

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2016 / 2017

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO A LA LUZ
DE LA LEY 39/2015 DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO COMÚN**

*Administrative Silence in the Administrative Procedure Common
Law 39/2015*

Realizado por la alumna Doña Cristina Ruiz Somacarrera

Tutorizado por el Profesor Don Luis Ángel Ballesteros Moffa

ÍNDICE

I.	RESUMEN Y ABSTRACT.....	4
II.	OBJETO DEL TRABAJO.....	6
III.	METODOLOGÍA.....	8
IV.	UNA INSTITUCIÓN TUITIVA ANTE LA ADMINISTRACIÓN SILENTE.....	11
	1. FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	11
	1.1 CONCEPTO.....	11
	1.2 LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER.....	11
	1.3 LOS PLAZOS PARA RESOLVER.....	12
	1.4 LOS EFECTOS DEL SILENCIO.....	13
	1.5 EL ORIGEN HISTÓRICO.....	16
	1.6 DERECHO COMPARADO.....	19
	2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INACTIVIDAD FORMAL....	22
	2.1 LA LEY DE 17 DE JULIO DE 1958, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	22
	2.2 LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.....	23
	2.3 LA LEY 4/1999 DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992 DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.....	28
	2.4 LA LEY 25/2004 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 EJECUCIÓN; LA “LEY ÓMNIBUS”.....	32
	2.5 LA LEY 39/2015 DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	35
	3. <i>STATU QUO</i> TRAS LA LEY 39/2015.....	37

3.1	LA PREMISA. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y EL INCUMPLIMIENTO DE RESOLVER.....	37
3.1.1	EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE RESOLUCIÓN.....	37
3.1.2	LA AMPLIACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE SUSPENSIÓN.....	38
3.2	EL SENTIDO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	44
3.2.1	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS A SOLICITUD DEL INTERESADO.....	45
3.2.2	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO.	46
3.3	EL CERTIFICADO DEL SILENCIO.....	48
4.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. LA SUSPENSION DE PLAZOS DE INTERPOSICIÓN DE RECURSOS CONTRA EL SILENCIO.....	54
4.1	EL RECURSO DE ALZADA.....	55
4.2	EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN.....	56
4.3	EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	57
V.	CONCLUSIONES.....	62
VI.	BIBLIOGRAFÍA.....	65

II. RESUMEN Y ABSTRACT.

RESUMEN:

Gestada en beneficio de la tutela impugnatoria del ciudadano, la inactividad de la Administración se ha movido entre su propio interés y el interés del ciudadano, a partir de la inseguridad jurídica que supone el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver. Progresivamente, se ha convertido, en última instancia, en una garantía del cumplimiento de la obligación de resolver y notificar, generalizándose la estimación de pretensiones de los ciudadanos. En este texto, se hace una valoración de las diferentes etapas y enfoques que ha ido adoptando el silencio, centrándose tal exposición en la última Ley de Procedimiento Administrativo común, la Ley 29/2015. De manera detallada, se explican las vicisitudes y semejanzas con la anterior legislación y los cambios sustanciales que esta nueva Ley ha producido en la figura del silencio, no siempre en favor del ciudadano. Tomando en consideración otros cambios relevantes como la eliminación del plazo para recurrir el silencio negativo, como consecuencia de la STC 52/2014 de 10 de abril.

PALABRAS CLAVE: silencio administrativo, positivo, negativo, resolución y notificación.

ABSTRACT:

The administrative silence has always been a key play in the diverse administrative orders of many countries. With all its changes and variations, the inactivity proper of the public administration has come to develop this particular silence, bringing it from an institution presumanly fsavorable to the administration in its beginning to one that has become a fundamental factor in the reduction of the citizen's juridic insecurity. Progressively,it has become a guarantee of the fulfillment of the administration's obligation to resolve and to notify, eneralizing in this manner the estimation of the citizen's pretends. In this thesis will be made an evaluation of the different steps and focuses that this silence has taken, focusing on such exposition in the last law of comon administrative procesess, law 39/2015. In details, the similarities and adversities with the previus legislation and the substantial changes that this new law has produces in the figure of the silence, taking into account other accesory circumstances that have also produced variations inthe way administration applies it, as was the case in the appeal of the sentence of the constitutional tribunal in 2015.

RELEVANT'S WORDS: administrative silence, positive, negative, resolution, notification.

III. OBJETO DEL TRABAJO.

El objeto del trabajo, se centra en el estudio de las diversas normas del ordenamiento jurídico con incidencia en la institución del silencio administrativo, hasta finalmente adentrarnos en la actualidad con el análisis de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, que supondrá el núcleo principal de observación del trabajo.

En consecuencia, el estudio del objeto del trabajo comienza con una introducción en el derecho administrativo, concretamente en la doctrina del silencio, eje y objeto principal de la investigación. Desde los primeros atisbos que se tienen de esta figura en la Francia del siglo XVIII, pasando por su instauración en los diferentes modelos europeos hasta la acogida en España del mismo. La síntesis comienza con los Estatutos de Calvo Sotelo en 1924 y 1925, comentándolos de manera sucinta, pues el primer enfoque real se determina en la Ley de Procedimiento Común de 1958. En adelante, se efectúa un estudio más detallado y extenso de la normativa sucesiva, desde la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, pasando por la reforma que obró la Ley 4/1999 en la 30/1992, describiendo a su vez la Ley Ómnibus y la trasposición de la Directiva europea de actividades servicios y su ejercicio, hasta finalmente, llegar a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

El estudio de la doctrina del silencio administrativo en esta Ley, supone el punto central del trabajo, dedicando gran parte del mismo a contar su desarrollo, cambios formales en la diferente normativa, contenidos, semejanzas y vicisitudes con el resto de leyes, concretando siempre el sentido en que se decanta el legislador a la hora de apreciar silencio administrativo (estimatorio o desestimatorio), la cronología y motivos de las variaciones de ese sentido, y los cambios sustanciales que se han producido en esta figura con la introducción de esta nueva Ley.

Es relevante reseñar, que en el punto final de la exposición o del cuerpo de este trabajo, se habla de los recursos. Esta ha sido una de las mayores variaciones o, mejor dicho, es una de las reformas más relevantes que se han efectuado en la Ley 39/2015. Influenciada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de abril de 2014, se han eliminado los plazos para la interposición de los recursos en el supuesto de que se dé silencio administrativo negativo o desestimatorio. Es una gran innovación que merecía

un lugar destacado en el presente trabajo, desde su aplicación al recurso contencioso-administrativo con la sentencia constitucional hasta su traslación por el legislador a los recursos administrativos.

Por todas esas cuestiones novedosas, ha sido relevante centrar el estudio en la última Ley, pues ha supuesto cierto freno en el proceso de generalización del silencio positivo, junto con otras novedades de las que se dará oportuna cuenta.

IV. METODOLOGÍA.

Como cualquier trabajo de investigación, el Trabajo de Fin de Grado requiere una exhaustiva búsqueda de información, utilizando muchos medios para lograr alcanzar a través de los métodos usados, la suficiente documentación para enfocar y desarrollar el objeto del trabajo de forma congruente.

Comencé con esta investigación rescatando mis apuntes y libros de la materia, que cursé en segundo de carrera. Constaba de un cuaderno con anotaciones básicas, que puse en conocimiento de mi tutor. Él contribuyó con la causa, entre otras cosas, poniéndome al día del régimen jurídico de esta institución, lo que fue de gran ayuda, pues ya tenía la visión actual de la Ley de una manera clara y concisa, una buena base para comenzar con mi trabajo.

Posteriormente, mi búsqueda se basó en los libros del Área de Derecho Administrativo de la Facultad. Allí recabé información sobre la figura del silencio en las leyes, con sus cambios y su avance hacia la actualidad, siempre profundizando en todos los aspectos variantes de las mismas y con el aporte esencial de las diferentes interpretaciones y opiniones a las que los autores de los manuales habían llegado.

En el Boletín Oficial del Estado, he encontrado todas las leyes en su redacción original, lo que ha sido básico para crear un eje cronológico desde los primeros incisos de esta figura, hasta la actualidad, y documentarme de la versión fidedigna de la ley y no solo de las posibles interpretaciones y exposiciones que efectúan los conocedores de la materia en sus escritos, a veces objetivos y sistemáticos, en otras ocasiones teñidos de críticas y relatividad.

En las bases de datos (en mi caso, he usado principalmente Aranzadi Digital y Dialnet) conseguí encontrar mucha doctrina y comentarios de sentencias a mi juicio fundamentales, además de la versión de otros conocedores del derecho de los cambios producidos por la nueva Ley, entre los que se encontraban además de jueces, magistrados y letrados, profesores de universidad e investigadores. Los artículos publicados en revistas, tanto a nivel nacional como de la comunidad autónoma, me han provisto también de una fructífera y rica colección de ejemplos, resoluciones, cambios e incluso motivos de los efectos que producen Las variaciones de la figura del silencio.

Por último pero no menos importante, internet siempre ha sido una fuente de conocimiento inagotable. A través de foros de abogados y jueces, periódicos digitales de divulgación como noticiasjuridicas.es, páginas web de ayuda y asesoramiento jurídico, revistas y artículos gratuitos online, y un largo etcétera, he conseguido dar los últimos ajustes y pinceladas necesarias para acabar con esta síntesis del silencio administrativo de manera plena y satisfactoria.

El porqué de esta investigación radica en el interés que me suscitó esta materia desde que supe de su existencia en una clase de Derecho Administrativo. La he encontrado siempre como una figura que está ahí, que todos sabemos que existe pero que nadie sabe muy bien cómo funciona, que la gente no conoce lo suficiente como para poder utilizarla a su favor. Dentro de lo que significa o abarca el derecho, soy consciente de que la rama de lo administrativo es de lo más complejo, y su estudio puede llegar a ser muy enrevesado. Por eso, he visto como una oportunidad la opción de hacer el trabajo sobre esta materia: el poder efectuar un estudio sistemático de la figura del silencio y entenderla, va a hacer posible que después pueda utilizarla cuando surja la oportunidad para ello sin las vacilaciones que puede entrañar una materia espinosa y desconocida.

Como dijo Albert Einstein, *“nunca consideres el estudio como una obligación, sino como una oportunidad para penetrar en el bello y maravilloso mundo del saber”*. Qué mejor oportunidad que esta para aprovechar y conocer mejor aquello que nos entraña un esfuerzo, pero que al mismo tiempo es una recompensa.

ABREVIATURAS:

CE- Constitución Española.

Directiva de Servicios- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2.006.

Ley Ómnibus- La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de las diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio.

LJCA- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LPAC- Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LPC- Ley de Procedimiento Administrativo Común de 1958.

LRJPAC- Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

STC- Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS- Sentencia del tribunal Supremo.

TS- Tribunal Supremo.

TSJ- Tribunal Superior de Justicia.

V. UNA INSTITUCIÓN TUITIVA ANTE LA ADMINISTRACION SILENTE:

1. LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO.

El Silencio Administrativo es una presunción o ficción legal en virtud de la cual, se atribuyen efectos jurídicos al incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de dictar y notificar resolución expresa en el plazo determinado según el procedimiento administrativo que se trate, ya sea de oficio o a instancia de parte. Podríamos decir que el silencio es en cuestión, una declaración omitida dentro del plazo prescrito por la ley.

Los efectos jurídicos del silencio pueden ser de dos tipos: estimatorios o desestimatorios. El efecto estimatorio, también llamado silencio positivo, se produce en los procedimientos a instancia de parte, mientras que el desestimatorio o silencio negativo, produce la desestimación de la solicitud o pretensiones de los interesados en los procedimientos de oficio.

1.2 OBLIGACIÓN DE RESOLVER

La administración tiene obligación de resolver, de manera expresa y motivada, tal como se enuncia en el artículo 21 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Si la Administración no resuelve, ya sea porque la autoridad competente para dictar el acto no lo hace, o que en su defecto, sí lo hace pero no lo notifica, se produce, además de la vulneración de la obligación de notificación, una lesión de los derechos e intereses del interesado. Por consiguiente, el incumplimiento de la obligación de resolución expresa constituye la premisa para que se produzca el silencio, aparte de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Dicha obligación de resolver, incluye los supuestos de terminación anormal de los procedimientos administrativos, como la prescripción, renuncia, desistimiento o caducidad entre otros¹.

