



TÍTULO

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO ¿TÉCNICA O INSTITUCIÓN JURÍDICA?

AUTOR

David Moriel Bernet

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2016

| | |
|-----------------|---|
| Tutor | Víctor Santiago Arcal |
| Curso | Curso de Experto Universitario en Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (2015/16) |
| ISBN | 978-84-7993-741-6 |
| © | David Moriel Bernet |
| © | De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía |
| Fecha documento | 2016 |



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

El silencio administrativo: ¿técnica o institución jurídica?

Autor: David Moriel Bernet.

Tutor: Víctor Santiago Arcal.

IV Experto Universitario en Procedimiento Administrativo y
Contencioso Administrativo (2015/16).

INDICE

BLOQUE 0: RESUMEN Y PALABRAS CLAVES

BLOQUE I: INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

| | |
|--|----|
| 1.1. Introducción y justificación del tema. | 4. |
|--|----|

BLOQUE II: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO FRENTE A LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER DE LA ADMINISTRACIÓN

| | |
|--|-----|
| 2.1. Consideraciones generales previas. | 5. |
| 2.2. Obligación de resolver de la Administración. | 6. |
| 2.3. Conceptualización silencio administrativo, positivo y negativo. | 10. |
| 2.4. Silencio administrativo contra legem. Principio de legalidad y seguridad jurídica. | 11. |

BLOQUE III: REFLEXIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

| | |
|---|-----|
| 3.1. Origen de la técnica del silencio administrativo. | 12. |
| 3.2. El silencio administrativo durante el régimen franquista (LJCA y LPA). | 14. |
| 3.3. La influencia de la Constitución de 1978 en la técnica del silencio administrativo. | 15. |

BLOQUE IV: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL

| | |
|--|-----|
| 4.1. Silencio administrativo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. | 18. |
| 4.2. La modificación de la Ley 30/1992 operada por la Ley 4/1999. | 26. |
| 4.3. El silencio administrativo en los procedimientos de transparencia. | 28. |

BLOQUE V: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS LEYES 39 Y 40/2015.

| | |
|--|-----|
| 5. El silencio administrativo en la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común en las Administraciones Públicas | 30. |
|--|-----|

BLOQUE VI: SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

| | |
|---|-----|
| 6. Silencio administrativo y Administración electrónica. | 32. |
|---|-----|

BLQUE VII: CONCLUSIONES.

BLOQUE VIII: BIBLIOGRAFÍA.

BLOQUE IX: ANEXOS

Título: El silencio administrativo: ¿técnica o institución jurídica?

Autor: David Moriel Bernet.

Tutor: Víctor Santiago Arcal.

IV Experto Universitario en Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (2015/16).

RESUMEN

A pesar de la obligación legal que tiene la Administración de resolver todos los procedimientos en los que participa de forma expresa y notificarlo a los particulares interesados, salvaguardando el principio de seguridad jurídica. La técnica del silencio administrativo se ha instaurado en nuestro ordenamiento jurídico hasta convertirse en toda una institución ante la desidia e inactividad de las Administraciones Públicas en muchos procedimientos en los que es parte, carentes de respuesta por parte de la misma. De forma notable en aquellos procedimientos iniciados a instancia de parte, aunque también nos encontramos ante una Administración silente en procedimientos iniciados por la misma Administración. El examen de su evolución histórica en las diferentes normativas, tanto nacionales como comunitarias, en la jurisprudencia y en las principales opiniones doctrinales que lo han recogido, nos permitirá vislumbrar su fundamento y nos posibilitará estudiar su justificación en la normativa actual, así, como su necesidad, o no, en el modelo actual de Administración Pública, que apuesta principalmente por una administración electrónica, caracteriza por la inmediatez eficaz y eficiencia cuyos objetivos principales son la transparencia y la seguridad jurídica.

PALABRAS CLAVES: Silencio Administrativo, obligación de resolver, seguridad jurídica, principio de legalidad, tutela judicial efectiva, inactividad, presunción, administración electrónica.

Visto bueno del Tutor: Víctor Santiago Arcal.

BLOQUE I: INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El contenido del presente trabajo fruto del estudio e investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica se centra en el análisis de la figura denominada tanto en los textos legislativos, como por la doctrina y en la jurisprudencia como silencio administrativo.

Para la confección de este estudio se ha realizado un análisis sistematizado de las muy variadas normas que han regulado a lo largo de la historia legislativa de éste país ésta ya institución del silencio administrativo, también se ha tenido en cuenta la legislación comunitaria proveniente de los órganos legislativos de la Unión Europea que recoge dicha institución . A su vez, se han tenido en cuenta las opiniones doctrinales más relevantes en la materia a lo largo de su evolución histórica, así como el estudio los diversos pronunciamientos de la jurisprudencia de nuestros diferentes tribunales de justicia.

Podemos considerar el silencio administrativo como una técnica necesaria, ya tradicional desde su implantación en el ordenamiento jurídico español, frente a la inactividad de la Administración. Técnica o institución, que con el transcurso del tiempo, ha sido desvirtuada en su utilización por parte de las Administraciones públicas siendo empleada de forma artificiosa para eludir la obligación legal que tiene la Administración de dictar resolución expresa que ponga fin a los procedimientos, dando respuesta a los ciudadanos con una motivación suficiente y en un tiempo adecuado; exigencias del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva, de la seguridad jurídica de los ciudadanos y al derecho comunitario fundamental a la buena administración.

El ordenamiento jurídico ante esta problemática de ausencia de pronunciamiento expreso por parte de la Administración, establece una presunción de la ausente voluntad administrativa asignándole efectos positivos o estimatorios o, por el contrario, negativos o desestimatorios.

Debido a los cambios legislativos que en escasas fechas se producirán en la Administración y el Sector Público, así como en el procedimiento administrativo, considero necesario el análisis de ésta técnica/institución del silencio administrativo. A largo de este estudio se analizará la legislación vigente en este momento, principalmente y a modo simplificador, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su comparación con la futura legislación aplicable a partir del 2 de octubre del presente año 2016, una vez transcurrido el plazo de “ vacatio legis” de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común en las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, también, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que viene a compilar y derogar el amplio amalgama legislativo anterior.

Por último, se abordará la necesidad y/o justificación de ésta técnica/institución del silencio administrativo en la actualidad tras las últimas reformas y la progresiva aplicación de la administración electrónica.

Para la confección de este estudio se ha tomado como referencia el tema 5 “El silencio administrativo. Su régimen jurídico. La ejecutividad de los actos administrativos.” del módulo 1. “Actuación y Procedimiento administrativo” del IV Curso de Experto Universitario en Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo en el que he participado, utilizando de forma transversal el resto de los módulos estudiados, utilizando los conocimientos adquiridos a lo largo del curso.

Agradecer a mi tutor y al resto de profesores intervinientes por la gran labor realizada, su esfuerzo y dedicación para transmitir sus conocimientos en este curso de Experto Universitario de la Universidad Internacional de Andalucía.

Málaga, septiembre de 2016

David Moriel Bernet

BLOQUE II: SILENCIO ADMINISTRATIVO FRENTE A LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER DE LA ADMINISTRACIÓN

2.1. Consideraciones generales.

Como en tantas otras figuras o técnicas legales, para el estudio del silencio administrativo debemos acudir a la legislación civil para iniciar el estudio de la materia de forma adecuada. Y ello, porque el germen del silencio administrativo se encuentra en la obligación de resolver que tiene la Administración, por tanto, considero necesario analizar de forma breve pero sistemática lo que en nuestro ordenamiento se entiende por obligación.

En nuestro Código Civil se dedica todo uno de sus libros, el cuarto, a las obligaciones y los contratos. El título primero de éste libro cuarto (arts 1.088 a 1.253) recoge el régimen jurídico de las obligaciones; ya en su artículo primero (art. 1088) da una primera conceptualización: *“toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa”*. Esta conceptualización es fruto de la larga tradición histórica que tiene su inicio en el Derecho romano que ya definía obligación como *vinculum iuris*.

Por tanto, la obligación es una relación jurídica en las que las partes se obligan otorgando su consentimiento generalmente mediante declaraciones de voluntades recepticias, y es a partir de dicha concurrencia de donde nacen las obligaciones. Pero en muchos casos dicho consentimiento de no se muestra de forma expresa, sino que el ordenamiento jurídico lo entiende otorgado de forma tácita produciendo los mismos efectos, y por tanto, obligando a las parte de la misma forma, presunción iuris tantum.

Cuando es la Administración la que no da respuestas en sus relaciones con los interesados, el ordenamiento jurídico articula una ficción legal, el silencio administrativo, artificio jurídico que protege a los administrados ante una Administración silente. La administración pese a tener algo que decir, permanece en silencio, pero este silencio tiene un significado, nos encontramos ante un silencio como forma de hablar¹. Ante esto, el ordenamiento jurídico interpreta este silencio y lo convierte en un “signo jurídico” positivo o negativo dependiendo de los casos, todo ello, basando su fundamento en la obligación de resolver que tiene la Administración.

