenciosa seguían siendo aplicables a todos los supuestos de silencio (GARRIDO FALLA y FERNÁNDEZ PASTRANA⁵²), se contrarrestaron sin duda alguna por los que sostuvieron una línea opuesta (GARCÍA DE ENTERRÍA⁵³) o matizada, como la de entender vigentes los plazos en caso de silencio desestimatorio con la reapertura de los mismos si se producía una resolución expresa tardía, o la de aplicar al silencio desestimatorio el régimen de las notificaciones defectuosas. La jurisprudencia también se mostró titubeante.

Un Auto del TSJ de Madrid de 25 de noviembre de 1999 abrió la espita al afirmar que el artículo 46.1 de la LJCA había sido derogado tras la reforma de la Ley 4/1999 y su configuración del silencio negativo como ficción jurídica no generadora de actos presuntos, retomando la idea de que *"no cabe apreciar extemporaneidad*

49 "... de manera -concluye su argumentación el TS- que la resolución de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ, al declarar lo contrario, es errónea y gravemente dañosa para el interés general porque elimina una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística".

50 Para justificar esta afirmación basta con hacer un repaso de los vaivenes del anteproyecto y del proyecto de ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa durante su tramitación parlamentaria. Vid. un análisis de la evolución del texto en GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Ed. Civitas, 4ª ed., 2003, vol. II. Vid. también los comentarios de CANO CAMPOS, T., "Silencio administrativo negativo y plazos para recurrir: un estudio crítico de la normativa vigente a la luz de la reciente Jurisprudencia constitucional", REDA núm. 122, 2004, pags. 257 y ss., quien considera que el legislador de 1998, cuando redactó el artículo 46, lo hacía ya sobre la base de un proyecto que conocía y que tenía en mente, razón que explica el hecho de que se hiciese referencia en el apartado 4 del precepto a un recurso -el de reposición- que la Ley 30/1992 había eliminado pero que resucitaría la Ley 4/1999.

51 Muy gráficamente, el profesor SORIANO, E., "Silencio administrativo e impugnación jurisdiccional: la resurrección de un Lázaro administrativo", RAP, núm. 151, se refirió a la resurrección de un Lázaro administrativo, el silencio administrativo como ficción legal, como fantasma de una resolución.

52 Vid. Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999), Civitas, 3ª ed.

53 Vid. "La inexistencia de plazo para recurrir el silencio administrativo en vía contenciosa. Derogación del artículo 46.1 de la LJCA de 1998. Un Auto de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid de 25 de noviembre de 1999 (recurso 261/99), REDA núm. 105.

*en la vía jurisdiccional cuando la Administración incumple su obligación de resolver*⁵⁴.

Sin embargo, la doctrina del Auto no fue unánime ni incontestada. El principio de seguridad jurídica se esgrimió como argumento “comodín”, unas veces para justificar la existencia de plazos y la preclusión del silencio negativo⁵⁵, otras para lo contrario, es decir, para afirmar la inaplicación de los plazos procesales a aquel silencio⁵⁶.

El 24 de enero de 2004, la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dicta una sentencia calificada de trascendental⁵⁷, que aborda directamente la cuestión, y se pronuncia con una fundamentación jurídica irrefutable sobre el artículo 46.1 de la LJCA:

“ ... la remisión que el artículo 46.1 de la Ley Jurisdiccional hace al acto presunto, no es susceptible de ser aplicada al silencio negativo, pues la regulación que del silencio negativo se hace en la Ley 30/1992 lo configura como una ficción y no como un acto presunto ...”.

“ ... el artículo 46.1 LJCA se refiere sin duda al plazo para recurrir ante ese orden jurisdiccional respecto de actos presuntos... Mas tratándose de silencio negativo, desde la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya no cabe hablar de actos presuntos desestimatorios sino sólo -nuevamente- de ficción legal que abre la posibilidad de impugnación, en

54 Dicho Auto fue comentado por diversos especialistas. Vid. por todos, el comentario realizado por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., op. cit.