Pero existen también dos excepciones a la obligación de resolver. Estas excepciones son los siguientes procedimientos:

- Supuestos de terminación convencional de procedimientos administrativos, que es prácticamente cuando los interesados alcanzan un acuerdo y no se requiere una resolución expresa.

- Los procedimientos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, donde tampoco es necesaria una declaración expresa.

1.3 PLAZOS PARA RESOLVER

El artículo 21 de la LPAC, regula, entre otros aspectos, los plazos en que la administración debe cumplir con su obligación de resolver y notificar;

En principio, el plazo a cumplir será el que marque la norma reguladora del procedimiento que se trate, ya sea legal o reglamentaria, pero no debe exceder en todo caso a los 6 meses, exceptuando los supuestos en que una norma con rango legal o de derecho de la Unión Europea establezca un periodo mayor de tiempo.

Para los supuestos en que las normas que regulan los procedimientos no establezcan un plazo, este será de 3 meses.

En cuanto al cómputo de los plazos, se debe tener en cuenta si el procedimiento de que se trate es iniciado de oficio o a instancia de parte:

- En los procedimientos de oficio, se comienza a contar en la fecha de la iniciación.

- En los procedimientos a solicitud del interesado, el plazo se cuenta a partir de la entrada en el registro electrónico de la Administración.

¹ Así se lo resuelve el artículo 84 de la Ley 39/2015: “Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad”.

- Hay una serie de supuestos en que se prevé la suspensión de los plazos (como marca el artículo 22 de la LPAC) o también casos en que es posible ampliarlos (artículo 23 LPAC)².

Como se plantea en el artículo 21,4 de la LPAC, la obligación por parte de la Administración Pública no consiste solo en resolver, la Administración debe comunicar al inicio de cada procedimiento tanto el plazo que tiene para resolver y notificar la resolución expresa, como decir el sentido que tendrá el silencio, estimatorio o desestimatorio en su caso, y cuál es la fecha de entrada de la solicitud en el registro competente. Esto garantiza el conocimiento del ciudadano a efectos de recurso. La información previa de que hablamos, a tenor del artículo 21.4 de la LPAC, se debe de hacer de la siguiente manera:

- En los procedimientos de oficio en la propia publicación o notificación del acuerdo de inicio.

- En los procedimientos a instancia de parte, esta información se tiene que hacer a través de una comunicación “*ad hoc*” que debe realizarse en el plazo de 10 días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro electrónico de la Administración competente.

1.4 EFFECTOS DEL SILENCIO:

Según se dé un procedimiento u otro, los efectos del incumplimiento de la obligación de información varían:

➤ **En los procedimientos a instancia de parte**, el incumplimiento de la obligación administrativa produce como regla general la estimación de la solicitud o lo que es lo mismo, la regla general es el silencio positivo o estimatorio.

Este art 24.1 LPAC añade, “*salvo que una norma con rango de ley o norma de derecho de la Unión Europea o del derecho internacional aplicable en España establezca lo contrario*”, es decir la regla general es el silencio positivo o estimatorio.

² Ambos artículos han sido modificados por la Ley 39/2015, aumentando los posibles supuestos de suspensión en lo que respecta al art. 22, como se verá más adelante, exponiendo los casos en que la suspensión ha de ser facultativa, delimitando cuando la suspensión debe ser dispositiva y comentado en qué supuestos se puede ampliar ese plazo de suspensión.

El propio art.24 LPAC, contempla 5 procedimientos en que va a regir el silencio desestimatorio o negativo, que son las excepciones:

1 – En los procedimientos de ejercicio del derecho de petición art 29 CE³.

2 – En aquellos procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia la transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público.

3 – En los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

4 – En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Esto ocurre cuando la Administración causa un daño al ciudadano y este le pide una indemnización.

5 – Y por último, y más importante, el silencio negativo regirá en los procedimientos de impugnación de actos administrativos⁴, incluyéndose también la revisión de oficio de reglamentos. Cuando hablamos de procedimientos de impugnación, hacemos referencia a los recursos administrativos y revisión de oficio. Respecto a este último procedimiento de impugnación, el silencio será negativo pero hay una excepción, salvo en el caso de doble silencio en el recurso administrativo de alzada donde el silencio será positivo⁵.

El art 47.1.f de la LPAC dice que, serán **nulos de pleno derecho**, los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición. (Vicios de nulidad de pleno derecho).

Respecto a los efectos del silencio a instancia de parte:

1. La eficacia de silencio ya sea negativo o positivo no precisa en la actualidad certificación acreditativa alguna. Esto quiere decir que el silencio produce sus efectos

³ Cita textual de la Constitución Española de 1978, artículo 29.1: “*Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley*”.

⁴ En los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, se habla de los recursos administrativos ordinarios, del recurso de revisión y del recurso contencioso-administrativo, resolviendo cuando se puede interponer cada uno, los requisitos, plazos y efectos.

⁵ Del llamado “doble silencio”, se hablará más adelante, en el apartado del sentido del silencio administrativo, explicando en qué consiste esta excepción y cuando se produce la misma.

desde el mismo momento en que se produzcan. Sin embargo, a efectos de recursos, se pueden interponer desde el día siguiente.

Se podría solicitar la certificación a efectos de prueba, pues la ley dice que “se puede probar por cualquier medio válido en derecho”, lo que incluye una certificación administrativa.

En caso de pedir dicha certificación acreditativa del silencio para usarla como prueba, el órgano a quien competía resolver expresamente, debe emitir la notificación en un plazo de 15 días a contar desde la entrada en el registro de prueba de la petición.

La LPAC, ha introducido una previsión: la administración está obligada a expedir de oficio esta certificación del silencio en el plazo de 15 días desde que se produzca el silencio⁶.

Según la ley tienen diferente naturaleza jurídica tanto el silencio positivo como el silencio negativo. El silencio positivo se considera a todos los efectos un verdadero acto administrativo presunto, mientras que el silencio negativo por el contrario se considera una mera ficción jurídica para recurrir⁷.

Esta diferente naturaleza jurídica entre ambos silencios sirve para dar respuesta al problema de las llamadas “resoluciones expresas tardías”, es decir las que se producen tras el silencio.

- En el caso del silencio positivo la Administración solo podrá dictar resolución expresa posterior a este silencio cuando la misma sea confirmatoria del silencio positivo (solo cabe resolución estimatoria).

- En los casos de silencio negativo, *a sensu* contrario, la Administración podrá dictar cualquier tipo de resolución expresa posterior, puede dictar una resolución expresa desestimatoria, es decir, confirmar el silencio negativo o una resolución expresa estimatoria que contradiga el silencio negativo (se da la razón al ciudadano y se evita el pleito).

⁶ El certificado del silencio, se recoge en el artículo 24.4 de la Ley 39/2015.

⁷ En estrecha relación con los actos presuntos y el silencio negativo como mera ficción jurídica, está la sentencia 52/2014 de 10 de abril del Tribunal Constitucional, de la que se hablará con posterioridad por su afeción a la eliminación de los plazos para interponer recurso en caso de silencio desestimatorio y de la interpretación que da del mismo el TC.

➤ **Régimen del silencio en los procedimientos de oficio:** el silencio en los procedimientos de oficio se refiere el art 25 LPAC.

Según este artículo, el vencimiento en estos casos del plazo máximo legal sin cumplimiento de la obligación administrativa de notificar y dictar expresa produce los siguientes efectos:

– En el caso de procedimientos iniciados de oficio de los que pueda derivarse el reconocimiento de derechos u otras situaciones jurídicas favorables para los interesados como consecuencia del vencimiento de plazo de resolución, el efecto es la desestimación de las pretensiones de estos interesados por silencio administrativo negativo.

– En el caso de procedimientos de oficio en los que la Administración ejerza potestades sancionadoras o en general de intervenciones susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para los interesados, la consecuencia va a ser la caducidad del procedimiento.

La vulneración del deber de resolución, sustenta la inexistencia de la motivación del silencio, dañándose así el art.9.3 de la CE “*La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes público*”, facilitando de este modo, el comportamiento arbitrario de la Administración además de producir inseguridad jurídica al administrado⁸.

1.5 EL ORIGEN HISTÓRICO.

El silencio administrativo se encuentra siempre en constante transformación, pues le afectan las reformas del derecho administrativo, además de la jurisprudencia y la actividad de las Administraciones Públicas. Así pues, el contenido y la finalidad de la Administración y del derecho administrativo en general, solo pueden ser comprendidos haciendo un estudio de las circunstancias históricas que han acaecido en cada momento.

⁸ RIVERO YSERN, Enrique. “Obligación de resolver y silencio administrativo”. En: RIVERO ORTEGA, R. *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común*, 1º Edición, Lisboa, Juruá Editorial, 2016, pág. 152-176.

Tal como afirma *SANTAMARÍA PASTOR* <<El Derecho Administrativo y la Administración, son ante todo un producto histórico y solo desde la perspectiva histórica puede ser comprendido>>. ⁹

En consecuencia, el Derecho Administrativo debe estudiarse de acuerdo o en conjunto a la evolución del Estado. ¹⁰

El silencio administrativo tiene su precedente en la legislación francesa, concretamente en la Revolución Francesa y la concepción del Estado Moderno. Fue el fundamento del orden constitucional en el que se construyó el Derecho administrativo que aplica el orden jurídico, por medio del principio de legalidad, a la Administración como sujeto y a la actividad que aquella desarrollaba. ¹¹

Así pues, en el siglo XIX, en pleno apogeo de las transformaciones del Estado de Derecho como medio de control del poder del Estado, se crea en Francia la teoría del silencio administrativo, recogida en el artículo 7 del Decreto Imperial de 2 de noviembre de 1864, que contenía una serie de directrices para acceder al Conseil d'Etat ¹². En un principio, el silencio administrativo tenía como función evitar la saturación del Jefe de Gobierno cediendo al ciudadano la posibilidad de recurrir al Consejo de Estado ¹³, surgiendo con posterioridad su labor de garantía de control de la inactividad administrativa.

El Conseil d'Etat en 1888 resuelve que una vez que se finalice el plazo de 4 meses para efectuar la resolución, comienza a transcurrir el plazo para la interposición de recurso contencioso. Es un precepto que deja entrever que el silencio administrativo no

⁹ *SANTAMARÍA PASTOR*, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, 4ª Edición, Madrid, Iustel Publicaciones, 2016, pág. 35.

¹⁰ *DEL CARMEN NETTEL BARRERA*, Alina. *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, 1ª Edición, Barcelona, Atelier, 2012, pág. 100

¹¹ *GARCÍA DE ENTERRÍA*, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*, 6ª edición, Navarra, Civitas, 2009, pág. 55 y ss.

¹² El Consejo de Estado de Francia (Conseil d'Etat en francés) es el supremo órgano consultivo del gobierno, y funciona además como última instancia de la jurisdicción administrativa. Como órgano consultivo, Consejo de Estado debe ser consultado por el gobierno antes de tomar determinadas decisiones, principalmente la adopción de proyectos de ley. En su función jurisdiccional, es la última instancia judicial en determinados ámbitos. Su vicepresidente, que es de hecho la primera autoridad del Consejo, es también el primer funcionario del Estado: así, presenta al presidente de la República sus respetos en nombre del conjunto de cuerpos constituidos, de la función pública, de la magistratura, de las empresas públicas, etc.

¹³ Como comenta *DEL CARMEN NETTEL BARRERA*, Alina, en su obra *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Atelier, 2012, pág. 101 y ss. “En esta época los ministros tenían el control sobre el Consejo de Estado, por lo que el recurso para el que servía el silencio administrativo, representaba una herramienta encubierta de fortalecimiento del Estado”

servía para garantizar el acceso a la justicia a los ciudadanos, sino que en el momento en que existía dicho plazo para impugnar, este jugaba a favor de la Administración.