¹ HEIDEGGER, M. *“El mismo fundamento existenciaro tiene otra posibilidad esencial del hablar, el “callar”. Quien calla en el hablar uno con otro puede “dar a entender”, es decir, forjar la comprensión, mucho mejor que aquel a quien no le faltan palabras. El decir muchas cosas sobre algo no garantiza lo más mínimo que se haga avanzar la comprensión. Al contrario: la verbosa prolijidad encubre lo comprendido. dándole la seudoclaridad, es decir, la incomprendibilidad de la trivialidad. Pero callar, no quiere decir ser mudo. El mudo no sólo no ha probado que puede callar, sino que le falta incluso la posibilidad de probarlo. Y no más que el mudo muestra el habituado por naturaleza a hablar poco que calla y puede callar. Quien nunca dice nada tampoco puede callar en un momento dado. Sólo en el genuino hablar es posible un verdadero callar. Para poder callar necesita el “ser ahí” tener algo que decir, (...). Entonces hace la silenciosidad patente (...), La silenciosidad es un modo del hablar”*. MARTÍN HEIDEGGER: *“El ser y el tiempo”*, traducción al español de José Gaos, Fondo de cultura económica. Madrid. 1971. pág. 445-449.

2.2. Obligación de resolver de la Administración.

Es un hecho cierto la obligación de resolver que tiene la Administración atendiendo al tenor literal del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), titulado “Obligación de resolver”, a mi juicio de forma incongruente e incompleta, como posteriormente se comentará. El citado art. establece lo siguiente: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.”*. Como se puede observar de su lectura, este artículo recoge expresamente la obligación que tiene toda Administración Pública de resolver de forma expresa todo procedimiento en todos los casos, sin importar la forma de iniciación, ya sean iniciados de oficio o a instancia de parte, es necesario recordar que dicho artículo fue modificado por la Ley 4/1999 de 13 de enero, que extendió la obligación de la Administración de dictar resolución expresa a todo tipo de procedimiento sin importar que fuesen iniciados de oficio o a instancia de parte.

La legislación anterior a la reforma recogida por la Ley 4/1999 excluía de la obligación de resolver los supuestos en los que no se produce una resolución sobre el fondo del asunto, pero si una resolución que pone fin a dicho procedimiento, refiriéndose a supuestos que la terminación se produce por renuncia, desistimiento, caducidad o prescripción; supuestos en los que la resolución hace mención de forma justificada debidamente a la circunstancia que pone fin a dicho procedimiento pero no se pronuncia sobre el fondo del mismo y, aun así, pone fin a dichos procedimientos. Según la opinión de Ernesto García Trevijano Garnica *“El párr. 2º del art. 42.1 de la Ley 30/1992 incurría en una inexactitud, puesto que confundía resolución expresa con resolución sobre el fondo”*².

Indico que el título del art. 42 de la Ley 30/1992 “Obligación de resolver” es incongruente e incompleto respecto al contenido del mismo, debido a que dicho articulado y sus siguientes artículos 43 y 44 hacen mención expresa tanto a la obligación que tiene toda administración Pública de resolver todo procedimiento, como de notificarlo, acción que omite al titularlo, para nada carente de importancia a tenor de los principios de legalidad y seguridad jurídica. Por ello, considero que hubiese sido más acertado y completo recoger en el título esta doble obligación: resolución y notificación. Máxime cuando en el desarrollo de dicho articulado se regulan los plazos y los efectos de la falta de dicha acción de notificación.

Dicho precepto unifica los plazos de resolución y notificación, obligando a la Administración tanto a pronunciarse expresamente mediante el acto administrativo de la resolución como de notificar el mismo, existiendo unidad de plazo para ambas obligaciones; esto, si se llevase a cabo, conllevaría mayores cuotas de certeza y por tanto, de seguridad jurídica para el interesado, el cual conocería, gracias a la notificación, el momento exacto en el que ha concluido el plazo que ha tenido la Administración para resolver su procedimiento, y actuar de la forma que considerase más oportuna para sus intereses, una vez tiene constancia del transcurso de dicho plazo.

²García Trevijano Garnica, E. “El silencio administrativo en la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo Común”. Editorial Civitas (1994).

Por tanto, si la Administración tiene obligación de resolver y notificar todo procedimiento (art. 42.1 LRJPAC), el silencio administrativo constituye una patología que no debería existir o al menos, debería evitarse. Según el art. 42.2 las Administraciones Públicas no sólo están obligadas a resolver, sino que además habrán de hacerlo en un plazo determinado: *“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.”*

Precisando el art. 42.3 que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de 3 meses: *“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:*

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.”

El art. 42.4 recoge la obligación de la Administración de informar de los efectos de su silencio a los particulares en los plazos establecidos: *“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 del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.”*

En la práctica los plazos de los procedimientos los vamos a encontrar los vamos a encontrar en la normativa sectorial, en las leyes de presupuestos o en las llamadas leyes de adaptación dictadas por cada una de las Administraciones Públicas, como la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, Anexo II, sobre excepciones al silencio administrativo positivo o estimatorio. En Andalucía obtiene gran importancia en esta materia la Ley autonómica 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

Resulta importante destacar, que el silencio administrativo se produce, por tanto, también cuando no se ha notificado la resolución dentro del plazo legal establecido, a pesar de que se haya podido producir dicha resolución con anterioridad a la finalización de dicho plazo. Para que la notificación se considere válida y, por tanto, produzca efectos, es necesario que contenga el texto íntegro de dicha resolución y se haya producido al menos un intento de notificación al interesado, aunque éste resultase infructuoso, si dicho intento se ha realizado con todos los requisitos legales y resulte debidamente acreditado. Todo ello

debido a que los efectos del silencio no pueden depender de la voluntad del interesado ante dicho intento de notificar por parte de la Administración, y éste acepte la notificación personal o de que ésta no se pueda practicar por causas ajenas a la Administración. Ante éste intento de notificación infructuoso la Administración puede realizar la notificación mediante su publicación en el correspondiente diario oficial mediante edictos. En estos casos se tendrá como fecha de notificación (*dies ad quem*) a efectos del cómputo del plazo del procedimiento la del intento fallido de notificación, cuando éste resulte debidamente acreditado, y no el día en el que se ha producido la publicación en el de la notificación por edictos en el diario oficial³.

Indicado lo anterior, es necesario remitirse ahora continuando con la obligación de resolver que tiene la Administración, a lo recogido en el art. 89.4. LRJPAC: *“En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.”*

Únicamente la Administración se ve exonerada de su obligación de dictar resolución expresa en *“los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.”* (art. 42.1 in fine LRJPAC).

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, *“la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.”*

Sainz Moreno, F. plantea que junto a los anteriores la Administración no está obligada a responder en los supuestos siguientes:

- 1) En solicitudes dirigidas a Administración incompetente, remitiendo éste órgano administrativo incompetente las actuaciones al que considere competente si éste perteneciese a la misma Administración (art. 20.1 LRJPAC: *“El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública.”*).

En estos casos hay que tener en cuenta dos artículos de diferente contenido, por un lado, el art. 71 LRJPAC: *“Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42.”*

³ Véase Anexo 1: Sentencia de 17 de noviembre de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se fija doctrina legal en relación con el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y por otro, el art. 38.4 LRJPAC sobre la posibilidad de presentar solicitudes ante cualquier órgano administrativo: *“Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:*

- a) *En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.*
- b) *En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.*
- c) *En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.*
- d) *En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.*
- e) *En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.*

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.”.

- 2) En solicitudes repetidas con los mismos fundamentos y presentadas por el mismo interesado en lo que haya recaído resolución anterior que ponga fin a la vía administrativa.
- 3) En los procedimientos en los que ha recaído terminación convencional siempre que ésta resulte posible de acuerdo a lo establecido en el art. 88 LRJPAC ⁴.

Por último, en cuanto a la obligación de resolver es necesario recordar el régimen de responsabilidad contemplado en el art. 42.7 LRJPAC: *“El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.*

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.”.

⁴ Sainz Moreno. F. “El silencio administrativo”, en la obra colectiva “La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Editorial Tecnos (1993).

2.3. Conceptualización silencio administrativo, positivo y negativo.

Indicado todo lo anterior considero necesario realizar una primera conceptualización completa de lo que se entiende por silencio administrativo.

Según García Trevijano Garnica, E., *“El silencio administrativo puede ser definido en sentido estricto como una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la Administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras Administraciones”*⁵. Varios autores califican como “Resoluciones presuntas”, a la forma de terminación en estos procedimientos en los que la Administración no resuelve, y por tanto, se produce en silencio administrativo.

Los silencios administrativos positivo y negativo no sólo varían en sus efectos estimatorios o desestimatorios, sino que además el ordenamiento jurídico otorga una naturaleza jurídica muy distinta a uno y a otro con importantes consecuencias.