55 Vid. por todas la STS de 14 de octubre de 2003 (RJ 8876/2003), en la que se expone que “tal ficción y el derecho del administrado no puede perpetuarse en el tiempo, ... hasta el punto de estimar, que en el caso de autos una petición formulada en 1979, aun estaba viva en 1986, ya que por un lado el principio de seguridad jurídica, vigente en nuestro ordenamiento y reconocido en la Constitución, artículo 9, aparece en contra de la posibilidad de existan situaciones pendientes de resolver durante más de siete años, cuando ninguna de las partes ha hecho actuación alguna y cuando además esa pendencia puede afectar a derechos de terceros”. En defensa de esta tesis, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., op. cit., respecto a los llamados procedimientos triangulares.

56 Vid. por todas la STS de 7 de noviembre de 1999 (RJ 849/2000): “Sin que, por lo demás, valga redargüir que tal interpretación genere inseguridad jurídica ya que la Administración siempre tiene en su mano la posibilidad de evitarla dictando una resolución expresa, como es su obligación”.

57 La Sentencia de 24 de enero de 2004 no pasó desapercibida en la doctrina iusadministrativista. Vid. el comentario de PÉREZ ANDRÉS, M.E., “Una sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo”, RAP, núm. 164.

beneficio del interesado ... Por ello, el supuesto de desestimaciones por silencio negativo ya no puede entenderse comprendido en la previsión del artículo 46.1 LJCA, promulgada en un momento en que la Ley 30/1992 sí parecía considerar tales desestimaciones como verdaderos actos y no simplemente como una ficción legal ...”.

Concluye la sentencia reiterando una anterior jurisprudencia:

“7. Desde tales premisas, se comprende que quepa concluir -como hacemos- que en la ordenación legal comentada encuentra de nuevo perfecto encaje la doctrina jurisprudencial en virtud de la cual no cabe apreciar extemporaneidad en la vía jurisdiccional cuando la Administración incumple su obligación de resolver”.

Pero en su argumentación da un paso más, que lleva al TS a unas conclusiones a mi juicio desproporcionadas y contrarias al principio *pro actione* al que se refirió el TC:

“ ... el actual artículo 42.4.2º de la Ley 30/1992 dispone: “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 o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro de la 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”.

El precepto tiene su origen en el mandato del artículo noveno de la Constitución, desarrollado por el legislador, precisamente, para garantizar la seguridad jurídica. En él se establece una regla general, universal, que no admite excepciones: “en todo caso”, regla general que se dirige a las Administraciones Públicas (todas) quienes necesariamente “informarán” a los interesados y un contenido explícito de ese mandato informativo. La exégesis de este texto, complementada con la doctrina constitucional antes transcrita, obliga a concluir que en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a

que dicho precepto se refiere los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr”.

La aseveración anterior puede transcribirse en sentido inverso, afirmativo, para comprender todo su alcance: si las Administraciones Públicas informan a los interesados de los extremos a que se refiere el artículo 42.4 de la LPAC la interposición de los recursos queda sometida a plazo. No se alcanza a comprender el razonamiento, que pretende “exculpar” a la Administración incumplidora de su deber de resolver cuando haya comunicado al interesado, anticipadamente, los recursos procedentes. Es una interpretación desproporcionada, o, en palabras ya reproducidas del TC, “*prima la inactividad administrativa convirtiendo lo que conforme a la legalidad vigente era una obligación para la Administración –la de resolver expresamente ...- en una opción, y en obligación del ciudadano lo que conforme a la misma legalidad era un derecho –someter el conocimiento de la cuestión controvertida a los Tribunales sin necesidad de esperar a una resolución expresa una vez superado un determinado período de inactividad administrativa ...*” (FJ. 5 de la STC 220/2003).

Es más, esta misma sentencia 220/2003 expone una tesis contraria a la sostenida por el Tribunal Supremo, al disponer con enorme claridad que no es posible entender que la resolución desestimatoria presunta de un recurso de reposición, por silencio administrativo de carácter negativo, reúne, en modo alguno, los requisitos formales de que se debe revestir todo acto administrativo “*por el simple hecho de que el acto impugnado sobre el que pende la inactividad administrativa incluyó una detallada instrucción de recursos, presentes y futuros*” (FJ. 5).