En cuanto al sentido del silencio, cabe reseñar dos leyes relevantes en el ordenamiento francés:

- La Ley de 17 de julio de 1900 produce una generalización del silencio negativo cuando se trate de recursos en contra de una decisión administrativa.

- La Ley de 1898 del régimen de aguas, que establecía que el ciudadano que quisiera construir a lo largo de los ríos navegables, debía de pedir permiso a la administración, y “si el silencio de la Administración supusiera una negativa a construir, ello implicaría que el ejercicio del derecho de propiedad quedaría paralizado en las manos del propietario”, siendo estimada por silencio administrativo la autorización.¹⁴

Poniéndonos ya en tesitura y adentrándonos en materia, podemos comenzar diciendo que en el ordenamiento jurídico español, la doctrina del silencio administrativo, se recoge por primera vez en los Estatutos de Calvo Sotelo de los años 1924 y 1925, asimilándose como un acto administrativo al ser considerado una resolución tácita, “una modalidad de la acción administrativa, no querida directamente pero sustitutiva del acto expreso a todos los efectos”¹⁵, además de en leyes como la Ley Republicana de 1935 y posteriormente, en la Ley de 18 de marzo de 1944 sobre “*Los recursos en agravios en materia de personal*”, siendo aún una regulación que afectaba solo a la Administración Local.

Con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, se comienza propiamente a regular el silencio administrativo, concretamente el artículo 39¹⁶, que será modificado sutilmente por la ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

¹⁴ AGUADO I CUDOLÀ, Vincenç. “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional”, *Revista de Administración Pública*, nº 145, 1998.

¹⁵ MORILLO VELARDE PÉREZ, José. *Los actos presuntos*, 1º edición, Marcial Pons, 1995, pág.14

¹⁶ La redacción original de este artículo decía lo siguiente: “*Las disposiciones de carácter general que dictare la Administración del Estado, así como las Entidades locales y Corporaciones e Instituciones públicas, podrán ser impugnadas directamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa. También será admisible la impugnación de los actos que se produjeran en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho. (...) además de las disposiciones de carácter general que hubieren de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual. La falta de impugnación directa de una disposición o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiere interpuesto no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual (...)*”.

Muy conectada con la configuración de lo contencioso administrativo, institución donde regía la regla de la decisión previa; esto significaba que no se podía interponer un recurso contencioso administrativo si no existían una decisión previa de la Administración a la pretensión que se recurría. Así, la falta de un acto previo era suficiente para que el acceso a los órganos judiciales resultase inviable. Esta situación, que impedía el acceso a la revisión jurisdiccional de las resoluciones administrativas, fue la que dio lugar al nacimiento de la figura del silencio administrativo.¹⁷

Prácticamente se puede decir que el silencio surge como un mecanismo para poder acceder a lo Contencioso-Administrativo y así evitar que la administración mantenga una actitud pasiva ante el control jurisdiccional basándose en su propia inactividad.

En adelante se darán diferentes sentidos al silencio dependiendo de la época y legislación, reglas de silencio administrativo positivo y negativo que se tratarán infra en este trabajo¹⁸.

1.6 DERECHO COMPARADO.

El silencio administrativo ha sido analizado por muchas doctrinas, por su carácter garantista, en ocasiones a favor de la Administración Pública, en otras a favor del ciudadano. Entre las diferentes doctrinas que destacaremos, se encuentran la alemana, la francesa y la italiana, cada una de ellas “ejemplificadas”, o mejor dicho, representadas en este documento por un autor relevante de la época, que ha efectuado un estudio de esta doctrina.

A tenor de la doctrina alemana, APPELT¹⁹ concluyó que el silencio agrede o va en contra del acto de autoridad de la administración: esto quiere decir que al darse el silencio, se priva a la administración de dictar resoluciones ejecutivas.

¹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Consideraciones sobre el contencioso- francés, *Revista de Administración pública*, n.15, 1954, pág. 65 y ss.

¹⁸ COBO OLVERA, Tomás. *La obligación de resolver las peticiones formuladas a la administración y el silencio administrativo*, 1ª Edición, Málaga, Fundación asesores locales, 2012.

¹⁹ RIVERO YSERN, Enrique. “Obligación de resolver y silencio administrativo”. En: RIVERO ORTEGA, R. *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común*, 1ª Edición, Lisboa, Juruá Editorial, 2016, pág. 152-176

ALESSI²⁰, en la doctrina italiana, advierte que este comportamiento omisivo de la Administración Pública puede provocar un acto tácito, algo semejante a la declaración tácita de voluntad que se encuentra en los negocios de derecho privado.

En consecuencia de esta teoría del acto tácito, se planteó la necesidad de dar una serie de garantías a los dañados por este comportamiento de inactividad de la administración, creando así un recurso para ello. Se puede decir que el impulso a dicha teoría sobre el acto tácito, lo dio la jurisprudencia del Consiglio di Stato tras la reforma de 1923 y la configuración de la jurisdicción exclusiva.

Continuando en la doctrina italiana, de plantea el enfoque que le dio TRENTIN, al declarar que desde el punto de vista jurídico, el silencio administrativo se trata de un “non atto”, es decir, ni siquiera un acto negativo, ya que este supondría una *“declaración de voluntad jurídicamente valorable, mientras que el silencio en sí, y por sí considerado en acto, conserva su carácter cuando no constituya un medio de declaración de la voluntad.”*²¹

La eficacia del silencio se debe plantear tanto en relación a la manifestación de la voluntad como en relación a la voluntad en sí misma, independiente de su declaración.

HAURIOU²², desde la doctrina francesa, alegaba un hecho fundamental: el silencio y el acceso a la jurisdicción están estrechamente ligados. En Francia, el silencio de los administradores se comienza a solventar con “décret” desde 1864, y otras disposiciones posteriores (Ley de 5 de abril de 1884, ley del 8 de abril de 1898...).

En la actualidad, se reconocen decisiones implícitas de la administración junto a las expresas.

“las implícitas corresponden a “non silence”. Quien no dice palabra consiente es una regla que no puede aplicarse, con carácter general, a la administración porque en principio el silencio es negativo. Solo equivale a acceptation en los caos previstos en Conseil d’Etat.

²⁰ ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*, editorial Milano A. Giuffrè, 1966, pag 285 y 286

²¹ TRENTIN, Silvio. “L’atto amministrativo”, En: MARTINEZ USEROS, Enrique. La teoría del silencio administrativo en el régimen jurídico municipal español, *Revista de estudios de la vida local*, n.32, marzo-abril, 1947.

²² HAURIOU, Maurice. *Principios del Derecho Público y Constitucional*, traducción de RUIZ DEL CASTILLO, Carlos. 1º Edición, Madrid, 2003.

Cabe decir, que para los administrados estas decisiones implícitas generan bastante inseguridad.²³

²³ RIVERO YSERN, Enrique. “Obligación de resolver y silencio administrativo”. En: RIVERO ORTEGA, R. *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común*, 1º Edición, Lisboa, Juruá Editorial, 2016, op. Cit. pág. 152-176.

2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INACTIVIDAD FORMAL.

Continuando con el desarrollo histórico de que hablaba antes, es importante nombrar o mejor dicho, explicar, los diferentes cambios que han ido dándose en esta figura a lo largo de las reformas efectuadas en la leyes de la regulación de las administraciones. Dependiendo de la época, del modelo político, y de la situación del país, podemos observar las diferentes respuestas que ha dado la Administración a la hora de tratar la carencia de respuesta de la misma.

Aunque ya existían algunas normas sustantivas de los efectos del silencio administrativo de forma diseminada en regulaciones sectoriales anteriores²⁴, no fue hasta 1956 cuando el legislador español normalizó por primera vez con carácter general el régimen de impugnación contra la falta de resolución de las peticiones dirigidas a la Administración (art. 38 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956)²⁵, creando poco después la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo, por la que comenzaremos este recorrido histórico del silencio administrativo.

2.1 LEY DE 17 DE JULIO DE 1958, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La ley de 17 de julio de 1958 acaba con la diseminación que existía en la normativa anterior, recogiendo la figura del silencio administrativo en los artículos 94 y 95.

Esta podríamos decir, es la primera regulación del silencio administrativo, siendo la regla general el silencio desestimatorio y la excepción, el silencio estimatorio.

Según el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuando se formule una petición al Administración y esta no notificase su resolución en un plazo de 3 meses, el interesado estaba legitimado a denunciar la mora producida. Transcurridos otros 3 meses desde la denuncia, sin ningún tipo de notificación, debía considerar desestimada su petición.

²⁴ AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional”, *Revista de Administración Pública*, n. 145, 1998, pág. 329-362

²⁵ GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 621 y ss.

Por otro lado, el artículo 95 de esta Ley, se reconoce al silencio carácter positivo o estimatorio en las relaciones interorgánicas o interadministrativas para los supuestos de autorizaciones y aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores.

En las relaciones entre la Administración y los particulares sólo se entendía positivo en aquellos casos que así lo estableciera una disposición expresa²⁶.

En esta ley se ve el carácter preponderante del silencio desestimatorio, dejándose a decisión de la Administración, en casos muy particulares y siempre bajo disposición expresa, los casos de silencio estimatorio²⁷.

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

Con la llegada o entrada en vigor de la ley 30/1992, se cambió radicalmente el sentido la carencia de respuesta de la administración. La ley 30/1992, fue el impulso del silencio administrativo positivo. El tratamiento del silencio administrativo se invierte en relación a la Ley de 1958, convirtiéndose en norma general el silencio positivo y en excepción, el silencio negativo.

En esta ley, se hace referencia a la obligación de resolver de la Administración, en el artículo 42, obligación que se extiende tanto a los procedimientos iniciados a instancia de parte como a los iniciados de oficio, siempre que la resolución de los mismos afecte a los ciudadanos o interesados (art.42.1).

Cabe decir, por el contrario, que la Administración no tiene la obligación de resolver procedimientos que, aun iniciados de oficio, no tengan relación o afeción a ciudadanos o interesados.

Para que se cumpla efectivamente la obligación legal de resolución expresa, son necesarios unos plazos, que vendrán determinados por las normas del procedimiento

²⁶ Por ejemplo, el art. 33.4 RAMINP de 1961 (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) o el Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales.

²⁷ AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. "El silencio positivo tras el nuevo procedimiento administrativo común". En *Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 30 de noviembre*, TORNOS MAS, Joaquín, 1º Edición, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 1994, pág. 169-216.

1aplicable en cada caso y que en su defecto, será un plazo general de 3 meses, señalado por esta Ley (art.42.2).

El periodo de tiempo de que dispone la Administración para resolver, podría ampliarse en caso de necesidad, siempre por un plazo no superior al inicialmente dado²⁸. Esta ampliación ha de fijarse por el órgano al que compete resolver, y no es susceptible de recurso. Aunque la ley no dice nada al respecto, cabe interpretar que dicha ampliación habrá de ser notificada a las partes, ya que si no, una vez que venza el plazo, se podría solicitar el certificado del artículo 44, de que se hará mención más adelante.

La obligación de resolución expresa se puede exigir siempre al órgano que sea competente para resolver, extendiéndose esta posibilidad a todos los procedimientos, ya sean iniciados a instancia de parte o de oficio (a excepción de los que no afecten a los interesados), incurriendo en responsabilidad los titulares de los órganos que incumplan con esta obligación (art.42.3).

En el artículo 42, en su párrafo primero concretamente, se introducen unas excepciones a la obligación de contestar por parte de la Administración cuando se produzca caducidad, prescripción, renuncia, desistimiento y pérdida del objeto del procedimiento.

Es oportuno mencionar ahora los **efectos del incumplimiento** de la obligación²⁹;

Aunque incumpla el plazo, la Administración continúa obligada a dictar resolución expresa sobre el asunto que sea (art.43.2 párrafo 2º). Esto quiere decir, que cuando la Administración incumple y no resuelve en el plazo que se le ha dado, sigue obligada a dictar resolución aunque esta sea extra temporal. La obligación de resolver, cesa una vez se haya dictado la Certificación acreditativa del silencio del artículo 44.