El silencio positivo o estimatorio equivale a un acto administrativo expreso favorable al solicitante. El art. 43.3 LRJPAC establece que *“la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”*. Y ello, a pesar de la obligación de resolver que pesa sobre la Administración, por ello, dicha resolución expresa posterior *“sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”* art. 43.4.a). Por tanto, la Administración no puede posteriormente desestimar por acto expreso lo reconocido por silencio administrativo ya que atentaría contra la irrevocabilidad de los actos favorables al interesado, a éste respecto se pronuncia la jurisprudencia: Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1998 y 1 de abril de 2002. Por estos mismos motivos, la Administración tampoco puede contradecir el derecho otorgado por acto presunto mediante acto expreso posterior, aunque éste tenga distinto contenido o se dicte en su ejecución.

Por su parte el silencio administrativo negativo o desestimatorio se considera simplemente como ficción jurídica, no equiparándose a un acto administrativo a diferencia del silencio positivo. Así es recogido en el art. 43.2 LRJPAC *“La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.”* Por tanto, no limita la obligación de resolver de la Administración, ni puede ser considerado consentida por el interesado que no lo impugna debido al carácter beneficioso con el que se entiende el silencio administrativo negativo hacia el interesado, no así hacia la Administración que no cumple con su obligación de resolver. Al no equipararse a un acto no se pueden adoptar medidas ejecutorias del silencio administrativo negativo (Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2002), si éstas se produjeran se reabría el plazo de impugnación contra la desestimación por derecho administrativo negativo de su primigenia solicitud, pudiéndose incluso estimar la misma. El silencio negativo posibilita por tanto al interesado a impugnar dicha desestimación presunta transcurrido el plazo obligatorio para la Administración para resolver y notificarle, o esperar e impugnar, si lo considera oportuno, la posterior resolución tardía al estar fuera de plazo si ésta le fuese negativa.

⁵ García Trevijano Garnica, E. *“El silencio administrativo en la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo Común”*. Editorial Civitas (1994).

2.4. Silencio administrativo *contra legem*. Principio de legalidad y seguridad jurídica.

Existe cierta controversia en la doctrina sobre si el solicitante puede adquirir derechos para sí favorables, contrarios al ordenamiento jurídico por medio del silencio administrativo positivo, dicha controversia se da principalmente en el derecho urbanístico, cuando la Administración obligada a resolver un expediente de concesión de licencia urbanística no resuelve en plazo. Existen varias posturas al respecto:

Para un sector doctrinal, la licencia urbanística se obtiene sea conforme o no a la legalidad urbanística. Dentro de este sector ha quienes consideran que únicamente hay acto presunto cuando éste no es nulo de pleno derecho o constituye infracción grave. Otros consideran que hay acto presunto nulo o anulable, según infringan de manera grave o leve el ordenamiento jurídico, siendo dichos actos susceptibles de revisión de oficio.

La doctrina mayoritaria sostiene que no se puede conseguir por silencio administrativo positivo, acto presunto, lo que no se puede obtener mediante actos expreso al ser contrario a la legalidad.

Si entendemos que no es posible otorgar por silencio derechos que no pueden ser otorgados legalmente por acto expreso (principio de legalidad), el interesado puede tener dudas acerca de lo que se le ha reconocido (principio de seguridad jurídica). Podría darse la paradoja y ocurrir que una actuación amparada en ese posible derecho adquirido por silencio administrativo positivo, que contraviene el ordenamiento jurídico, puede ser prohibida por acto expreso posterior, pudiendo conllevar sanción al poder ser constitutiva de infracción administrativa. Esta cuestión ha dado como resultado su regulación en el art. 242.6 de la Ley del Suelo de 1992 y otras leyes del Derecho urbanístico.

Sin embargo, la LRJPAC no establece excepción alguna a la consideración de acto expreso del silencio positivo, pero sí los declara nulos de pleno derecho amparado en el principio de legalidad. El art. 62.1.f) LRJPAC declara nulos de pleno derecho *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.”*. A su vez, hay que recordar que dichos actos pueden ser objeto de revisión de oficio por parte de la Administración en cualquier momento (art. 102 LRJPAC), pudiendo incluso suspender dicha ejecución (art. 104 LRJPAC) evitando el posible perjuicio del silencio administrativo *contra legem*.

Por su parte, la jurisprudencia considera que no es posible adquirir derechos por silencio administrativo que contravengan el ordenamiento jurídico, en aplicación de los principios de seguridad jurídica y buena fe. Así una de las primeras Sentencias en recoger esta postura fue la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1963 que expresaba lo siguiente: *“La autorización controvertida es anulable en cuanto pretenden ampararse en ella facultades relativas al uso y edificación del suelo que el Ayuntamiento no podía legalmente autorizar con arreglo a la pauta urbanística que condiciona su actividad en la materia, pues no cabe entender concedido por la tácita lo que era ilegal otorgar expresamente.”*. Existen posteriormente otros pronunciamientos que apoyan dicho pronunciamiento: Sentencia Tribunal Supremo, sección 5ª, de 29 de junio de 2002, recurso 7278/1998, STS, sección 5ª, de 17 de noviembre de 2003, Recurso 11768/1998, STS, Sala Tercera, Sección 5ª, de fecha 3 de noviembre de 2005, recurso 6660/2002 y STS de 31 de octubre de 2006, recurso de casación 3289/2003.

BLOQUE III: REFLEXIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

3.1. Origen de la técnica del silencio administrativo.

La técnica del silencio administrativo tiene su germen en los mayúsculos privilegios con los que gozaba la Administración en el siglo XIX. Como tantas otras instituciones jurídico-políticas, la doctrina mayoritaria sitúa el antecedente principal de la técnica del silencio administrativo en nuestro ordenamiento jurídico gracias a la influencia del Derecho francés, principalmente en la denominada la “*décision préalable*”.

Existe discusión en la doctrina en cuanto al origen de la institución pero la mayoría de los autores identifican específicamente el origen de la técnica del silencio administrativo en la implantación progresiva en nuestro país del llamado “*privilège du préalable*” a través del Derecho local influenciado por la Ley francesa de 17 de julio de 1900.

El privilegio de la decisión previa, que podríamos identificar como el privilegio que tiene la Administración respecto a los ciudadanos o administrados, cuando a estos últimos se les requiere para poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa la existencia de un acto previo por parte de la Administración resolviendo la reclamación administrativa previa presentada por el administrado.

A tal respecto señala García-Trevijano Garnica, E.: “*la reclamación gubernativa es un requisito previo para poder entablar demandas contra el Estado ante los tribunales*”⁶ muestra del carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esto, unido al devenir cotidiano histórico de la Administración de no resolver de forma expresa, configuran los cimientos primigenios de la técnica del silencio administrativo.

Primeramente se establece una especie de conciliación-transacción “*como medio preferible á cualquier otro para poner término á los pleitos y contiendas*” tal y como es recogido por el Real Decreto de 23 de marzo de 1886. Pero tal y como afirma algunos autores, esta técnica de conciliación-transacción resulta fallida e insuficiente debido a su falta de adaptación a los procedimientos en los que participaba la Administración ante la imposibilidad de transigir al Estado en sus Derechos y la necesidad y requerimiento de previa resolución gubernativa para llevar acabo acuerdos que perjudiquen intereses de la Administración. Todo ello, en la esfera pública, a pesar del intento de acercar los asuntos en los que participaba la Administración a los litigios entre particulares garantizándose como establece el Real Decreto de 20 de septiembre de 1851 que no fuesen “*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*”.

Sobre todo si tenemos en cuenta que dicha técnica resultaba óptima para los litigios surgidos entre particulares privados, debido al principio de equidad que primaba en los procedimientos entre privados a los que la ley reconocía capacidad de transigir siendo la conciliación preferida por estos antes las dificultades y costes que conllevan un procedimiento judicial.

⁶ García-Trevijano Garnica, E. “El silencio administrativo en el Derecho español”. Editorial Civitas (1990).

Ante el anteriormente comentado intento fallido de conciliación-transacción se establece la reclamación gubernativa previa por parte de los particulares como trámite previo al acceso a la vía judicial contra los intereses de la Administración o el Estado, es decir, a las demandas judiciales contra el Estado, lo que en la actualidad sería la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La Real orden de 30 de diciembre de 1838 recogía lo siguiente: *“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”*. La reclamación gubernativa previa fue desarrollada por el Real Decreto de 20 de septiembre de 1851 y posteriormente por la Real Orden de 16 de abril de 1881 y el Decreto de 23 de marzo de 1886.

La reclamación previa fue claramente recogida en el art. 15 de la Compilación de 16 de abril: *“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 antes se acredite en autos, por medio de la certificación correspondiente, que los interesados han apurado la vía gubernativa y sídoles denegada...”*.

La reclamación previa por vía gubernativa también resultó fallida tal y como recogía el Real Decreto de 20 de septiembre de 1851 *“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 a los tribunales a reclamar sus derechos, antes que exponerlos a dilaciones indefinidas”*. Estas dilaciones y falta de contestación por parte de la Administración tienen como consecuencia el origen del silencio administrativo desestimatorio o negativo. Estableciendo dicho cuerpo legal un plazo máximo para la resolución en vía administrativa y la posibilidad de acudir a los tribunales transcurrido dicho plazo.