La declaración jurisprudencial de 2004 parece orientada a ofrecer a la Administración una opción que el legislador no le ha dado: o resolver expresamente o, en su defecto, informar anticipadamente de los efectos del silencio, especificando los eventuales recursos y sus plazos. Sin más consecuencias para la Administración incumplidora, pero sí con muchas más exigencias para el afectado por el silencio, que se verá encorsetado por la preclusión de los plazos y ante la obligación de recurrir desconociendo las razones por las cuales no se ha accedido a su solicitud o a su recurso.

La tesis jurisprudencial ha sido reforzada por una sentencia del TC, la 14/2006, de 16 de enero, en la que, tras relatar con gran detalle y pulcritud la evolución sufrida por el silencio administrativo desde su regulación en la LPA hasta la actualidad, se detiene en el análisis del vigente artículo 42 para determinar que, efectivamente, y tal y como ha expuesto el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de enero de 2004, el legislador relaciona la obligación de resolver con la de información al interesado de los plazos máximos de resolución y notificación así como de los efectos del silencio. Lo cierto es que el discurso le lleva a mantener una tesis muy avanzada respecto al plazo para recurrir contra el silencio (“*sin consideración a plazo alguno*”) pero introduce un matiz un tanto preocupante y que deja abierta la cuestión: “*Sin embargo, cuanto acaba de decirse no significa que no pueda utilizarse otra interpretación cuando no concurra la infracción del deber de información a que se refiere el artículo 42.4.2, reformado, de la Ley 30/1992*”⁵⁸.

La polémica no se ha zanjado. Tan sólo ha cambiado de rumbo. Por eso las dos sentencias comentadas tienen sabor agrídulce. La esperada confirmación de que no existen plazos para recurrir contra desestimaciones por silencio se enturbia con un nuevo elemento para la discusión: la posibilidad de que dicho plazo exista cuando, pese a no haberse resuelto expresamente, se haya cumplido con el deber de informar 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.

5. LAS ÚLTIMAS REFORMAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

a) La generalización del silencio positivo en la directiva de servicios y su discutible transposición al ordenamiento español

⁵⁸ Vid. un comentario crítico de la STC 14/2006, de 16 de enero de RAVENTÓS SOLER, A. y MACÍAS CASTAÑO, J.M., “A vueltas con el silencio administrativo y el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Crítica urgente de la STC 14/2006, de 16 de enero. Una oportunidad perdida”, Diario La Ley, núm. 6468, 24 de abril de 2006.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante Directiva de Servicios) aporta un nuevo ingrediente al estudio de la técnica del silencio administrativo y promueve la adopción de nuevos remedios jurídicos que puedan resultar más acordes con los tiempos que corren y, sobre todo, con las aspiraciones de lograr un mercado libre y competitivo. Es precisamente esta última intención –“favorecer un mercado competitivo de servicios ... que obligue a los Estados miembros a suprimir barreras para la circulación transfronteriza de servicios y que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información”– la que mueve al Parlamento y al Consejo europeos a adoptar medidas.

Se procede, por un lado, a “eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios” y, por otro lado, a “garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales” (considerando 5).

Entre las medidas más destacadas se encuentra la restricción de los procedimientos autorizatorios a “aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control a posteriori, habida cuenta de la imposibilidad de comprobar a posteriori los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control a priori” (considerando 54). Cuando la autorización resulte necesaria, la Directiva establece como regla general el silencio positivo al disponer que “en ausencia de un régimen distinto y a falta de respuesta dentro de plazo, debe considerarse que la autorización ha sido concedida”. Y condiciona cualquier regla excepcional a la concurrencia de “razones imperiosas de interés general”, noción que en su día perfiló el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y que recoge el preámbulo de la propia Directiva⁵⁹.