Cuando el plazo para resolver vence y la Administración no ha dictado resolución expresa en el mismo, recae sobre el interesado la responsabilidad de que esta continúe obligada a resolver o por el contrario, que cese dicha obligación.

- En caso de que el interesado se decante por la primera solución, deberá esperar a que la Administración resuelva aunque sea fuera de plazo.

²⁸ Así se resuelve en el art. 42. 2 de la LRJPAC: “(...) Cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir o, en su caso, resolver las solicitudes, podrá proponer la ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver o, en su caso, al órgano jerárquicamente superior. La ampliación de los plazos a que se refiere este artículo no podrá ser superior al plazo inicialmente establecido en la tramitación del procedimiento”.

²⁹ GÓMEZ COLILLA, Esther. “El silencio administrativo: nuevo tratamiento legal (Ley 30/1992)” Cuadernos de trabajo social, Nº 6, 1993, págs. 109-115.

- Mientras que si el interesado opta por la segunda opción, y resuelve que quiere hacer valer el silencio administrativo, la Administración debe certificar el incumplimiento de su obligación de resolver en el plazo establecido legalmente.

El artículo 43, explica qué es un acto presunto³⁰, concretando que es el efecto de la inactividad administrativa. Este acto, es totalmente válido, y adquiere eficacia con la Certificación (art.44) en que la Administración acredita su silencio³¹.

Si bien no se trata de un acto administrativo propiamente dicho, la Ley da valor al silencio administrativo (la falta de respuesta a favor o en contra) asimilándolo a un acto administrativo, permitiendo al administrado seguir defendiendo sus intereses mediante los recursos pertinentes.

La instauración del acto presunto es una garantía en favor del administrado, que le permite defenderse en vía contenciosa y evitar que la Administración, en lugar de responder y enfrentarse a un presumible recurso, directamente no responda y no dé lugar a plantear un recurso a su contestación.

En cuanto al sentido del silencio, podemos decir que cuando el silencio se produzca en los procedimientos iniciados por los interesados (art.43.2 y 43.3), este podrá ser:

- Las solicitudes se tendrán por **estimadas** en los siguientes supuestos;

a) Concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas.

b) Solicitudes que habilitan al solicitante a ejercer derechos que poseía antes, a excepción de que se trate de facultades de dominio público o al servicio público, en cuyo caso se tienen por desestimadas.

c) En todos los casos en que la normativa de aplicación de las solicitudes no estime que quedaran desestimadas sin resolución expresa.

-Se podrá entender **desestimada** la solicitud en los siguientes supuestos:

a) Aquellos procedimientos en que se ejercite el derecho de petición.

b) En la resolución de recursos administrativos. *“Ello no obstante, cuando el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud por el*

³⁰ Tal como define el art. 43 de la LRJPAC, el acto presunto es el que sucede cuando la administración no dicta y notifica la resolución que se trate en el plazo que tiene para tal menester. Es como se ha denominado al acto que se produce por silencio administrativo en esta Ley.

³¹ ANDRÉS PÉREZ, Eloísa María. “Una sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo”. *Revista de administración pública*, 2004, n. 164, pág. 201-210.

transcurso del plazo, se entenderá estimado el recurso si llegado el plazo de resolución de éste el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo". Cuando el silencio se produzca en procedimientos iniciados de oficio (art.43.4), siempre que no fuesen susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán por **caducados**, procediéndose al archivo de actuaciones a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar resolución en el plazo de 30 días desde que venció el plazo en que debía de ser dictada (salvo casos de paralización de procedimiento imputable al interesado, en que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento).

El artículo 43, acaba con una estipulación en su apartado quinto: *“Cada Administración, para mejor conocimiento de los ciudadanos, podrá publicar de acuerdo con el régimen de actos presuntos previsto en la presente Ley una relación de los procedimientos en que la falta de resolución expresa produce efectos estimatorios y de aquellos en que los produce desestimatorios.”* Dejando así abierta la enumeración de casos en que puede darse tanto la estimación como desestimación en caso de carencia de respuesta administrativa, atendiendo siempre al “acto presunto”, que surge de la inactividad de la Administración.

Previamente he hablado sobre la Certificación que emite la Administración para acreditar así que no ha resuelto en el plazo establecido legalmente y que se ha producido el silencio. Los efectos del acto presunto, surten efecto con esta Certificación, y dichos efectos se contienen en el artículo 44 de la ley:

1. *Los actos administrativos presuntos se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada.*

2. *Para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberá acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que deberá extenderla inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fue solicitada salvo que en dicho plazo haya dictado resolución expresa, sin que se pueda delegar esta competencia específica.*

Aquí se explica cómo es necesaria la Certificación para hacer valer el acto presunto que compone el silencio. La Administración tendría un plazo de 20 días desde que se le solicitó, a menos que ya haya dictado resolución expresa en ese plazo.

3. La certificación que se emita deberá ser comprensiva de la solicitud presentada o del objeto del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación, del vencimiento del plazo para dictar resolución y de los efectos generados por la ausencia de resolución expresa.

Si la certificación no fuese emitida en el plazo establecido en el número anterior, los actos presuntos serán igualmente eficaces y se podrán acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación sin que quede por ello desvirtuado el carácter estimatorio o desestimatorio legalmente establecido para el acto presunto.

Aquí se habla de dos aspectos relevantes:

- el contenido de la Certificación: esta debe comprender el objeto del procedimiento seguido, la fecha en que se incoó, el plazo en que venció el periodo para dictar resolución expresa por la administración y los efectos producidos por esa carencia de resolución.

- se habla también de que en caso de que la Certificación no sea expedida en el plazo de los 20 días fijados por la ley, a contar desde el momento de su petición, los actos presuntos serán eficaces, aunque no haya certificación propiamente dicha, será suficiente con mostrar la petición de la certificación. No afecta en nada al carácter estimatorio o desestimatorio que tenga el acto presunto.

4. Los interesados podrán solicitar la certificación correspondiente a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución y podrán solicitar de la Administración que se exijan las responsabilidades correspondientes.

Quedaba claro en el artículo anterior, que en el periodo restante entre el momento de la petición de la certificación, y su concesión por parte de la Administración, el interesado puede acreditar la petición del certificado para la validez o eficacia de los actos presuntos que han surgido.

5. Los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativo respecto de los actos presuntos se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la certificación, y si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo.

Como reflexión final del silencio en la Ley 30/92, cabría hablar del carácter preponderantemente positivo del silencio, salvo normal reglamentaria, además de que la figura del acto presunto, es decir, lo que surge cuando lo contesta la administración, no deja de ser propiamente el resultado del silencio. En esta ley se ven varias vicisitudes con la anterior, ya que está mucho más desarrollada y el legislador emplea mucha dedicación a la figura del silencio.

Finalmente, y como aclaración o dato a reseñar, en la vía de recurso administrativo, se producirá el silencio negativo si el recurso se efectúa contra un acto expreso, mientras que se producirá silencio positivo cuando el recurso sea contra un acto presunto.

2.3 LA LEY 4/1999 DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992 DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

Con esta reforma o modificación de la ley 30/1992, se da una imagen totalmente nueva y actualizada de la administración silente y su obligación de resolución. Se criticó la ley 30/1992, por la necesidad de la Certificación del acto presunto como requisito previo para acudir a la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. Por esta y otras muchas insuficiencias de la ley (asuntos como la responsabilidad patrimonial o el sistema de revisión de actos), se efectúa la reforma de 1999, suprimiendo la Certificación del acto presunto. La Ley 4/1999 culmina prácticamente con la conversión del silencio positivo en regla general, estableciendo de este modo que las excepciones a la regla general sólo podrán ser establecidas mediante una norma con rango de Ley o una norma de derecho comunitario (art. 43.2 LPC 1999). Así pues, el reglamento queda desvirtuado como método para introducir supuestos de silencio negativo.³²

³² Ello obligó al legislador estatal a adaptar la normativa reglamentaria existente al nuevo requisito de rango para las normas que establecían el silencio negativo. El apartado 2 de la disposición adicional vigésimo novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y sociales estableció el silencio negativo respecto a 181 procedimientos o solicitudes de las más diversas materias. Dicha elevación del rango se consideró efectuada «en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 4/1999».

Los cambios afectaron a la redacción del artículo 42 *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.”* Ampliando así la obligación de resolver. Cabe resaltar que esta reforma fue acertada pero no plena, ya que se reforzó la obligación de resolver pero no de forma absoluta. Se ampliaron los efectos positivos del silencio, de ahí su característica principal. El régimen de derecho positivo, como regla general, solo tenía como excepción las previsiones por norma con rango de Ley, mejorando sustancialmente la situación de los ciudadanos ante la administración silente.

El legislador ha reconocido que el silencio perjudica los intereses de los ciudadanos, pero también la inseguridad jurídica y los efectos que plantea el mismo. Incide en los perjuicios que puede producir sobre el interés público y el de terceros la generalización del silencio positivo.

Cabe resaltar otra modificación relevante producida por la ley 4/1999 acerca de las consecuencias del incumplimiento del deber de resolver de la Administración. Entre otras novedades, está la de imputar a la responsabilidad al personal en el ámbito de sus competencias, así como la eliminación de la remoción del puesto de trabajo a que hacía alusión la redacción original de la LRJPAC, en que por incumplimiento del deber de resolver, se podía perder el puesto de trabajo. La nueva redacción termina diciendo que *“El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere dado lugar de acuerdo con la normativa vigente”*³³.

A la hora de exigir responsabilidad por la falta de respuesta de la Administración, el asunto se complica, ya que no se observa ningún precepto en que se recoja un método para acceder directamente a los responsables de la mora.

En el **artículo 43** de esta ley, se recoge el silencio administrativo en los procedimientos incoados por el interesado.

La regla general, es que *“al vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una*

³³ QUINTANA LOPEZ, Tomás. *SILENCIO ADMINISTRATIVO, Estudio general y procedimientos sectoriales*, 1º Edición, Valencia, Tirant to Blanch, 2012, pág. 160 y 161.

norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario” (art.43.1) por lo que en estos procedimientos el silencio es preponderantemente positivo, salvo que una ley, el interés general o la Comunidad Europea digan lo contrario. Si la Administración no resuelve en el plazo estipulado por la ley, los intereses o peticiones efectuados por el interesado serán concedidos.

A esto debemos añadir una serie de excepciones que propician que el silencio positivo o estimatorio sea bastante reducido a pesar de su generalidad, como son el derecho a petición, cuya estimación diera lugar a que el ciudadano adquiriera derechos o facultades de dominio público o al servicio público, además de los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.

Tras darse el silencio, ya sea positivo como regla general, o negativo al producirse alguna de las excepciones mencionadas, es necesario que el órgano competente dicte una resolución expresa, que dependerá en su contenido del tipo de silencio que se haya producido. Así pues, existen dos tipos de resolución:

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.

Es decir, la resolución que se puede dar después de un silencio positivo, ha de ser necesariamente positiva.

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.

Aquí, por el contrario, si el silencio ha sido negativo, la resolución podría ser tanto positiva como negativa, en favor o en detrimento del interesado, decidiéndolo así la administración atendiendo al caso que sea.

En cuanto a los efectos del silencio en los procedimientos a instancia de parte (art. 43.2), cabe decir que:

- La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración **de acto administrativo finalizador del procedimiento** (siéndole así aplicable, la teoría general del acto presunto)³⁴.

- Mientras que la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición de los **recursos administrativos** o contencioso-administrativo si resulta procedente.

En el artículo 44 de la Ley, encontramos finalmente el silencio en los procedimientos iniciados de oficio. En estos procedimientos, 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. Cuando se trate de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o constitución de derechos u otras situaciones jurídicas, los interesados deben dar por desestimadas sus pretensiones por silencio negativo.

Cuando se trata de la adquisición de un derecho o situación análoga, el silencio siempre es negativo.

2. Cuando sean procedimientos en que la administración hace uso de la potestad sancionadora o intervienen de cualquier modo, pudiendo causar efectos desfavorables o de gravamen al interesado, se producirá la caducidad, ordenándose así el archivo de actuaciones.