El Real Decreto de 23 de marzo de 1886 establecía una nueva reglamentación de la reclamación previa por vía gubernativa desde 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 contra la Hacienda o 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 a 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 ...”*. Disponiendo un plazo de cuatro meses, desde la presentación de la instancia por parte del interesado, transcurrido el cual sin resolución expresa *“se entenderá negada la solicitud para el efecto de dejar expedita la vía judicial”* (art. 1, regla 8ª), es decir, se entenderá negada la solicitud del interesado por la técnica del silencio administrativo negativo o desestimatorio posibilitando la vía judicial.

Siendo la posterior Ley de 13 de septiembre de 1888, sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa la que consagra el carácter revisor de la Jurisdicción de manera definitiva. Entendiendo dicho procedimiento como una segunda instancia del procedimiento previo ante la Administración. Por el contrario no se hace mención alguna ante la posibilidad del silencio administrativo.

Posteriormente, son varios los reglamentos promulgados que denigran al silencio administrativo hasta entenderlo como mera técnica procesal, equiparándolo a una inexistente resolución por parte de la Administración inexistente estimatoria de lo solicitado.

Es en el ámbito local donde se regula como tal la técnica del silencio administrativo por primera vez de forma separada, de la vía gubernativa previa y de los recursos administrativos, en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925. Así, el art. 302.2 del Estatuto Municipal de 1924 fijaba el plazo 30 días para la aprobación del presupuesto de los ayuntamientos, tras su entrada en la correspondiente Delegación de Hacienda, transcurrido el cual se entendían aprobados. Por su parte el art. 174 del Estatuto Provincial de 1925 fijaba en 4 meses el plazo para resolver peticiones, transcurrido el cual operaba el silencio administrativo negativo, y por tanto, denegada la petición.

3.2. El silencio administrativo durante el régimen franquista (LJCA y LPA).

Durante el régimen franquista se realizaron varias reformas, principalmente entre los años 1955 y 1965, que afectaban de forma global al Derecho administrativo en sí y directamente a la técnica del silencio administrativo. En dicho periodo se identificaba a la Administración con el Estado, ello unido a la falta de Constitución hace que varios autores cataloguen a esta situación histórica como “Estado de Derecho Administrativo”.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 (LJCA) contenía lo siguiente en su Exposición de Motivos: *“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...”*. *“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...”*.

Por ello, vuelve a respaldar el carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y contempla al silencio como medio y garantía ante la Administración silente y no como forma de terminación del proceso.

El conjunto normativo principal en este periodo se componía por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF), la Ley del Régimen Local, de 24 de junio de 1955, la anteriormente mencionada Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (LJCA), su coetánea, Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957 (LRJAE) y la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (LPA), modificada posteriormente por la Ley de 2 de diciembre de 1963.

En este cuerpo normativo son comunes varias consideraciones: el silencio administrativo se presenta como una ficción legal que posibilita al interesado la vía el recurso ante la inactividad de la Administración: *“al efecto de deducir frente a esta denegación presunta*

el correspondiente recurso, administrativo o jurisdiccional según proceda...” art. 94 LPA. La obligatoriedad de agotar la vía administrativa para acceder a la vía judicial a través del recurso contencioso-administrativo. La excepcionalidad del silencio administrativo positivo o estimatorio, siendo la regla el desestimatorio o negativo, entendiendo la jurisprudencia al silencio como una técnica a favor de los administrados. Y la posibilidad de recurso de alzada ante el silencio administrativo negativo, considerando tal como desestimación presunta, indicando límites temporales a la Administración para resolver, trascurridos estos se abría la vía de los recursos a través del denominado por un sector doctrinal como “notificación-ficción” siéndole de aplicación el régimen de las notificaciones defectuosas (79.4 LPA).

La Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (LPA), modificada posteriormente por la Ley de 2 de diciembre de 1963, diferenciaba el silencio en vía de petición y en vía de recurso.

En este cuerpo legal, sigue la obligación de la Administración de resolver en plazo ante una solicitud o un. Pero puede suceder que la Administración no conteste; cuando este silencio es ante una solicitud, estaríamos ante silencio en vía de petición. Y a esa falta de respuesta hay que atribuirle determinados efectos: positivos, al entender que el silencio supone que se estima lo pedido; o negativo, cuando el silencio equivale a la desestimación de lo solicitado y, a partir del mismo, poder recurrir.

Sin embargo, puede suceder también que el silencio administrativo se produzca a raíz de un recurso interpuesto por el interesado frente a un acto administrativo previo; existe por tanto, acto iniciado de oficio recurrido por el particular produciéndose el silencio ante este recurso, estaríamos ante el silencio en vía de recurso.

En resumen, en esta legislación se distinguen tres silencios: Cuando el silencio se produce en vía de petición, ante una solicitud que no es contestada, y, dentro de él, los casos de silencio positivo el negativo; y el silencio en vía de recurso, ante el silencio en un recurso administrativo frente a un acto previo.

3.3. La influencia de la Constitución de 1978 en la técnica del silencio administrativo.

La Constitución española de 1978 (CE) supone un punto de inflexión en la técnica del silencio administrativo. Se erige a nuestra Carta Magna como la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, tal y como predicaba Kelsen en su “Teoría pura del Derecho”, convirtiéndose en norma suprema de producción de las demás normas, como muchos autores la consideran la norma de normas.

El art. 103.1 establece que *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”*. La Administración queda sometida plenamente a la Ley y al Derecho.

Para nuestro estudio es de vital importancia la consagración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1: *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”*.

Meilán Gil⁷ catalogaba este articulado como verdadero “revulsivo” para el procedimiento administrativo y en especial para la técnica del silencio administrativo.

Sin embargo, hemos de advertir que la normativa administrativa anterior al periodo constitucional estuvo vigente la friolera de 14 años tras la llegada de la Democracia, hasta la aprobación de la capital Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la cual debido a su importancia y actual vigencia analizaremos a continuación en el siguiente bloque temático. Por ello, la legislación preconstitucional principalmente la LPA fue matizada poco a poco por la jurisprudencia en un intento por adaptarlas al régimen democrático postconstitucional.

Como consecuencia de lo anterior encontramos la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1986, de 21 de enero, que debido a la primacía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva admite recurso contra silencio administrativo desestimatorio impidiendo a la Administración silente beneficiarse de una irregularidad realizada por la misma recogiendo lo siguiente: *“En este caso no existe la causa de inadmisibilidad aplicada por la Sentencia, ya que no puede sostenerse que la resolución (...) y la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto contra la misma, hayan sido consentidas por no haber sido recurridas en tiempo y forma.”*

En este procedimiento (Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1986, de 21 de enero) se había planteado recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del art. 24.1 CE (tutela judicial efectiva) ante la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra una desestimación presunta en primera instancia. En su Fundamento jurídico tercero el Tribunal Constitucional expone lo siguiente: *“Y aquí llegamos al núcleo de la cuestión, que consiste 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)”*⁸.

Esta postura fue matizada por otra Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1987, de 21 de diciembre sobre la declaración de inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo frente a un acto de ejecución tras silencio administrativo: *“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*

⁷ Meilán Gil, “Administración Pública en perspectiva” (1996).

⁸ Véase Anexo 2: Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1986, de 21 de enero.

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, reabre 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”⁹.

Pero esta fórmula de intento de adaptación de normas preconstitucionales realizadas durante el régimen franquista al régimen democrático basado en la primacía de nuestra Carta Magna solucionaba caso por caso, únicamente aquellos que obtenían el amparo, pero no se eliminaban del ordenamiento jurídico preceptos contrarios a los principios constitucionales mediante su declaración de constitucionalidad permaneciendo está incongruente problemática debido a la línea continuista de la Administración durante la transición política. En consecuencia de lo anterior, la necesidad de la aprobación de la posterior y vital Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la cual analizaremos a continuación.

⁹ Veáse Anexo Anexo 3. Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1987, de 21 de diciembre).

BLOQUE IV: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL

4.1. El silencio administrativo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Hemos de advertir que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) estará vigente hasta el próximo 1 de octubre del presente año 2016, una vez transcurrido el plazo de “*vacatio legis*” de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común en las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, también, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Observado lo anterior, pasaremos a analizar este texto legal que supuso un punto de inflexión para la técnica del silencio administrativo intentando superar desde el punto noveno de su Exposición de Motivos la concepción anterior del silencio administrativo: *“La Ley introduce un nuevo concepto de sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo. Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra doctrina tradicional.”*. Invierte la corriente anterior a su aprobación principalmente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Posteriormente, indica lo siguiente: *“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”*.

Y esta primacía de la eficacia sobre el formalismo viene corroborar a lo expuesto en su punto quinto: *“Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezcan inamovibles, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas.”* Paradójico que como veremos posteriormente, las normas que derogarán esta Ley en futura fecha cercana también exponga la necesidad de adaptar la Administración y su funcionamiento a las nuevas tecnologías.