⁵⁹ “El concepto de “razones imperiosas de interés general al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en una jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden de la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los

En cumplimiento de los objetivos mencionados, la Directiva regula el silencio administrativo en el artículo 13:

“4. A falta de respuesta en el plazo fijado o ampliado con arreglo al apartado 3, se considerará que la autorización está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros”.

Y para completar la regulación:

“5. El remitente de toda solicitud de autorización deberá recibir lo antes posible un acuse de recibo en el que se indique lo siguiente:

c) cuando proceda, la indicación de que, a falta de respuesta una vez transcurrido el plazo establecido, se considerará concedida la autorización”.

La transposición de la Directiva de Servicios al Derecho español se produjo mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de carácter básico.

En su capítulo II, bajo el título “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios”, regula los “procedimientos de autorización” disponiendo:

“Los procedimientos ... deberán ser claros e inequívocos ... transparentes ... En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992 ... así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general”.

trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria”.

Pocos días después se aprobó la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009 (conocida como Ley Ómnibus). Entre las llamadas “medidas horizontales” (Título I de la Ley) se modifica el artículo 43 de la Ley 30/1992, que queda redactado en cuatro apartados. La novedad se introduce en el primero:

“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo”.

Este primer apartado del reformado artículo 43 recoge el contenido de los apartados 1 y 2 de la Ley 30/1992 incorporando, por exigencias de la Ley 17/2009, la referencia a las “razones imperiosas de interés general” para determinar los supuestos en los que una norma con rango legal puede establecer silencio negativo. Se introduce, pues, un nuevo elemento que deberá condicionar las excepciones que las leyes pretendan hacer al silencio positivo. No bastará una norma de rango suficiente –la realidad puso de manifiesto la disposición del legislador a excepcionar el silencio positivo– sino que será necesario, en el futuro, justificar que existe una razón imperiosa de interés general para hacerlo, encajando las excepciones en alguno de los supuestos del extenso concepto del Tribunal De Justicia de las Comunidades Europeas.

Esta referencia obligada a las razones imperiosas de interés general pareció quedar en

entredicho respecto a las excepciones al silencio positivo preexistentes a la Ley 25/2009 a la vista de la literalidad de la Disposición adicional 4ª de la propia Ley. Bajo el título “Aplicación de los requisitos previstos para el silencio administrativo desestimatorio regulado en normas preexistentes”, se señaló:

“A los efectos previstos en el primer párrafo del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”.

La disposición me causó perplejidad. No podía imaginar, durante la lectura reposada de la Ley Ómnibus, que me iba a topar con un modo tan burdo no sólo de hacer caer en saco roto los objetivos de la reforma, sino de vulnerar el espíritu de la propia Directiva de Servicios. ¿Estábamos ante una “sanación” de cuantos procedimientos habían sido sometidos por la Ley 30/1992 al silencio negativo? ¿Acaso el legislador estatal daba por buena la situación anterior a esta Ley y no se sentía reflejado en el retrato de la situación que en su día incluyó el preámbulo de la Directiva? La Disposición Adicional analizada hace, precisamente, lo contrario: exige al legislador estatal y autonómico de evaluar su normativa anterior y da por buenos todos y cada uno de los supuestos de silencio desestimatorio vigentes a la entrada en vigor de esta Ley. Mi reacción ante dicha Disposición quedó reflejada por escrito en alguna ocasión⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. mi aportación al Libro Homenaje al profesor Baena La Administración Pública entre dos siglos, INAP, 2010, cit., págs. 1497 y ss.: “Se ha perdido la ocasión de evaluar lo existente y reconsiderar muchos de los casos de silencio a la vista de las nuevas exigencias de la Directiva de Servicios (la concurrencia de “razones imperiosas de interés general”). Confío en que los legisladores autonómicos operen con una mayor dosis de autocrítica y evalúen las largas listas de procedimientos regidos por silencio negativo para alcanzar la finalidad última de esta normativa: eliminar trabas innecesarias al mercado de servicios y mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. Y de todos modos, la Disposición adicional comentada no elimina el riesgo de incurrir en incumplimiento del Derecho Comunitario si alguno de los procedimientos preexistentes cae dentro del ámbito de aplicación de la Directiva y no soporta su