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 resolución³⁵.

La facultad revisora que ostentaba la Administración en referencia a los actos anulables y su sustitución por un mecanismo jurisdiccional siempre que existiera una tramitación de la declaración de lesividad³⁶ previa, desaparece. Así pues, la Administración queda muy limitada, siendo solo posible la revisión y anulación de algunas posibles solicitudes confirmadas por silencio administrativo positivo siempre y

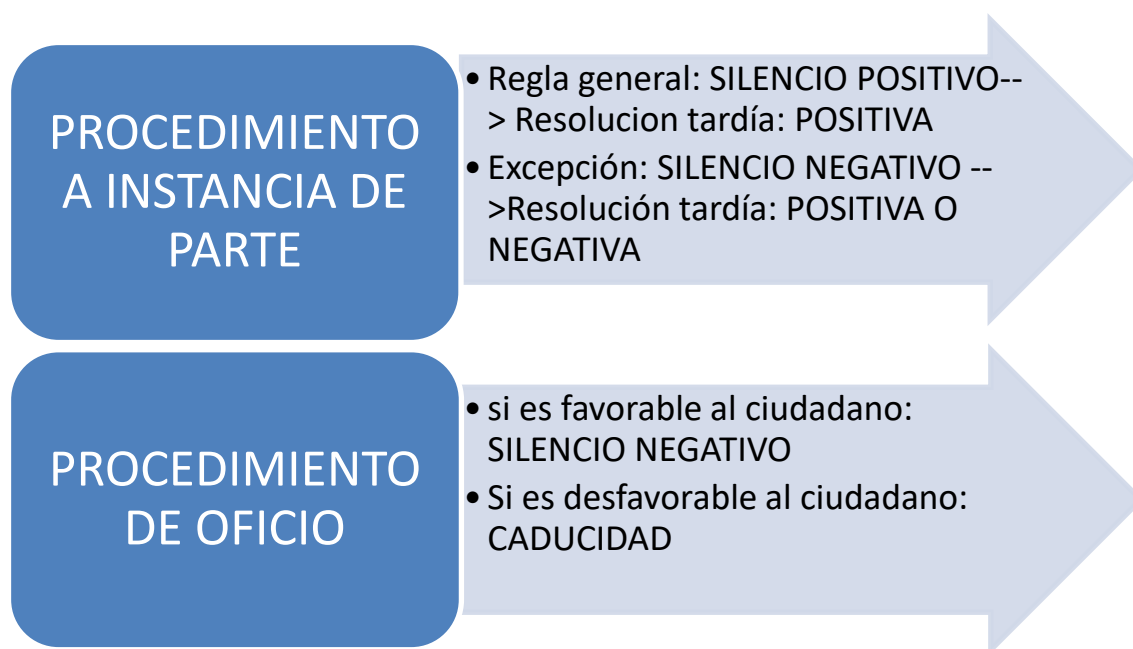
³⁴ El acto producido por silencio administrativo tiene efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para resolver y para notificar, pues después de ese momento, ya sólo puede dictarse una resolución expresa que sea confirmatoria del acto producido por silencio administrativo, pues la reforma del año 1999 acaba con la necesidad de la solicitud del certificado.

³⁵ Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Art. 43 y 44.

³⁶ Véase artículo 103 de la Ley 4/1999.

cuando infrinjan el ordenamiento jurídico. En la exposición de motivos de la Ley 4/1999, se insiste en que «el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la Ley». Con este precepto, se da a entender que aunque el acto que surja por silencio administrativo esté inmerso en una posible causa de nulidad o de anulabilidad, la Administración que lo ha emitido no puede desconocerlo, y que, si llegado el momento, debe conocerlo y comenzar el procedimiento de revisión de oficio o declaración de lesividad siempre atendiendo a los artículos 102 y siguientes de la mencionada ley.³⁷

En resumen, podríamos decir en un básico esquema que:



2.4 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: LA “LEY ÓMNIBUS”.

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de las diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio,

³⁷ SANTISTEBAN ARZOZ, Xabier. Apogeo y crisis del silencio administrativo positivo, *Revista española de Derecho Administrativo* n. 170/2015, Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2015

es decir, la Ley Ómnibus, es la trasposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, aunque es más conocida como Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein.

La Ley Ómnibus, ha introducido en la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común la generalización del silencio administrativo estimatorio o positivo, concretamente modificando el artículo 43, declarando que el silencio será negativo o desestimatorio cuando así lo haya previsto una norma con rango de Ley por “razones imperiosas de interés general”.

Se incorpora a la Ley 30/1992 un innovador art. 71 bis, que regula las fórmulas ordinarias de intervención administrativa, la declaración responsable y el procedimiento de comunicación previa, cuya función es reemplazar a la autorización administrativa en diversos sectores. Además, se incorpora también un artículo 39 bis, en el cual se recogen los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el tratamiento de actividades. Así pues, siempre y cuando una actividad privada esté sometida (aunque sea solo en parte) a las técnicas de declaración responsable y de comunicación previa (las cuales admiten desde su presentación la observación o ejercicio de derechos y actividades), ya no hay afectación del silencio administrativo, ni por tanto, de la regla general del silencio estimatorio.³⁸

La Directiva de servicios, introduce con el silencio negativo, una forma de control previo que restringe el acceso a actividades de servicios, algo equiparable a una autorización, lo que hace que solo resulte admisible cuando se cumplan los criterios de necesidad justificada por una razón imperiosa de interés general, no discriminación y proporcionalidad.

La directiva concreta que “la concesión de una autorización puede ser resultado no solo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo, del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión para ejercerla legalmente”³⁹

Para que el procedimiento no sea tan complejo, extenso y se pueda intentar disminuir la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos que impiden o

³⁸ ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier. Apogeo y crisis del silencio administrativo positivo, *Revista española de Derecho Administrativo* n. 170/2015, Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2015.

³⁹ El artículo 39 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, define los límites del concepto “régimen de autorización”, y por ende, la concesión de la misma.

dificultan el acceso a actividades de servicios, se introducen principios de simplificación administrativa, concretamente:

a) Limitando la autorización previa obligatoria en aquellos casos en que sea indispensable.

b) Introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido el plazo determinado.

Así pues, el control *a priori* por medio de decisión o autorización implícita equiparable, *“solo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control a posteriori, habida cuenta de la imposibilidad de comprobar a posteriori los defectos de los servicios en cuestión y teniendo en cuenta los riesgos y peligros que se derivarían de la existencia de un control a priori”*.⁴⁰

Aplicando estas prescripciones de la Directiva, la Ley Ómnibus dispone que a partir de ahora, para que el sentido del silencio sea desestimatorio, no basta con que una norma con rango de Ley así lo prevea, sino que es necesario que la decisión del legislador esté justificada por “razones imperiosas de interés general”

Razones imperiosas de interés general es un concepto que ha sido definido como: *“razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitada a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano,..”*⁴¹, además de las apreciadas por la Directiva de Servicios.

Así pues, podemos decir que el silencio tendrá efectos desestimatorios cuando así lo declare una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o cuando una norma de Derecho comunitario establezca lo contrario. Para que no prime la norma general de silencio positivo, se tienen que dar dos requisitos:

⁴⁰ El artículo 24 de la Directiva de servicios, estipula que *“La posibilidad de acceder a una actividad de servicios solo debe quedar supeditada a la obtención de una autorización por parte de las autoridades competentes cuando dicho acto cumpla los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad”* siendo admisible en los casos que estipula el texto.

⁴¹ Cita literal del artículo 3.11 de la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

1. Que la norma tenga “rango de ley”: es decir, tendrá que ser una Ley.
2. Además de la necesidad de que sea una ley la que lo impone, debe de ser por “razones imperiosas de interés general”, entendiéndose estas las recogidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Unión Europea.⁴²

2.5 LA LEY 39/2015 DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La ley 39/2015, tiene bastantes semejanzas con la ley 30/1992; aparentemente, la primera impresión que recibirá el administrado cuando acceda a esta ley, será que el silencio es como norma general positivo, por lo que si después de haber realizado cualquier tipo de solicitud ante la administración, no recibe después del plazo establecido por la Ley, respuesta a sus pretensiones, estas se habrán resuelto de forma afirmativa, por lo que podrá ejercitar el contenido de las mismas sin incurrir en ilegalidad, y sin que existiera posibilidad alguna de que la Administración Pública, pudiera adoptar ninguna resolución en contra de dicha solicitud, quedando está confirmada.

En estos procedimientos se mantienen las excepciones de la Ley 30/1992 además de incluirse como una novedad, la desestimación en procedimientos que impliquen el desarrollo de actividades lesivas para el medio ambiente.

También cabe resaltar como novedad, que en el plazo de 15 días desde la expiración del plazo máximo para resolver, el órgano competente para resolver debe expedir de oficio el correspondiente Certificado de silencio. Además, el perjudicado podrá solicitarlo cuando estime oportuno, comenzando a computarse el plazo de los 15 días desde el día siguiente a que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración competente para la resolución.

Es necesario hacer mención de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en la cual, su artículo 40, remite a un Proyecto de Ley de modificación de los supuestos de silencio administrativo, en el plazo de seis meses, recomendando tal medida a las Comunidades Autónomas.

⁴² LOZANO CUTANDA, Blanca. “Ley Ómnibus: una revolución en las técnicas de intervención administrativa” *IE Law School*, Madrid, 2010.

Posteriormente, en 2011, y con relación al precepto nombrado con anterioridad, se aprueba el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de 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 simplificación administrativa. Esta ley, recoge en los art. 23 y siguientes, el silencio negativo para varios procedimientos de licencias urbanas (antes reconocidos en la jurisprudencia), además de silencio positivo en varios procedimientos autorizatorios⁴³.

Habiendo tratado ya lo que viene a ser el sentido general del silencio a través de la evolución histórica de las últimas cinco leyes del Procedimiento Administrativo Común, entrare a continuación en materia, explicando las semejanzas, vicisitudes y el régimen en general, de la LPAC 39/2015 en cuanto a la inactividad formal de la Administración a la hora de desarrollar su obligación de dictar resolución expresa, es decir, la producción del silencio administrativo y su tipología.

⁴³ QUINTANA LOPEZ, Tomás. *SILENCIO ADMINISTRATIVO, Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant to Blanch, Valencia 2012, pág. 162.

3. *STATU QUO* TRAS LA LEY 39/2015

3.1 LA PREMISA. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y EL INCUMPLIMIENTO DE RESOLVER.

3.1.1 EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE RESOLUCIÓN.

El artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos sea cual sea su forma de iniciación. Esto dice la teoría. En la práctica, somos conscientes de que la Administración no cumple con este precepto en la totalidad de los casos, y por eso es necesario que el ordenamiento dé una serie de instrucciones, o mejor dicho, que prevea qué se debe hacer en los supuestos de inacción de la Administración, siempre teniendo en cuenta que el fin último es la protección del ciudadano frente a una Administración silente, cuya carencia de respuesta puede tener efectos lesivos para el administrado.

Para que se dé el incumplimiento de la obligación de resolver, debe producirse en primer lugar, que haya transcurrido el plazo para dictar resolución expresa sin darse la misma y que no se haya puesto en conocimiento de los que resulten interesados. Sin que no haya pasado el plazo, no hay incumplimiento por parte de la Administración de su obligación.

El artículo 21.2 Ley 39/2015 hace referencia al plazo máximo, que de manera genérica fija ese mismo precepto en **seis meses**, salvo en los casos en los que exista previsión legal (o norma comunitaria) específica al respecto que establezca un espacio de tiempo mayor, plazo que, caso de no estar fijado de manera expresa, será **de tres meses**. Este plazo se contará:

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 electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

Las Administraciones Públicas deberán publicar y actualizar con asiduidad el portal web, *“a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su*

competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo”.