La obligación de responder, el silencio administrativo y sus efectos se recogen en los arts. 42,43 y 44 de la Ley 30/92 LRJPAC. El silencio administrativo se convierte en una garantía para los particulares de poder recurrir los posicionamientos adoptados por la Administración, siendo en todo caso, una respuesta a una patología del procedimiento administrativo al que se pretende preservar.

Existen dos formas de clasificar el silencio administrativo: según la forma en la que se inició el procedimiento administrativo no resuelto, así existiría un régimen jurídico distinto para los procedimientos de oficio y los iniciados a instancia de parte; y por otro lado, los que lo clasifican según su contenido o significado jurídico: positivo, estimatorio de las pretensiones del particular o negativo, desestimatorio de las pretensiones del particular. Siendo la primera de estas clasificaciones la que utiliza el legislador en la Ley 30/92 LRJPAC, reservando el art. 43 al silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado y el art. 44 a la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, es decir, cuando se produce silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio. A su vez, la sistemática escogida es la enumeración de supuestos tanto de silencio positivo o estimatorio (art. 43) como de negativo o desestimatorio (art. 44).

En un primer acercamiento, encontramos en el art. 43.1 al silencio administrativo positivo como la norma general: *“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 legítima 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.”*

Este mismo articulado (43.1) por contra, indica el establecimiento del silencio administrativo negativo o desestimatorio en los procedimientos en los que se ejercita el derecho de petición amparándose en el art. 29 de la Constitución Española; así como en las resoluciones de recursos administrativos, a excepción del recurso de alzada contra la desestimación presunta (silencio negativo o desestimatorio) de una solicitud si llegado el plazo de resolución, ésta no se hubiese dictado: *“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 transfirieran 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.”*

Una vez dicho lo anterior, resulta necesario indicar que la jurisprudencia se ha ido encargando de matizar en unos casos y en otros recortar la aplicación del silencio administrativo positivo. A continuación, presento una serie de sentencias sobre las excepciones al sentido estimatorio del silencio de este art. 43.1 LRJPAC:

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sección Cuarta de la Sala Tercera, de 14 de octubre de 2013 (rec.2007/2012)¹⁰: En esta sentencia, se declara haber lugar al recurso de casación de la Generalitat de Cataluña y desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil PORVIC. S.L. contra resolución desestimatoria de alzada contra la denegación por silencio administrativo de una reclamación por el pago de una

¹⁰ Véase Anexo 4: Sentencia del Tribunal Supremo, Sección Cuarta de la Sala Tercera, de 14 de octubre de 2013 (rec.2007/2012).

indemnización por el sacrificio de animales y una ayuda por su reposición a consecuencia de un brote de peste porcina. En este caso, se pretende por parte de la mercantil obtener dichas ayuda e indemnización basándose en un doble silencio administrativo positivo, petición y recurso de alzada. En este caso, el tribunal, reconoce la falta de respuesta por parte de la Administración, y por tanto el silencio administrativo, pero declara no haber lugar a la percepción de una indemnización, y con ella, la ayuda al ser inseparables, cuando el origen de estas, tienen su origen en acciones que han dado lugar a sanciones, y por tanto, en conductas reprochable a la solicitante. Lo importante de esta sentencia es que excluye el silencio administrativo positivo fuera de procedimientos reglados, estableciendo en su Fundamento Jurídico Cuarto:

“Sobre el tema de qué debe de entenderse por “procedimientos iniciados a solicitud del interesado” a los efectos de la regulación del silencio positivo contenida en el artículo 43 de la Ley 30/92, nos hemos pronunciado en una sentencia del Pleno de esta Sal de 28 de febrero de 2010 (RC 302/2004).

Resolviendo sobre un caso de petición de abono de intereses con respecto a las obras realizadas por un contratista inicialmente no previstas en el contrato y que resultaron necesarias y por eso obligadas, negamos su autonomía a los efectos indicados y que por lo tanto aquella generarse el silencio positivo a que se refiere el mencionado art. 43, razonando que: “(...) esa petición, cual además alega el Abogado del Estado, no genera el silencio positivo, a que se refiere el artículo 43 de la Ley 30/92, pues esa petición no inicia procedimiento a solicitud del interesado cual el precepto exige, ya que es una petición inserta en un procedimiento iniciado antes de oficio por la Administración, y que está sujeto por tanto a sus propias normas(..). Sin olvidar además, que esa petición de abono de intereses, no se puede aislar del procedimiento en el que se inserta, pues es en ese procedimiento ya iniciado de oficio, en el que se reconocen y aparecen los datos a partir de los que se han de concretar los intereses, de forma tal que, sin valorar y conocer esos antecedentes que obran en el expediente iniciado de oficio por la Administración, no se puede saber si el interesado tenía o no derecho a intereses, ni menos el concretar, cuales eran éstos, ni desde que fecha se habían de computar, en su caso.(...).

Claramente se ve que en la mente del legislador estaba el aplicar el régimen de silencio positivo no a cualquier pretensión, por descabellada que fuera, sino a una petición que tuviera entidad suficiente para ser considerada integrante de un determinado procedimiento administrativo. (...) Para el legislador de 1999, como también para el de 1992, sólo cabe aplicar la ficción del silencio que establece la LPAC para los procedimientos regulados como tales por una norma jurídica. A diferencia de la LPA que aplicaba el silencio negativo a las peticiones, cualesquiera que estas fueren.

La LPAC establece como regla el silencio positivo, pero parte de que esa ficción legal se aplica a procedimientos predeterminados, como resulta de lo más atrás expuesto y también del art. 42.2 que, cuando habla de la obligación de resolver, advierte que ha de resolverse en el plazo “fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”, ha de haber un procedimiento derivado específicamente de una norma fija, y del 42.5, que manda a las Administraciones Públicas que publiquen y mantengan actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

El silencio regulado en los artículo 43 y 44 sólo opera en el marco de alguno de los procedimientos reconocidos como tales en el ordenamiento jurídico, estén o no estén recogidos como tales en las normas reglamentarias de delimitación de procedimiento”¹⁰.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014 (rec.3111/2012)¹¹ declara no haber lugar al recurso de casación de interpuesto por la federación andaluza de profesores de francés contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de la Consejería de no autorizar la impartición del francés como primer idioma en función de un número mínimo de alumnos. Entiende el tribunal que no cabe extender el efecto estimatorio del silencio a supuestos en los que el solicitante pretende la regulación de un servicio público (enseñanza), cuya titularidad no le pertenece y se integra en una potestad de la Administración:

“Y en cuanto al segundo motivo, porque en el mismo, con invocación de haberse infringido por la sentencia el artículo 43 de la Ley 30/1992 , se pretende obtener de la inactividad de la Administración ante lo pedido un efecto de silencio positivo que resulta improcedente, a la vista de que la petición formulada afecta con carácter general a la potestad de organización de un servicio público y por eso exceptuada de aquel efecto, en aplicación del principio recogido en el apartado segundo del mencionado art. 43.”

Se pretende obtener de la inactividad de la Administración un efecto de silencio positivo improcedente según el alto Tribunal, ya que este afecta con carácter general a la potestad de organización de un servicio público. En esta ocasión, se confunde el ejercicio de la potestad organizativa de un servicio público con la transferencia de aquel, con el fin de recortar el silencio administrativo positivo.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2014 (rec.3887/2012) se desestima el recurso de casación interpuesto por una particular por la no homologación de un título, al carecer de la preceptiva autorización el centro de enseñanza donde fue obtenido. La recurrente pretendía utilizar el silencio positivo de la Administración en una solicitud de homologación, obviando según afirma el tribunal la observancia de los requisitos legamente exigidos para la homologación de títulos, al no haber sido resuelta tempestivamente la correspondiente solicitud del centro.

El tribunal rechaza tal argumentación de silencio administrativo positivo en pos de la seguridad jurídica por apreciar requisito imprescindible:

“Sostiene la recurrente que la sentencia impugnada yerra al considerar que CEADE no había obtenido la preceptiva autorización mediante silencio positivo, pues la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000 excluye del silencio positivo los procedimientos “relativos a la expedición, renovación, revalidación, homologación, convalidación y reconocimiento de títulos”; lo que no incluye los procedimientos de autorización de centros radicados en España que imparten estudios extranjeros.

Este argumento de la recurrente no puede ser acogido. Aun siendo cierto que la mencionada disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000 no hace referencia expresa al procedimiento conducente a obtener la autorización aquí debatida, es muy claro que la

¹¹ Véase Anexo 5: Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014 (rec.3111/2012).

¹² Véase Anexo 6: Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2014 (rec.3887/2012).

razón de ser principal -si no única- de dicha autorización estriba en ser, con arreglo a la nueva regulación introducida por los arts. 86 de la Ley Orgánica 6/2001 y el art. 5 del Real Decreto 285/2004, un requisito imprescindible para que los títulos expedidos por esa clase de centros sean homologables en España. Y en estas circunstancias, no cabe razonablemente afirmar que la solicitud de la preceptiva autorización exigida por los arts. 86 de la Ley Orgánica 6/2001 y el art. 5 del Real Decreto 285/2004 sea ajena a los procedimientos que la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000 excluye del silencio positivo. Las razones dadas a este respecto por la sentencia impugnada son, así, correctas; lo que conduce a la desestimación del motivo primero de este recurso de casación.”.