Afortunadamente, el legislador ha vuelto sobre sus pasos poco tiempo después, con la aprobación de la Ley de Economía Sostenible, a la que me referiré a continuación.

b) El impacto de la crisis económica sobre la técnica del silencio administrativo

El 4 de marzo de 2011 se aprueba en España la Ley de Economía Sostenible. Como reza su Exposición de Motivos, pretende afrontar la crisis económica en consonancia con las pautas adoptadas por el grupo de países del llamado G20 y con las decisiones de la Unión Europea, a través de un conjunto de acciones dirigidas a reforzar el sistema financiero y a contener la acentuada caída de la actividad, paliando sus consecuencias tanto en el ámbito económico como en el social.

El Título II de la Ley introduce una serie de novedades directamente vinculadas con el impulso de la competitividad del modelo económico español, eliminando obstáculos administrativos y tributarios, actuando específicamente sobre tres ejes de mejora de la competitividad de las empresas españolas: el desarrollo de la sociedad de la información, un nuevo marco de relación con el sistema de I+D+i y una importante reforma del sistema de formación profesional, que se lleva a cabo mediante esta Ley y una Ley Orgánica complementaria, que efectúa las modificaciones de carácter orgánico necesarias en las disposiciones vigentes. Entre las medidas de “Simplificación administrativa”, destaca la recogida en su artículo 40, referido a la ampliación del ámbito del silencio positivo:

“1. Con el fin de agilizar la actuación de las Administraciones Públicas, el Gobierno, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

comparación con una razón imperiosa de interés general. En tal caso, como razonó recientemente LOZANO CUTANDA, en aplicación del principio de primacía del Derecho Comunitario, el juez nacional tendría que inaplicar la disposición de la ley nacional eventualmente contraria a aquél.”

2. Las Comunidades Autónomas evaluarán igualmente la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo en los procedimientos administrativos regulados por normas anteriores a la redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, derivada de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Dicha evaluación se llevará a cabo en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley y servirá de base para impulsar la adecuación normativa oportuna.”

Mediante el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, el Gobierno ha procedido a evaluar la concurrencia de los motivos que justifican la opción por el sentido desestimatorio del silencio. Tras el proceso de evaluación llevado a cabo por parte de los diferentes Departamentos Ministeriales, se procede a modificar los preceptos de múltiples leyes, propiciando que en más de un centenar de procedimientos las Administraciones se vea ahora sometida al régimen del silencio positivo:

Artículo 26. Sentido positivo del silencio administrativo

“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se citan en el Anexo I, el vencimiento del plazo máximo fijado, en su caso, en ese mismo anexo sin que se haya notificado resolución expresa, legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo, en los términos previstos en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

Pero sin duda la novedad más trascendental se produce en materia urbanística, ámbito tradicionalmente reservado al funcionamiento del silencio positivo –salvo que lo solicitado fuese contrario al ordenamiento jurídico-. En el Real Decreto Ley se aprueban “medidas específicas de seguridad jurídica en el sector inmobiliario”, entre las que se recogen “las relacionadas con

la imposibilidad de concesión de facultades de extraordinaria relevancia e impacto sobre el territorio por medio de la técnica del silencio positivo". El legislador explica que "se confirma la regla, ya contenida en la Ley estatal de Suelo, de la imposible adquisición por silencio administrativo, de facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística, y que culminan determinando la nulidad de pleno derecho de estos actos". Recordando la ya estudiada sentencia de 28 de enero de 2009, se señala que "nada mejor que explicitar el carácter negativo del silencio en los procedimientos más relevantes de declaración de conformidad, aprobación o autorización administrativa en dichos ámbitos, lo que sin duda contribuirá a una mayor seguridad jurídica, impidiendo que la mera pasividad o inexistencia de actuaciones tempestivas de los Ayuntamientos permita entender a cualquier privado que le han sido concedidas licencias urbanísticas del más variado tipo". De ahí que en su artículo 23 se recoja, bajo el título "Silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa", lo siguiente:

"1. Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística: a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta; c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje; e) La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior.

2. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo"⁶¹.

61 No es el campo urbanístico el único en que se extienden los efectos del silencio negativo. Así, la Disposición Adicional cuarta ("Sentido negativo del silencio en determinados procedimientos administrativos") recoge que "1. Dentro de los procedimientos administrativos en los que, al amparo del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta negativo el sentido del silencio se encuentran los

Los diversos legisladores autonómicos deberán adaptar su respectivas leyes urbanísticas a la nueva regla sobre el silencio; y las Administraciones locales tendrán que tomar buena nota de la trascendencia que adquiere a partir de ahora la resolución expresa de los procedimientos si se quiere huir de la tan temida ralentización o paralización de la actuación administrativa.

CONCLUSIÓN

La Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce expresamente el "derecho a una buena administración" (artículo 41). Se afirma con carácter general que "toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable". Haciendo extensiva esta declaración al derecho nacional, resultaría muy sencillo comprender dentro del derecho a que los asuntos de uno se traten en un plazo razonable el más concreto derecho a que tales asuntos sean resueltos expresamente. ¿Qué calificativo podría darse, si no es el de "mala administración" a la que no resuelve expresamente los asuntos planteados por sus ciudadanos, generando los déficits de seguridad jurídica que se han puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo?

siguientes: a) Inclusión en la Oferta de productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud de un alimento dietético para usos médicos especiales. b) No inclusión en la Oferta de productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud de un alimento dietético para usos médicos especiales. c) Alteración de la Oferta de productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud."

Por otra parte, la Disposición Adicional sexta ("Sistema de Información Administrativa") señala que "3. El Ministerio de Política Territorial y Administración Pública ofrecerá a través de su página web información actualizada del sentido del silencio en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado. 4. Se habilita a dicho Ministerio para dictar las pertinentes disposiciones de ejecución".

El Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, que determina las obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales recoge en su artículo 4 un supuesto de silencio positivo en el procedimiento de solicitud de certificación individual a los contratistas respecto a las obligaciones pendientes de cobro con alguna Administración local: "3. El certificado individual se expedirá por el interventor en los términos y con el contenido previsto en el artículo anterior en el plazo de 15 días naturales desde la entrada de la solicitud en el registro de la entidad local. Transcurrido el mencionado plazo sin que se hubiera rechazado la solicitud, se entenderá reconocido el derecho de cobro por silencio positivo en los términos previstos en la solicitud.

La buena administración es aquella que responde a los administrados, titulares desde hace décadas de derechos e intereses entre los que se incluyen el derecho a obtener una respuesta expresa y fundada de sus solicitudes. El propio artículo 41 de la Carta, cuando se refiere con más detalles a los concretos derechos que entraña la buena administración, recoge expresamente “la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones”, que no puede entenderse si no bajo la premisa lógica de que debe existir en cualquier caso una decisión administrativa, ni ficticia ni presunta, sino expresa y, además, motivada.

La crisis que asola Europa ha sido un pretexto indigno para acometer reformas que eran evitables, incluso para recortar prestaciones que tendrían que haber sobrevivido a los acontecimientos. Si, al menos, la crisis sirve para remover la indolencia administrativa y promover la rápida y eficaz resolución de los procedimientos, aunque sea en aras de la competitividad y la recuperación económica, algo positivo, mínimo, pero positivo al fin y al cabo, habrá dejado esta crisis en las entrañas del ordenamiento jurídico europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO i CUDOLÁ, V., *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Marcial Pons, 2001.
- ARIAS SENOSEAIN, M., “La obligatoriedad del recurso de alzada contra las denegaciones presuntas por silencio administrativo”, REDA núm. 9.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Naturaleza jurídica del silencio de la Administración”, *REVL*, núm. 121, 1962.
- BOQUERA OLIVER, J.M., “La naturaleza de la denegación y del otorgamiento presunto”, en *La protección jurídica del ciudadano. Estudio en Homenaje al Profesor J. González Pérez*, Madrid, Civitas, V. I., 1983.
- BULLINGER, M., “Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y de la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)”, REDA núm. 69, págs. 5 y ss., 1991.
- CÁMPORA, J.A., “El acto presunto”, REDA nº 82, 1994.
- CHOLBI CACHÁ, F.A., “A vueltas con el silencio administrativo en el otorgamiento de licencias urbanísticas: su aplicación en los supuestos de contravención de la normativa urbanística. Análisis de las sentencias del TSJ de la Comunidad Valenciana de 24/11/2006 y TSJ de La Rioja de 15/9/2006”, *Revista Práctica Urbanística* nº 62, pág. 59 y ss, ed. La Ley, 2007.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, *Efectos del silencio administrativo por parte de la Administración del Estado*, Dykinson, 2003.
- FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., “Reivindicación del silencio positivo: reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas”, *RAP* núm. 127, 1992.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., “Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios”, *RAP* núm. 53.
- FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R. y SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, IEA, Madrid, 1977.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La inexistencia