*En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo.*⁴⁴

Esta mención, debe incluirse en la notificación o en la publicación del acuerdo de iniciación de oficio, así como en la comunicación que será dirigida al interesado en los diez días siguientes a la recepción de la solicitud que inicie el procedimiento en el registro electrónico de la Administración que deba tramitarlo. La comunicación debe indicar necesariamente la fecha en que la petición ha sido recibida por el órgano competente.

Se plantea en el apartado 5 del mencionado artículo 21 de la LPAC, que: *“cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo”*

Cabe resaltar, la exigencia de responsabilidad que supone la no resolución en plazo de las solicitudes o peticiones de los interesados, al igual que sucede en los procedimientos iniciados de oficio. En el apartado 6 de este artículo, la ley indica que tanto las Administraciones Públicas como los titulares de los órganos administrativos que deban resolver los asuntos de que se trate, van a incurrir en responsabilidad por el hecho de no dictar resolución en plazo en los asuntos de que sean competentes.

*“El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.”*⁴⁵

⁴⁴ Cita literal del artículo 21.4 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

⁴⁵ La responsabilidad de los funcionarios ha sido uno de los puntos renovados por esta Ley, pudiendo incurrir los responsables de la Administración que se trate, además de los funcionarios que deben despachar los asuntos, en responsabilidad disciplinaria si así lo solicitasen los interesados.

3.1.2 LA AMPLIACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE SUSPENSIÓN ⁴⁶

En este aspecto, es importante resaltar los cambios que ha supuesto esta Ley a efectos de supuestos de suspensión, que contaban con un número más reducido en la LRJPAC. En la LRJPAC, la obligación de resolver se encontraba en el artículo 42. En la nueva LPAC, la obligación de resolver se desglosa en tres artículos; el 21, ya explicado, habla acerca propiamente de la obligación de resolver de la Administración. El artículo 22, en cambio, trata de la posibilidad de suspender el plazo de resolución, estableciendo casos en que se “podrá suspender” y en que “se suspenderá”, diferenciando así la suspensión facultativa de la dispositiva. El artículo 23 por su parte, describe la posible ampliación del plazo máximo para resolver.

Así pues, a continuación, se desarrollarán los artículos 22 y 23 de la LPAC en relación con lo descrito en el art. 42 de la LRJPC, deteniéndonos en las semejanzas y vicisitudes entre los mismos, resaltando así los cambios que ha producido la reciente Ley 39/2015.

El artículo 22.1 de la LPAC, expone los supuestos en los que se **podrá suspender** el plazo para resolver, teniendo en cuenta que puede no hacerse, ya que en estos supuestos la suspensión es FACULTATIVA.

1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley.

Este precepto es exactamente igual al regulado en el art. 42 LRJPC, y habla de la suspensión que se puede producir en el periodo que se cede al interesado para subsanar posibles errores o deficiencias en su solicitud, además de poder acreditar los documentos que le sean requeridos. Este plazo comienza desde que recibe el requerimiento hasta que el interesado efectúa lo solicitado por la Administración, entrega la documentación pertinente o se cumple el plazo concedido, teniendo en cuenta

⁴⁶ Se hace referencia en todo caso a los artículos 22 y 23 de la LPAC: “Suspensión del plazo máximo para resolver” y “Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar” respectivamente.

la estipulación del art. 68, que habla de la subsanación y mejora de la solicitud: “ *Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos (...) exigidos 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 21.*

2. *Siempre que no se trate de **procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva**, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.*

3. *En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante **la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla** (...)*

4. *Si alguno de los sujetos (...) presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la **subsane a través de su presentación electrónica**. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.*

c) *Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.*

Esta disposición también se regula de igual forma en la Ley 30/1992, haciendo referencia a la suspensión del plazo para obtener una resolución expresa durante el periodo comprendido entre la petición (con comunicación a los interesados) y la notificación de los pronunciamientos requeridos a los órganos de la Unión Europea.

d) *Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.*

Este apartado constituye una novedad introducida por la LPAC. Hace referencia a que si existiera un procedimiento en litispendencia o desarrollo en el ámbito de la UE, es decir, que aún no se haya finalizado, y que el mismo fuera condicionante para el contenido de la resolución expresa que se ha de dictar, se puede suspender el plazo para dictar dicha resolución hasta que el procedimiento que debe resolverse por el órgano

competente de la UE, sea efectivamente finalizado o resuelto. Tanto el desarrollo del procedimiento en el ámbito de la UE como su resolución, deben notificarse a los interesados.

e) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

La última oración de este precepto, también ha sido introducida por la nueva Ley, estipulando que en caso de que se solicite un informe, y este no se entregue en el plazo máximo de suspensión de tres meses que estipula esta ley, se continuará con el procedimiento, sin importar que el órgano solicitante del informe no lo haya recibido.

f) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

Este apartado coincide con el apartado d del art. 42.5 de la LRJPAC, permitiendo la suspensión del periodo de resolución en los casos en que los interesados hayan requerido o solicitado pruebas técnicas o análisis contradictorios. Al contrario que en el precepto anterior, no se estipula ningún plazo límite de la suspensión, que finalizará con la incorporación de los resultados de los nombrados análisis o pruebas técnicas al expediente.

g) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

Al igual que en art.42.5.e de la LRJPAC, se prevé la suspensión en el supuesto en que las “Administraciones Públicas puedan celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción”, tal como enuncia el art. 86 de la LPAC, siempre y cuando tengan por

objeto la satisfacción del interés público encomendado y atendiendo al régimen jurídico que prevea la norma que lo regule. Estos actos pueden finalizar el procedimiento o insertarse en el mismo, pudiendo ser vinculantes a la resolución que finalice el procedimiento. La Administración puede negociar un acuerdo con los interesados o con otro entre de derecho público, y desde el momento en que declare su intención de efectuar el mismo, hasta su conclusión, se producirá la suspensión del plazo de resolución expresa.

h) *Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.*

La LPAC también incluye este apartado como una novedad; en caso de que se necesitase que otro órgano jurisdiccional efectuara un pronunciamiento previo para poder resolver el procedimiento que se esté llevando a cabo, se suspenderá el plazo de resolución hasta que la Administración adquiera dicho pronunciamiento previo. Tanto la necesidad del pronunciamiento como la obtención del mismo, debe ser comunicado a los interesados.

En el apartado 2 del artículo 22 expone los casos en que necesariamente se suspenderá el plazo para dictar resolución expresa, siendo esta suspensión **DISPOSITIVA**.

Hay tres supuestos:

a) *Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el apartado 5 del artículo 39 de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atiende o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa. Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento, como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.*

Se suspenderá el plazo de resolución cuando una Administración requiera a otra la revisión o anulación de un acto ilegal, cuando este afecte a la resolución de un acto que

es de competencia de la primera. Si la Administración requerida no revisa o anula el acto, la Administración requirente podrá interponer recurso a lo contencioso administrativo. Tanto la realización del requerimiento, como el resultado del mismo o la resolución del recurso contencioso-administrativo, ha de ser notificado al interesado.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

Si el órgano que debe resolver, decide hacer alguna actuación complementaria, indispensable para resolver el procedimiento, en que no se incluyen los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento, se producirá la suspensión del plazo de resolución. El acuerdo de realización de estas actuaciones debe notificarse de forma motivada a los interesados, que dispondrán de un plazo de siete días para formular alegaciones tras acabar con la realización de las actuaciones complementarias. Estas deben efectuarse en un plazo inferior a 15 días, tal como estipula el art. 87 de la LPAC⁴⁷.

c) Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.

Siempre que se plantee recusación por parte de los interesados se suspenderá el periodo de resolución; la recusación se relaciona el deber de abstención de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones. Este se recoge en el art.23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que prevé la posibilidad de que el administrado indique que el titular de un órgano incurre en una de las causas de abstención establecidas, y que aun así, está interviniendo en un

⁴⁷ El artículo 87 de la LPAC habla de las actuaciones complementarias, estipulando “(...) El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a **quince días**. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias.”

procedimiento. Si el interesado cree que se da esa causa de abstención, puede promover la recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento⁴⁸.

Cuando esta se resuelva, se retomará de nuevo con el procedimiento.

En el artículo 23, se plantea el supuesto de la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar.

1. Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

2. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

La ampliación del plazo máximo es una medida excepcional, que puede usarse una vez se hayan agotado los medios personales y materiales y no se pueda resolver en el periodo establecido por la Ley, porque el número de solicitudes formuladas o de personas afectadas produce esta demora en la resolución y notificación. Por ello, el órgano competente para resolver, con consentimiento o a propuesta del órgano superior, podrá decidir que en los casos que fundadamente sepa que va a ser imposible resolver y notificar en el plazo establecido, se proceda a una ampliación de dicho plazo. El precepto último del artículo 23 establece que no cabrá recurso contra la ampliación del plazo.

3.2 EL SENTIDO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Como siempre, llegados a este punto, debemos diferenciar el silencio administrativo dependiendo del tipo de procedimiento en que se dé⁴⁹.

⁴⁸ PALOMAR, Alberto y FUERTES, Javier. *La recusación*, Practicum de V-LEX. Véase la página web: <https://app.vlex.com/#vid/427629834>

⁴⁹ PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la actividad administrativa*, 3ª Edición, Madrid, Ediciones Universitas S.L, 2015, pág. 43-49.

i) Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando vence el plazo máximo para resolver sin que se notifique la resolución expresa, se produce la legitimidad del interesado o interesados para entender la misma **estimada** por silencio administrativo.

Por lo tanto, la norma general es el silencio estimatorio.

Existen por supuesto excepciones: cuando una norma con rango de Ley, o una norma de Derecho Comunitario o Derecho Internacional que sea de aplicación en España establezcan lo contrario, se producirá silencio desestimatorio o negativo.

Hay que añadir a este precepto, que cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o el ejercicio de las mismas, la ley que disponga el carácter desestimatorio de la pretensión, debe fundar el mismo en “razones imperiosas de interés general”, tal como se dedujo de la trasposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que dio lugar a la reforma en 2009 del régimen del silencio administrativo con la Ley Ómnibus.

El silencio también tendrá efecto estimatorio cuando se haya interpuesto un recurso de alzada contra un previo silencio negativo, y en dicho procedimiento del recurso de alzada vuelva a producirse otro silencio⁵⁰. En estos casos de doble silencio, aunque la regla es el silencio negativo en los recursos, regirá el silencio positivo en el recurso de alzada. Añadiéndose ahora que sí será silencio negativo cuando se trate de alguno de los cuatro procedimientos sujetos a silencio negativo según el art. 21.2 (derecho de petición, recurso de revisión de oficio, etc). Así pues, el doble silencio se produce cuando ante el recurso de un silencio desestimatorio, la Administración no responde y la solicitud del interesado, se estima por otro silencio.

⁵⁰ Véase: “Silencio administrativo en la Ley 39/2015”, *Blog SAANOSERBALCONLEGAL*, abril de 2016, página web: <http://saanosserbalconlegal.es/silencio-administrativo-ley-39-2015>



En cuanto al **silencio desestimatorio**⁵¹ o negativo, existen varios preceptos en que así se estipula:

- En los procedimientos relativos al ejercicio de petición (art.29 CE), cuando la estimación de los mismos tuviera como consecuencia la adquisición por el solicitante o terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público,
- Cuando sean actividades que produzcan perjuicios al medio ambiente.
- En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.
- En los procedimientos de revisión de oficio que hayan sido iniciados a solicitud de los interesados

En cuanto a los efectos de la estimación o desestimación de las solicitudes que se den, cabe decir:

- La estimación de una solicitud por silencio administrativo, tiene consideración a todos los efectos 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, una vez acabada la vía administrativa, acudir a lo contencioso-administrativo cuando resulte necesario.

⁵¹ GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, 1º Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2016, pág. 71 y ss.

ii) Silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio.

En los procedimientos iniciados de oficio, cuando se produzca el vencimiento del plazo máximo fijado por la ley sin que la Administración haya dictado y notificado resolución expresa, no se puede eximir a la misma del cumplimiento de su obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos⁵²:

- Cuando se tratase de procedimientos en que se pudiera reconocer o constituir derechos o análogas situaciones jurídicas favorables, los interesados deberán entender por desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo negativo.