Por último, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2014¹³ declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la mercantil Bayer, por la solicitud de cancelación de la formulación de los productos fitosanitarios que contiene un producto denominado fosetil.

La recurrente interpuso recurso de alzada, el cual fue inadmitido por haber procedimiento arbitral abierto para llegar a un acuerdo entre la recurrente y otras mercantiles. Dicho procedimiento arbitral acabó sin acuerdo y devino en firme al no haber impugnaciones por parte de los interesados.

Ante esto, la recurrente acude a la vía jurisdiccional, denegándose su alzada, debido a que no se ajusta a derecho el silencio positivo en un procedimiento no iniciado por la recurrente, ya que vulneraría el derecho al ser oídos de las personas afectadas negándoles su oportunidad de defender sus intereses (art. 105 CE), esto conllevaría al resultado de ser muy difícil, casi imposible la aplicación del silencio administrativo positivo debido a la casi segura existencia de terceros interesados en procedimientos administrativos:

“Y esta supresión de la situación jurídica favorable de terceros se produciría, de acogerse la tesis de la recurrente sobre el silencio administrativo positivo, sin que las personas afectadas hubieran sido oídas dándoles la oportunidad de defender sus intereses. La audiencia del interesado, máxime cuando puede verse privado de un derecho o interés, es un principio general del procedimiento administrativo con anclaje en el art. 105 CE, que no puede ser soslayado. Ello significa que, a la hora de determinar el alcance del silencio administrativo positivo, no puede pasarse por alto si las personas eventualmente afectadas han tenido ocasión de hacerse oír.”.

Al margen de lo razonado de la conclusión parece que el diseño del silencio positivo es penalizar la actuación de la Administración que no responde en plazo, de manera que el particular solicitante no es responsable de que la Administración ni conteste ni brinde audiencia a terceros; y por ello, parece que lo suyo sería reconocer la estimación presunta de su solicitud, sin perjuicio de que, por un lado, la Administración pueda acometer la citada revisión de oficio de la actuación presunta, y por otro lado, que los terceros afectados ejerciesen frente a la Administración la acción de responsabilidad administrativa por los daños y perjuicios derivados de la generación del acto presunto.”.

¹³ Véase Anexo 7: Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2014.

Una vez analizada parte de la jurisprudencia aplicable al silencio administrativo positivo, continuaremos con el estudio del cuerpo legal. El apartado segundo del artículo 43 LRJPAC es de vital importancia debido a que contiene los efectos y consideración del silencio administrativo positivo: *“La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.”*.

Es necesario recordar la actual redacción de este artículo y del siguiente procede de la modificación realizada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, entendiéndose interesado como simple ficción jurídica de acceso a la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo al silencio negativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. A diferencia del positivo que le otorga carácter finalizador del procedimiento y con efectos erga omnes.

Por su parte el art. 43.3 establece la obligatoriedad de confirmación en la resolución expresa posterior, lo estimado por silencio administrativo positivo; por tanto, la resolución posterior únicamente puede ser confirmatoria; sin embargo, en casos de silencio desestimatorio, la resolución posterior no estará condicionada al sentido del silencio:

“La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

- a) 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.*
- b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.”*

Es necesario recordar la actual redacción de este apartado procede de la modificación realizada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ya que la primitiva redacción de éste apartado en la Ley 30/1992 suscitó cierta controversia en la jurisprudencia sobre la posibilidad de que la resolución expresa posterior variara el sentido del silencio administrativo u acto presunto transcurrido el plazo establecido para resolver dicho procedimiento. Dicha controversia fue recogida por la Sentencia 941/2000 de 11 de mayo de 2000¹⁴, ponente Felipe Fresneda Plaza, que en su Fundamento Jurídico tercero recogía:

“... 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 aún 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

¹⁴ Véase Anexo 8 Sentencia 941/2000 de 11 de mayo de 2000.

de 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 ...”.

La primitiva redacción de la Ley 30/1992 equiparaba tanto al silencio positivo o estimatorio como al negativo o desestimatorio la consideración de acto presunto con eficacia jurídica. La actual redacción de este apartado procede de la modificación realizada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Como se observa del estudio de éste art. 43.4 únicamente la resolución por silencio administrativo positivo genera un acto presunto cuya eficacia se equipara a la de la resolución expresa. Por ello, se puede entender que se trata de un acto administrativo como tal, alejándose de anteriores concepciones de ficción jurídica, con todos sus efectos y ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada (erga omnes): *“Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.”.*

En la última parte del articulado se recoge la figura de la certificación de acto presunto, figura sugerida con anterioridad por la jurisprudencia de expedición de documento acreditativo del otorgamiento de un derecho obtenido por silencio administrativo positivo, figura que cobra sentido con la modificación realizada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, al admitir *“cualquier medio de prueba admitido en Derecho”* y sin condicionar el presunto contenido de la estimación ni el comienzo de su eficacia.

Es necesario advertir a su vez de que éste art.43 LRJPAC consta modificado por el art. 2.2 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, como veremos posteriormente.

Como se ha indicado, el legislador del 92 ha diferenciado el régimen del silencio administrativo según la forma de iniciación del procedimiento. Por ello, el art. 44 LRJPAC recoge la casuística del silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio bajo la nomenclatura de: *“falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio”*. LA ausencia de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio produce diferentes efectos según las potestades administrativas ejercitadas.

“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

- 1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas*

individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.”.

Cuando el legislador cita “En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.” Lo que quiere decir que la caducidad no supone la prescripción de la potestad administrativa; como garantía de los particulares se prevé que los procedimientos caducados no interrumpirán la prescripción.

Es importante en este punto la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 12 de junio de 2003¹⁵, por la que se fija doctrina legal en relación con los artículos 44.2 y 92.3 LRJPAC, en el sentido de que la declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3.

A su vez, también destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004, recurso 3754/2001¹⁶, sobre los efectos de la caducidad y su incidencia en el posterior procedimiento a incoar por la Administración.

En cuanto al plazo para interponer recurso ante silencio administrativo negativo es importante la Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de abril de 2014, que tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con el plazo de 6 meses para la interposición de recurso contencioso-administrativo contra actos administrativos no expesos, regulado en el artículo 46.1 in fine de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El aquí recurrente, plantea la cuestión de inconstitucionalidad por un procedimiento surgido a raíz de una denuncia de la Guardería forestal por una poda sin autorización y abusiva, que acaba en una sanción administrativa. Dicha sanción fue recurrida mediante recurso ordinario en vía administrativa mediante carta certificada con acuse de recibo presentada ante la Consejería de Medio Ambiente, no resolviéndose dicho recurso; y produciéndose por tanto, el silencio administrativo, objeto fundamental de esta práctica. Ante tal silencio, el sancionado interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución que había impuesto la multa, éste fue admitido por el TSJ, incoándose el procedimiento pertinente.

¹⁵Véase Anexo 9: Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 2003.

¹⁶Véase Anexo 10: Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004, rec.3754/2001.

¹⁷Véase Anexo 11: Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de abril de 2014.

La Junta manchega, contesta a la demanda interpuesta, antes e alegar sobre el fondo, oponiéndose a la admisión del recurso, primero, porque no le constaba la interposición del recurso ordinario y, segundo, porque aunque se hubiera interpuesto, éste sería extemporáneo, al haber sido desestimado por silencio administrativo, tres meses después de su interposición y el recurso contencioso administrativo se planteó transcurridos en exceso los seis meses establecidos en el art. 46.1 LJCA. El sancionado presentó copia sellada del recurso administrativo, y se reiteró en la falta de resolución del mismo, por lo que, según expone, acude a la vía judicial, alegando que computar el plazo para recurrir una denegación presunta del mismo modo que una resolución expresa defectuosa por no dictar resolución sobre el fondo del asunto, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; por su parte, la Administración manchega sostiene que dicho plazo se triplica en el caso de las resoluciones no expresas, por lo que tal derecho de defensa se ve favorecido en estos casos.

En los fundamentos jurídicos, el Tribunal Constitucional analiza su doctrina y la evolución del silencio administrativo a lo largo de las distintas legislaciones que lo han recogido, para al final concluir desestimando la cuestión de inconstitucionalidad planteada ya que entiende que el mencionado art. 46.1 LJCA no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva; y por tanto, cuando el silencio administrativo tiene sentido negativo, el recurso no está sujeto a plazo temporal alguno, desapareciendo con ello, la teoría del acto presunto basado en ficción legal.

Dicha Sentencia posee un voto particular de la Magistrada Adela Asua, que muestra la ocasión pérdida de declarar inconstitucional dicho articulado en pro de la tutela judicial efectiva, ya que traslada el deber de informar de la Administración a los ciudadanos y a su acción o no del conocimiento del silencio y su sentido.

Para terminar, resulta necesario mencionar la Disposición Adicional tercera: adecuación de procedimientos: *“Reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca.”*. Hay que advertir que dicho periodo transitorio fue prolongado por el Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto.