- de plazo para recurrir el silencio administrativo en vía contenciosa. Derogación del artículo 46.1 de la LJCA de 1998. Un Auto de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid de 25 de noviembre de 1999 (recurso 261/99)", *REDA* núm. 105, 2000.
- GARCÍA PÉREZ, M., *El objeto del proceso contencioso-administrativo*, Ed. Aranzadi, 1999.
 - GARCÍA PÉREZ, M., "El silencio administrativo negativo", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, 2001.
 - GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo en el Derecho español*, Madrid, 1990.
 - GARRIDO FALLA, F., "La obligación de resolver: actos presuntos y silencio administrativo", *REDA* núm. 82, 1994.
 - GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999)*, Civitas, 3ª ed., 2000.
 - GOMEZ MELERO, J.G., "Las comunicaciones previas como alternativa al silencio administrativo: el fracaso del silencio administrativo", *La Ley*, núm. 4, 2006.
 - GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, 1ª ed., 1997.
 - GONZALEZ PEREZ, J., *El procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 1964.
 - GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Los obstáculos del acceso a la Justicia administrativa", *REDA*, núm. 83, 1994.
 - GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Ed. Civitas, 4ª ed., vol. II, 2003.
 - GONZALEZ PEREZ, J. Y GONZALEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, 1999.
 - GUILLÉN PÉREZ, M.E., *El silencio administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa*, Ed. Colex, 1996.
 - LOZANO CUTANDA, B., "Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa", *Diario La Ley*, 10 de febrero de 2010.
 - MARTÍNEZ MORALES, J.L., "El silencio administrativo positivo en el otorgamiento de licencias de obras. Anomalías de la institución", en *Libro Homenaje al Profesor Juan Galván Escutia*, Universidad de Valencia, 1980.
 - MEILAN GIL, J.L., "El objeto del proceso contencioso-administrativo", en *El proceso contencioso-administrativo*, EGAP, 1994.
 - MEILÁN GIL, *Administración Pública en perspectiva*, 1996.
 - MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., "Hacia una nueva configuración del silencio administrativo", *REDA* nº 49, 1986.
 - NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, 2001.
 - PÉREZ ANDRÉS, M.E., "Una sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo", *RAP* núm. 164, 2004.
 - PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
 - RAVENTÓS SOLER, A. y MACÍAS CASTAÑO, J.M., "A vueltas con el silencio administrativo y el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Crítica urgente de la STC 14/2006, de 16 de enero. Una oportunidad perdida", *Diario La Ley*, num. 6468, 24 de abril de 2006.
 - SAINZ DE ROBLES, F., "El llamado silencio administrativo: un escándalo en el Estado de Derecho", en *La protección jurídica del ciudadano*,
 - SANTAMARIA PASTOR, J.A., "Silencio positivo: una primera reflexión sobre las posibilidades de revitalizar una técnica casi olvidada", *DA*, núm. 208, 1986.
 - SORIANO, E., "Silencio administrativo e impugnación jurisdiccional: la resurrección de un Lázaro administrativo", *RAP* núm. 151, 2000.