- Cuando se trate de procedimientos en la Administración ejercita la potestad sancionadora o de intervención en general, cuyo desarrollo o actuación pueda producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá en todo caso la caducidad y el archivo de las actuaciones.⁵³

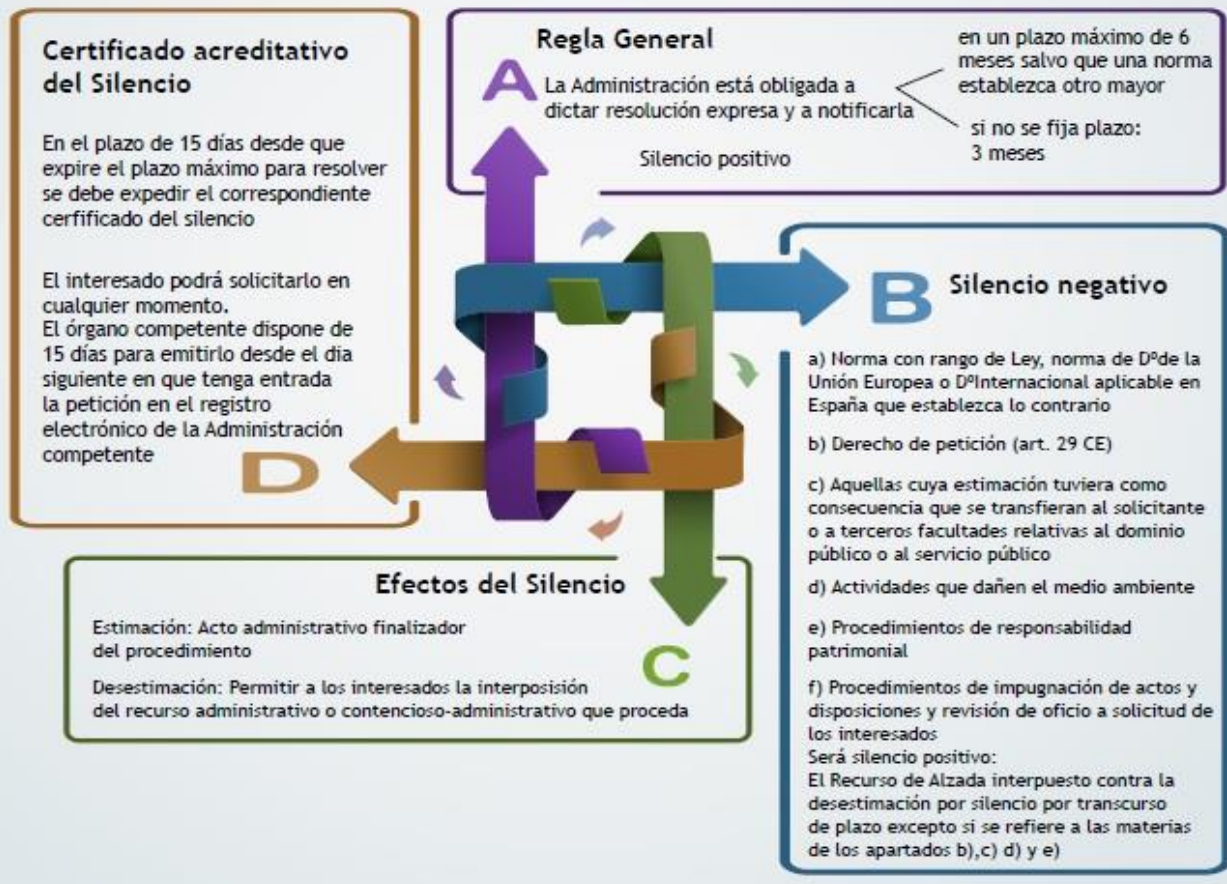
Cuadro del silencio administrativo positivo. Fuente:
<http://saanosserbalconlegal.es/silencio-administrativo-ley-39-2015>

⁵² GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, 1º Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2016, pág.80 y ss.



El silencio administrativo en la Ley 39/2015

Procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art.24)



3.3 EL CERTIFICADO DEL SILENCIO.

A continuación, conviene destacar la figura del certificado de los actos producidos por silencio⁵⁴, desarrollando principalmente sus antecedentes y la nueva regulación en la LPAC.

La Certificación de actos presuntos se contemplaba ya en el artículo 44 de la Ley 30/1992, como se indica en apartados anteriores, siendo esta certificación necesaria para la eficacia del acto presunto producido por el silencio de la Administración. Era una obligación o carga del interesado proceder con la solicitud del certificado a la

⁵⁴ Véase *La Enciclopedia Jurídica*: “El silencio administrativo”, edición 2014, página web: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/silencio-administrativo/silencio-administrativo.htm>

Administración, que debía emitir el mismo en un plazo de 20 días desde la petición, señalando el sentido del silencio que se había producido.

La certificación resultaba esencial a la hora de la interposición de los recursos, tanto administrativos como de lo contencioso-administrativos. Los plazos para interponer tales recursos, debían de contarse a partir del día siguiente de la emisión del certificado o al finalizar el plazo de emisión del mismo si este aún no se había resuelto.

En cuanto a sus orígenes y antecedentes, se debe destacar la **denuncia de la mora** recogida en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el cual establecía que para proceder con la impugnación del silencio administrativo, el interesado debía denunciar la mora cuando hubieran transcurrido tres meses desde que efectuó la solicitud a la Administración. Si tras la denuncia de la mora, se cumplieran tres meses sin que la Administración respondiese, quedaría expedita la vía para el recurso del acto presunto.

La reforma de la Ley 30/1992 efectuada por la Ley 4/1999, instaura la regulación definitiva de la certificación, convirtiéndose esta en un método o mecanismo, junto a cualquier otro medio de prueba del Derecho, para la acreditación de la existencia del acto producido por silencio, siendo independiente la certificación de la eficacia del acto.

El Tribunal Constitucional ajustó el alcance de la certificación como condición de la eficacia de actos presuntos, en sentencias como la 3/2001⁵⁵ o la 184/2004⁵⁶, en que indica que si (...) *la finalidad esencial de la solicitud de actos presuntos anteriormente contemplada en el art. 44 LPC no era otra que denunciarla mora de la Administración a fin de propiciar una respuesta expresa de la misma, la consecuencia que debió llevar aparejada este entendimiento del precepto, de acuerdo con las exigencias derivadas del derecho de acceso a la jurisdicción que garantiza el art. 24.1 CE, no podía ser la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, sino la concesión a los recurrentes de un trámite para subsanar la referida omisión, conforme al art. 129.2 LJCA, dando una nueva oportunidad a la Administración demandada para dictar resolución expresa. Por tal motivo, la decisión del órgano judicial de inadmitir el recurso contencioso-administrativo, equiparando la falta de dicha solicitud a la inexistencia de acto que*

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2001, de 15 de enero. Se trata de una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia), concretamente de la inadmisión de recurso contencioso-administrativo por no haber solicitado la certificación de acto presunto.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2004, de 2 de noviembre. Es otro ejemplo de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pues como sucedió en la sentencia 3/2001, se vuelve a inadmitir el recurso de lo contencioso-administrativo por no haber solicitado el certificado de acto presunto.

recurrir, ha de ser considerada excesivamente formalista y claramente desproporcionada”⁵⁷

La certificación, tras la reforma de la Ley 4/1999, se reduce finalmente a un documento acreditativo del acto presunto. El Tribunal Supremo, en una sentencia del 16 de diciembre de 2010, entiende que:

“(…) no teniendo la certificación otra finalidad que ser un medio de prueba del silencio ya producido.”

Respecto a la Ley 39/2015, se hace alusión al certificado del silencio en el artículo 24.4, entendiendo el valor del mismo en términos similares a los que se usaba en la Ley 30/1992. Lo único en que varía es en el modo de su emisión: el art. 24.4 establece *“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.”*

Esto significa que el certificado será expedido de oficio por la Administración competente para resolver, en el plazo de 15 desde que el plazo máximo para resolver procedimiento, finalice.

En estas circunstancias, se puede decir que la emisión del certificado pasa a ser una obligación de la Administración que debe resolver, independientemente de que el interesado este legitimado también para solicitarla.

⁵⁷Decía el Tribunal Supremo en la sentencia de 4 de febrero de 2002 que debido a que la exigencia era bastante insulsa, es decir, carente de contenido, como requisito de procedimiento además de procesal, en relación al certificado de actos presuntos, las normas del art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, fueron modificadas, por la Ley 4/1999.

Con la reforma, el Certificado ha de ser expedido por el órgano que debe resolver, precepto que introduce el legislador con la intención de forzar, por decirlo de algún modo, a la Administración competente para su resolución, o mejor dicho, al personal encargado de la misma, para que resuelva en plazo. Esta medida se ajusta bien para los casos de Administraciones en que resuelven órganos unipersonales, pero cuando se trata de órganos colegiados, es muy inusual que el mismo órgano llegue a un acuerdo para extender la certificación, por lo que la emisión de la certificación la acaba remitiendo su Secretaría. Esta misma problemática afecta también a la notificación de actos y resoluciones, que a tenor del art.40 de la LPAC, debe efectuarse por el órgano a quien compete dictarlos. Entiendo que es óptimo que en ambos casos, la notificación o la emisión de certificado se efectúe por el órgano incorporado a la organización del que tenga atribuidas las funciones tanto de notificar como de certificar en su caso, para así aligerar la carga de trabajo a que están expuestos.

Asimismo, el interesado puede solicitar el certificado cuando considere oportuno, comenzando el cómputo del plazo de 15 días a partir del día siguiente del que su petición entre en el registro electrónico de la Administración que deba resolver.

Es bastante curioso que la Ley prevea este precepto: lo que se produce cuando el interesado solicita el certificado a la Administración, es la ampliación del plazo que tiene la misma para emitirlo, pues es una obligación de la Administración emitirlo de oficio, y la solicitud del interesado solo puede existir con posterioridad al nacimiento de esta obligación. Carece de sentido, pues lo único que provoca la solicitud del certificado por el interesado, es la dilatación del plazo por parte de la Administración para emitirlo, ya que no deja de ser su obligación. Esto es, en definitiva, un perjuicio para el administrado.

Es importante resaltar que existe la posibilidad de que se produzca una resolución extemporánea por parte de la Administración en el periodo en que esta debe emitir el certificado. Si esto ocurre, debemos entender que la certificación del acto presunto pierde su valor en confrontación con la resolución expresa, ya que o bien confirma el silencio positivo o por otro lado puede resolver el fondo del asunto, superando la desestimación presunta, que solo actúa en interés del administrado para que pueda interponer los recursos que estime oportunos. La Ley no dice nada al respecto.

Si el interesado requiere la Certificación del silencio estimatorio, la resolución es bastante sencilla en el sentido de que la estimación es una situación jurídica que no se

puede revocar por medios ordinarios, lo que produce que la Administración competente para resolver, no tenga margen de discrecionalidad. Se producirá la Certificación o la resolución.

Cuando se da el silencio negativo, el acto presunto no resuelve el fondo del asunto, por lo que es más recomendable emitir el certificado, pues existe la posibilidad de que resolver en el plazo de los 15 días sea imposible si aún quedan trámites pendientes que puedan demorar dicho plazo.

Es relevante recordar que, aunque se emita el certificado de acto presunto, se mantiene la obligación de la Administración de resolver, ya que la Certificación solo es un documento más para probar la existencia del acto presunto.

Generalmente los procedimientos se dilatan en busca de la estimación de la solicitud, por eso los interesados no suelen impugnar el silencio.