4.2. La modificación de la Ley 30/1992 operada por la Ley 4/1999

Como hemos visto en el apartado anterior, a pesar del hito que supuso la aprobación de la Ley 30/1992, su implantación resultó complicada, no hay que olvidar su intención rupturista con el régimen anterior. Por todo ello, fue modificada e varias ocasiones, actuación que dio lugar a numerosas críticas en parte de la doctrina. Así, Jiménez Lechuga en su trabajo *“La nueva configuración del silencio administrativo en la Ley 30 de 1992”* critica al legislador del 92 indicando que *“no se entera o no quiere enterarse de que para que las distintas Administraciones Públicas funcionen la ley es sólo un instrumento o un medio y son otros los factores los que tienen una importancia decisiva en la consecución de ese fin primordial que es el correcto funcionamiento de todas las Administraciones Públicas.”* Por su parte, Santamaría Pastor identifica al legislador como mero *editor de*

normas al degradar la tarea de legislar, ya que tal y como afirma González Navarro: “reformar consiste en cambiar los usos, lo que rara vez se logra cambiando las leyes degradando la noble tarea de legislar”. Resulta clara la crítica a la multitud de normas reguladora de la materia y la cantidad de modificaciones reinante en la época.

Para algunos autores el signo fallido del intento reformista que operaba la Ley 30/1992 lo atestigua la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ya en su Exposición de Motivos expone: *“la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sustituyó a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, introduciendo una nueva regulación adaptada a los principios constitucionales y a la nueva organización territorial del Estado e incorporando avances significativos en la relación de las Administraciones con los ciudadanos. Sin embargo, durante su aplicación se han suscitado algunos problemas que han llevado a plantear desde diversos sectores la necesidad de su modificación. La proliferación de normas reguladoras de procedimientos administrativos, los problemas detectados en la regulación de ciertos artículos -como los referidos al silencio administrativo, la revisión de los actos o la responsabilidad patrimonial-, y la supresión del recurso de reposición son lugares comunes en las críticas formuladas a la Ley 30/1992, que justifican su reforma pensando en el buen funcionamiento de la Administración pública y, sobre todo, en los ciudadanos, que son los destinatarios de su actuación.”.*

A pesar del intento infructuoso de la Ley 30/1992 de acabar con el silencio administrativo a favor de la resolución expresa de los procedimientos, la Ley 4/1999 vuelve a la concepción del silencio administrativo como única vía posible para acabar con ciertas patologías del procedimiento ajenas al funcionamiento de la Administración.

Como hemos visto anteriormente, vuelve a entender al silencio negativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado como ficción jurídica posibilitadora de acceso a la interposición del recurso. A diferencia del silencio positivo finalizador del procedimiento.

Mantiene al silencio positivo como la norma general, exigiendo esta vez una norma con rango de ley o de Derecho comunitario para invertir la regla. A su vez, el reconocimiento del acto presunto ayuda a comprender una de sus principales novedades: las resoluciones tardías.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, regulaba los plazos para recurrir en vía jurisdiccional. En su art. 46.1 recoge un plazo de dos meses si el acto era expreso y de seis meses si el acto era presunto. La primitiva redacción de la Ley 30/1992 equiparaban los efectos del silencio administrativo positivo y negativo, ya que generaban actos presuntos. La Ley 4/1999 rompe con lo recogido en la 30/92 declarando que sólo el silencio positivo genera actos presuntos, por contra el silencio negativo se entiende como ficción jurídica que posibilita la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo (art. 43.3).

4.3. El silencio administrativo en los procedimientos de transparencia.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (DS) tiene como objetivo un mercado libre y competitivo. Para ello, obliga 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”* para la consecución de dicho fin aboga en el punto 5 de su considerando por *“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, 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”*.

En su art. 13 DS sobre los procedimiento de autorización establece en sus apartados 3 y 4: *“Los procedimientos y trámites de autorización deberán ser adecuados para garantizar a los interesados que se dé curso a su solicitud lo antes posible y, en cualquier caso, dentro de un plazo de respuesta razonable, fijado y hecho público con antelación. El plazo no comenzará a correr hasta el momento de la presentación de toda la documentación. Cuando la complejidad del asunto lo justifique, la autoridad competente podrá ampliar el período una sola vez y por un tiempo limitado. La ampliación y su duración deberán motivarse debidamente y se notificarán al solicitante antes de que haya expirado el período original.*

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.”

Utilizando una expresión *“razón imperiosa de interés general”* similar a la utilizada en la Ley 30/1992, utilizando ambas, por tanto, un concepto jurídico indeterminado

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.

Posteriormente llegaría la famosísima y controvertida Ley Ómnibus 25/2009, de 22 de diciembre, que modificaba varias leyes para adaptarlas a la anteriormente mencionada Ley 17/2009. Entre estas modificaciones destacaba la del art. 43 de la Ley 30/1992 anteriormente comentada.

Resulta importante la Disposición adicional Cuarta donde describe que ha de entenderse bajo el concepto jurídico indeterminado de *“razones imperiosas de interés general”*: *“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 aquéllos 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”*. Una vez más parece que nos encontramos ante otra excepción al silencio administrativo positivo o estimatorio.

Por su parte, la Ley de Economía Sostenible 2/2011 de 4 de marzo de 2011, realizada a raíz de la crisis económica recoge entre otras, unas medidas de “Simplificación administrativa”. Así, en su art. 40.1 , amplía la referido a la aplicación del silencio positivo o estimatorio: *“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”*.

Por su parte, 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, en su art. 26 sobre el sentido positivo del silencio administrativo establece: *“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”*.

Recogiendo en su art. 23 el silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa: *“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.”

La Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce expresamente en su art. 41 el “derecho a una buena administración”: *“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”*. Por tanto, se vuelve a recordar, esta vez en Derecho Comparado, a las Administraciones Públicas, en muchos casos silente, su obligación de resolver, y hacerlo en plazo razonable.

BLOQUE V: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS NUEVAS LEYES 39 Y 40/2015.

5. El silencio administrativo en la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común en las Administraciones Públicas.

Hemos de advertir que la institución del silencio administrativo en las nuevas leyes que entraran en vigor el próximo 2 de octubre viene regulado fundamentalmente en la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común en las Administraciones Públicas. La técnica escogida por el legislador de 2015 es al igual que en su predecesora la Ley 30/1992 la de distinguir regímenes jurídicos distintos para los procedimientos de oficio y los iniciados a instancia de parte. Dedicando su art. 24 al silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado y su art. 25 al silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio, denominado al igual que en su antecesora: “falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio. La sistemática escogida también es similar constando con una numeración de supuestos tanto de silencio positivo o estimatorio (art. 24) como de negativo o desestimatorio (art. 25). Así, podemos indicar que parece establecerse el silencio administrativo positivo como la norma general, conteniendo a lo largo del articulado diversas excepciones:

“Artículo 24. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

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 para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

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 transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. 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 y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio

administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) 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.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.

Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.

1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

c) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 9.

d)

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.”

Hemos de advertir que al igual que hacia su predecesora la Ley 30/1992, la Ley 39/2015 recoge en su articulado la obligación que tiene la Administración de resolver sus asuntos (art. 21), la suspensión del plazo máximo para resolver (art. 22), la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar (art. 23) la responsabilidad de la tramitación (art. 20).

BLOQUE VI: SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

6. Silencio administrativo y Administración electrónica.

Es un hecho irrefutable que vivimos en la Sociedad de la Información, donde Internet es una herramienta básica en nuestras vidas. Es un hecho la introducción de las tecnologías en todo los ámbitos, y como no, en el Derecho Administrativo. Y la tendencia clara desde hace años es hacia la Administración Electrónica.

Ya en art. 1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE), vigente hasta el 02 de Octubre de 2016 establecía como su objetivo principal lo siguiente *“1. La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.*

2. Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.”

Por su parte, la Comunicación de la Comisión al Consejo: “El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”, de 26 de septiembre de 2003, establecía lo siguiente: *«las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pueden ayudar a las Administraciones Públicas a hacer frente a tantos retos. Sin embargo, el énfasis no debe ponerse en las TIC propiamente dichas, sino en su utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. A esto se refiere la administración electrónica (eGovernment)».*

Dicha mejora se encuentra recogida en el art. 3.de la LAE, en los siguientes apartados:

“4. Promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general.

5. Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, con las debidas garantías legales en la realización de sus funciones.

6. Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales.

7. Contribuir al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las Administraciones Públicas y en la sociedad en general.”

Con la aprobación y futura aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), tal y como expresa su Exposición de Motivos, se pretende un funcionamiento íntegramente electrónico de la Administración y de la relación del ciudadano con ésta. Esto unido a la

política del papel 0 pretende agilizar, ahorrar y sintetizar el funcionamiento de la Administración, pero, ¿qué consecuencias puede tener esto para el silencio administrativo?

Es innegable que la Administración electrónica supone un avance capital hacia la eficacia y simplificación de los procedimientos de los ciudadanos para/con la Administración. Es necesario hacer uso de estas tecnologías, aprovechando su existencia con el fin propio de la administración, el interés general. No hay que olvidar que estamos en la sociedad de la información virtual, y en ella ¿queda sitio para una Administración silente?

Es conveniente recordar el art. 103.1 CE: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*. Dicho articulado de nuestra Carta Magna parece haber sido postergado por parte de los órganos de la Administración, sobre todo en su apartado de eficaz, si tenemos en cuenta la razón del presente trabajo: la falta de respuesta de una Administración silente en sus procedimientos con sus administrados. Y todo ello, a pesar de su verdadero objetivo, el bien de sus ciudadanos, el interés general.

A ello se suma lo comentado anteriormente por la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que reconoce expresamente en su art. 41 el “derecho a una buena administración”: *“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”*. Por tanto, las Administraciones Públicas tienen obligación de resolver, y hacerlo en plazo razonable.

Por todo ello, toda Administración debe centrar sus esfuerzos en la consecuencia del interés general, basado en el acceso efectivo de la tutela judicial de los ciudadanos administrados, verdaderos protagonistas de la actividad administrativa. Por ello, ¿Conllevaría la administración electrónica, amparada en el acceso efectivo a la tutela judicial de los ciudadanos administrados, a la desaparición del silencio administrativo?

Con la tramitación electrónica entiendo que se agiliza la tramitación de los procedimientos en sí, se suprimen extensas colas y se agilizan los plazos, en mi opinión es una tecnología que tenemos y por ello, hay que aprovecharla. Entiendo que todos estos cambios tienen como fin una administración eficaz, eficiente y rápida. Por tanto, se podría entender que no cabría la posibilidad por parte de la Administración a no resolver un procedimiento, no le caben excusas para no resolver en plazo. En cuanto a la resolución de los procedimientos, reiterar lo dicho, entiendo que con la tramitación electrónica se agiliza la resolución y por tanto, la tramitación de los procedimientos agilizando los plazos, y dirigimos hacia una Administración eficaz, eficiente y rápida.

Por ello, y a modo de conclusión, entiendo que la tramitación electrónica o telemática supone un avance en cuanto a la tramitación de los procedimientos y la relación de los administrados con la propia Administración, agilizando los plazos, facilitando el acceso en aras de una mejor prestación del servicio público y no dirige hacia una Administración eficaz y eficiente, en la que entiendo no cabe el silencio administrativo.

BLQUE VII: CONCLUSIONES

Tras el estudio desde una perspectiva analítica y crítica de la figura del silencio administrativo me atrevería a extraer las siguientes conclusiones:

- 1) Realizado un análisis sistematizado de la evolución legislativa de la figura del silencio administrativo a lo largo de la multitud de normas que lo han regulado podemos afirmar que en un primer momento aparece debido a la influencia del derecho francés y más concretamente por la “*décision préalable*”, privilegio de conocimiento previo del que gozaba la Administración. Esto dio paso a interpretarlo posteriormente, como la técnica que poseían los administrados ante una Administración silente para poder acceder a los tribunales, lo que lo hacía por tanto, en un requisito, que fue convirtiendo dicha figura en una institución de privilegio de la Administración frente a sus administrados.
- 2) Podríamos considerar al silencio administrativo, en sus inicios, como una técnica necesaria y tradicional en nuestro ordenamiento jurídico ante la inactividad de la Administración la cual elude su obligación de resolver sus procedimientos en un tiempo adecuado. Dicha consagración supone un ataque a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica de los ciudadanos que no obtiene respuesta por parte de una Administración silente, y ven ultrajados sus derechos.
- 3) Del estudio de la normativa actual y de los derechos de los ciudadanos reconocidos en ésta, y del derecho comunitario fundamental a la buena administración es necesario, al menos, un replanteamiento de la técnica del silencio administrativo.
- 4) Al punto anterior se le suma la tendencia actual en la Sociedad de la información donde vivimos, en la que las nuevas tecnologías se han hecho patentes en todos los campos, incluida por supuesto, la Administración de Justicia. En la que la tramitación electrónica será piedra angular y el futuro de la misma, dirigiéndonos hacia una Administración eficaz, eficiente y rápida.
- 5) Por todo ello, ante la posibilidad de una Administración eficaz, eficiente y rápida, que se beneficie de la utilización de las nuevas tecnologías e implante verdaderamente una Administración electrónica, simplificando y agilizando la tramitación de los procedimientos en sí, los plazos, y por tanto, la resolución de los mismos, ¿se sigue haciendo necesaria la figura del silencio administrativo?
- 6) A modo de cierre y última conclusión, me atrevo a exponer mi opinión personal al respecto, entiendo que la tramitación electrónica o telemática supone un avance que inexorablemente acabará con la figura del silencio administrativo. Si bien es cierto que en la actualidad su implantación es complicada, como se puede observar en la multitud de plazo y *vacatio legis* de la progresiva implantación que se recogen en la diversas legislaciones que abordan la materia. Pero que finalmente entiendo que gracias a la Administración electrónica nos encaminamos hacia una Administración eficaz, eficiente y rápida, en la que no cabrá la figura del silencio administrativo.

BLOQUE VIII: BIBLIOGRAFÍA

* Selección de materiales usados para la confección del presente trabajo, donde se incluyen libros, monografías, artículos académicos y ponencias en conferencias.

AGUADO I CUDOLÁ, V. “Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas”. Marcial Pons (2001).

BAENA DE ALCÁZAR, M. “Naturaleza jurídica del silencio de la Administración” REVL (1962).

BALAGUER CALLEJÓN, F. AAVV “Derecho Constitucional” Volumen I. Ed. Tecnos (1999).

BALLESTEROS MOFFA, L.A. “La inactividad de la Administración frente al “Derecho a saber” del ciudadano” Revista Jurídica de Catilla y León (2014).

BERMEJO VERA, J. “Derecho Administrativo”. Editorial Civitas (2009).

BULLINGER, M. “Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y de la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)”. REDA (1991).

CÁMPORA, J.A. “El acto presunto” REDA (1994).

DÍEZ PICAZO y PONCE DE LEÓN, L. “Constitución, Ley y Juez” Revista Española de Derecho Constitucional núm. 15.

FERNÁNDEZ APARICIO, J.M. “Silencio administrativo y causas de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo” Editorial la Ley (2007).

FERNÁNDEZ DE VELASCO, “Efectos del silencio administrativo por parte de la Administración del Estado”. Ed. Dykinson (2003).

GALLEGO ANABITARTE, M. y MENENDEZ REXACH, A. “Acto y Procedimiento administrativo. Ed. Marcial Pons (2001).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Curso de Derecho administrativo”. Editorial Civitas (2008).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMON FERNANDEZ, T. “Curso de Derecho administrativo I”. Editorial Civitas (1999).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “La Administración española”. Alianza Editorial (1971)

GARCÍA GARCÍA, M.J. “La obligación de resolver: el régimen jurídico del silencio administrativo en la Ley 4/1999. Editorial la Ley (2001).

GARCÍA PÉREZ, M. “El silencio administrativo en España. Misión jurídica Revista de Derecho y ciencias sociales (2013).

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. “El silencio administrativo en el Derecho español”. Editorial Civitas (1990).

GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E. “El silencio administrativo en la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo Común”. Editorial Civitas (1994).

GUILLÉN PÉREZ, M.E. “El silencio administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa” Editorial Colex (1996).

GUILLÉN CARAMÉS, J. “La Administración electrónica: ¿mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?”. Centro PwC IE Sector Público.

GÓMEZ MELERO, J.G. “Ensayo sobre el silencio administrativo en el derecho urbanístico español. Solución a la inseguridad jurídica provocada por el silencio contra legem”. Editorial La Ley (2003).

GÓMEZ MELERO, J.G. Revista Derecho urbanístico, núm.194.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. “El silencio administrativo: ficción, trampa y caos” Revista Jurídica de Navarra (2000).

JIMÉNEZ LECHUGA, F.J. “La nueva configuración del silencio administrativo en la Ley 30 de 1992, de 26 de noviembre: ¿el silencio administrativo negativo es ahora la regla o la excepción? ¿Principios de legalidad y seguridad jurídica en conflicto? Editorial La Ley (2003).

MARTÍN REBOLLO, L. “Leyes Administrativas” Thomson Aranzadi (2007)

MORILLO VELARDE PÉREZ, T.R. “Hacia una nueva configuración del silencio administrativo” REDA (1996).

PARADA VÁZQUEZ, J.R. “Derecho Administrativo”. Editorial Marcial Pons (2007).

PÉREZ MORENO, A. “El método en el Derecho Administrativo”, Revista de estudios jurídicos, núm, 9/2009.

SAINZ MORENO. F. “El silencio administrativo”, en la obra colectiva “La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Editorial Tecnos (1993).

SÁNCHEZ MORÓN, M. “Derecho Administrativo” Parte General. Editorial Tecnos.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. “La actividad de la Administración y el servicio público”. Editorial Comares (1998).