Como señalaba con anterioridad, el plazo para emitir la certificación es de 15 días desde el día siguiente a la finalización del plazo para resolver. Si el certificado no se emite en el plazo de esos 15 días, esto no afecta a la producción de los efectos del silencio, ya que solo es un medio de prueba. En ocasiones, actúan las disposiciones en que se recoge la responsabilidad de la tramitación (art.20 LPAC), ya que la carencia de emisión del certificado, puede ser perjudicial para el ejercicio de los derechos de los interesados.⁵⁸

En conclusión podemos decir que la trayectoria del silencio ha sido preponderantemente de índole estimatoria, aunque siempre con excepciones. La LPC de 1958 recoge el silencio administrativo como una institución desestimatoria de las pretensiones de los ciudadanos, primando así el valor negativo de la carencia de respuesta de la Administración. Con el transcurso de los años, se creó la Ley 30/1992, que fue toda una innovación para esta doctrina. Con esta ley comenzó a darse como norma general el silencio estimatorio, efectuando un cambio radical a lo instaurado en la anterior legislación administrativa. La única excepción que existía a la generalidad del silencio positivo era aquella que se podía incorporar por medio de los reglamentos. Con la reforma acaecida a través de la ley 4/1999 en la ley 30/1992, continúa el imperio del

⁵⁸ HERRAÉZ, Pablo, “El certificado de actos producidos por silencio: antecedentes y nueva regulación”, *Blog sobre procedimiento administrativo*, noviembre 2016, página web: <https://procedimentadministratiu.blogspot.com.es/2016/11/el-certificado-de-actos-producidos-por.html>

silencio estimatorio, esta vez, con excepción legal, que sustituye a la anterior excepción reglamentaria.

Con la trasposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, se crea la Ley 25/2009, es decir, la Ley Ómnibus, que afecta a la excepción del silencio positivo como norma general, imponiendo que solo se producirá la desestimación a través de normas con rango legal y siempre por motivos de interés general. Con la Ley ómnibus, lo que se produce es un fortalecimiento del carácter estimatorio del silencio, siendo cada vez más fuerte esa generalidad de que hablaba.

La ley 39/2015, que es la que actualmente tenemos vigente, ha producido una ligera inmovilización a esta tendencia hacia la generalización del silencio positivo, manteniendo la excepción de que se producirá silencio desestimatorio cuando una norma con rango de Ley así lo plantee, pero solo por razones de interés general en el caso de procedimientos relativos al acceso a actividades o su ejercicio.

3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS DE INTERPOSICIÓN DE RECURSOS CONTRA EL SILENCIO.

La reforma efectuada por la LPAC, ha afectado en muchos aspectos a la anterior LRJPAC, incluyendo en este aspecto, a los recursos para la impugnación de actos.

En este sentido, cabe hacer referencia a la serie de cambios y efectos que se han producido en los plazos de impugnación del silencio administrativo con la variación que aconteció en el régimen de lo contencioso-administrativo después de la sentencia del Tribunal Constitucional 52/2014, de 10 de abril, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad que tenía pendiente desde 2005 (la 2918/2005⁵⁹) respecto de la compatibilidad del art.46.1, segundo inciso, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa con el derecho fundamental⁶⁰ a la tutela judicial efectiva.⁶¹

Como se ha insistido con anterioridad, el silencio no es otra de las formas de resolución de procedimientos que tiene establecido la Administración, sino que es propiamente una garantía para que el administrado pueda proceder con la apertura del procedimiento judicial. En este sentido ya se pronunciaba la exposición de motivos de la Ley 30/1992 (modificada por Ley 4/1999) cuando señalaba:

“Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra norma tradicional. No sería exacto. 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 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

⁵⁹ El Tribunal Superior de Justicia plantea la cuestión de inconstitucionalidad porque, en el procedimiento del que trae causa, la Administración demandada opuso la extemporaneidad del recurso contra un acto presunto –en este caso, con sentido desestimatorio-, interpuesto habiendo transcurrido el plazo de 6 meses previsto.

⁶⁰ La desestimación presunta debe equipararse a los supuestos de notificación defectuosa (por todas, véanse SSTC 14/2006, de 16 de enero (RTC 2006, 14) y 39/2006, de 13 de febrero (RTC 2006, 39) ; y también STS de 21 de marzo de 2006).

⁶¹ REQUERO IBÁÑEZ, José Luis. “De nuevo sobre el plazo para recurrir en caso de silencio administrativo: Comentario a la STC 52/2014, de 10 de abril -EDJ 2014/56893”, *Revista de Jurisprudencia*, Editorial Lefebvre– El Derecho, abril 2015.

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.”⁶²

Cuando se excede el plazo máximo para la emisión de la resolución, sea el predeterminado en la normativa específica, sea el plazo de tres meses en caso de carecer la normativa específica del mismo, tal como se contiene en el art. 21.3 de la LPAC, el interesado puede optar por la proposición de la solicitud de resolución expresa, o decantarse por la opción del recurso, sea administrativo o recurso contencioso-administrativo⁶³.

4.1 EL RECURSO DE ALZADA:

En la ley 39/2015, este recurso se recoge en el art.121, que en su apartado primero expone: *“Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1⁶⁴, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó.”*

El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el auto recurrido o el que fuera competente para resolverlo, debiendo estos remitirlo al superior jerárquico que se trate.

La cuestión relevante radica en los plazos, pues el art.122 dice: *“El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos”* en este sentido, indica un plazo para recurrir actos expresos.

Pero la salvedad, es decir, el dato reseñable, lo encontramos en el art.122.2:

⁶² Exposición de motivos de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.

⁶³ IZQUIERO ROSSI, Rafael. “El silencio administrativo y el agotamiento de la vía administrativa previa”, *Blog Contenciosos.com*, noviembre 2016. Véase página web: <https://www.contenciosos.com/procesal/silencio-administrativo-agotamiento-via-administrativa/>.

⁶⁴ Este artículo contiene el objeto y clases de los recursos administrativos, exponiendo los tipos de actos y resoluciones que se pueden recurrir (actos y resoluciones en vía de tramite), recurso que se puede emplear, además de los actos ante los que no cabe la vía administrativa (disposiciones administrativas generales) o el régimen de impugnación de las reclamaciones económico-administrativas.

“Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.”

Esta supresión del plazo para interponer recurso cuando éste se interponga frente a una desestimación por silencio administrativo de una solicitud o escrito formulado por el interesado, ha sido una reclamación constante por parte de la jurisprudencia.

Con este precepto, se introduce la reforma afectante a la impugnación del silencio administrativo, pues ya no existe un plazo máximo para interponer el recurso cuando, como sucedía en la anterior legislación; en la ley 30/1992, concretamente en el artículo 115, se recoge la interposición del recurso de alzada *“El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso.”* Siendo para los actos expresos el mismo plazo que en la actual ley. La salvedad la encontramos en los actos no expresos, en que la LPAC, a tenor de la doctrina del TC, elimina dicho plazo, dejando este precepto carente de contenido: *“Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos”*.

4.2 RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN:

Siguiendo el modelo establecido para el recurso de alzada, en la LPAC, encontramos en el artículo 123 los actos que se puede recurrir a través del recurso potestativo de reposición *“Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.”* Estableciendo claramente, que este recurso cabe solo para los actos que finalicen la vía administrativa, y que es condición *sine qua*

non para interponer el recurso contencioso administrativo, que previamente se haya resuelto o desestimado el recurso de reposición.⁶⁵

Como sucede en el recurso de alzada, la peculiaridad está en los plazos para la interposición del recurso, que han sido eliminados para los actos que no sean expresos, tal como se refleja en el artículo 124.1 *“Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.”*

Se ha efectuado un cambio en relación a la anterior ley LRJPAC, que estipulaba un plazo de tres meses para la interposición del recurso en caso de actos no expresos (art.117). Este plazo de tres meses, en caso de transcurrir, dejaría abierta la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

4.3 RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:

Es conveniente precisar en todo caso, que la Sentencia del Tribunal Constitucional, ha jugado un papel fundamental en la eliminación de los plazos para la interposición de recursos. Así pues, al surgir esta sentencia, se eliminó el plazo para interponer el recurso contencioso – administrativo contra el silencio desestimatorio. Esta medida, procuró que el legislador, a la hora de redactar la LPAC, tomase en consideración tal supresión, eliminando a su vez el plazo de los recursos administrativos ordinarios.

El artículo 46.1 LJCA establece el plazo de tiempo en que cabe la posibilidad de interponer el recurso contencioso-administrativo.

Este precepto, establece lo que podríamos denominar “dos normas” dependiendo de si la actividad administrativa que se impugna es expresa o no en relación con la interposición del recurso contencioso-administrativo:

1) Actos o disposiciones expresos: Dos meses a contar desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa

⁶⁵ Declara con estas palabras el art.123.2 de la LPC *“Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.”*

2) Actos o disposiciones que no sean expresos: Seis meses que se computarán, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.⁶⁶

La Sala de lo Contencioso – Administrativo del TSJ de Castilla La Mancha considera, en el marco de un recurso contencioso – administrativo, que la previsión contenida en el inciso final del art. 46.1 LJCA⁶⁷, de cuya validez depende el fallo, puede ser contrario a la Constitución y, por ello, plantea la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

El TSJ de Castilla La Mancha considera que no es posible constitucionalmente establecer un plazo de caducidad para la interposición del recurso contencioso-administrativo en los casos en que la Administración no ha dado respuesta a la petición efectuada por el administrado, pues sería contrario al derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el art. 24.1 CE, ya que esto opondría una serie de obstáculos innecesarios y excesivos al posible acceso a los Tribunales por parte de los ciudadanos.

El administrado, podría, incluso tras haber pasado el plazo de seis meses, reclamar a la Administración su deber de resolver, abriendo así un cauce al recurso contencioso-administrativo contra la denegación expresa o presunta de esta solicitud⁶⁸.

Para el Tribunal Constitucional es necesario tener en cuenta que la regulación de la LRJPAC acerca del silencio negativo en el momento de la promulgación de la LJCA, no es la actual, dato necesario para poder así determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma.

Cabe reseñar, que ahondando de manera superficial en el silencio desestimatorio, podemos comenzar por contemplar el silencio administrativo negativo en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

La atribución de un valor negativo o desestimatorio al silencio o inactividad formal de la Administración tiene un origen y una funcionalidad muy concretos,

⁶⁶ FUERTES, Javier. “El plazo de interposición del recurso contencioso – administrativo para la impugnación de los actos presuntos” (interpretación del art. 46.1 LJCA en la STC 52/2014, de 10 de abril), *Revista de Estudios Locales*, Julio 2014.

⁶⁷ Cita textual del art.46.1 LJCA: “*El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto*”

⁶⁸ REQUERO IBÁÑEZ, José Luis. “De nuevo sobre el plazo para recurrir en caso de silencio administrativo” *Revista de Jurisprudencia*, número 1, marzo de 2015.

enfocados siempre a la configuración del recurso Contencioso-Administrativo. Este recurso es un procedimiento que se usa para impugnar actos previos que se revisan a posteriori.

Así pues, se entiende que si la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solo puede conocer de recursos interpuestos contra actos que hayan sido previamente dictados por los órganos de la Administración, la falta de respuesta de la Administración a una solicitud, produce la privación al interesado de la posibilidad de pedir al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo la garantía judicial pertinente, ya que no existe ningún acto administrativo susceptible de recurso. Para evitar esta situación de indefensión del peticionario, la Ley presume que, de haber transcurrido un determinado plazo sin respuesta desde que se efectuó la petición, la solicitud ha quedado desestimada.

Esta técnica del silencio negativo surge en España con la introducción de los Estatutos Locales de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, la Ley Municipal Republicana de 1935 y, más tarde, por la Ley de 18 de marzo de 1944, a propósito del Recurso de Agravios (en materia de personal). Esta regulación parcial y limitada no se generaliza hasta la promulgación de la LJCA de 1956 que estableció en su art. 38 un régimen general y uniforme para todos los ámbitos administrativos, régimen luego retocado levemente por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (art. 94).⁶⁹

De esta forma, en la *“ordenación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999 ya no tienen encaje en el concepto legal de «acto presunto» los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada, pues en tales supuestos el ordenamiento excluye expresamente la constitución ipso iure de un acto administrativo de contenido denegatorio”*⁷⁰.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, distingue los efectos del silencio administrativo, según sea positivo (es decir, estimatorio) o negativo (desestimatorio).

La estimación por silencio administrativo, entiende el Pleno, “tiene a todos los efectos consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”. Sin

⁶⁹ Véase: *Practicum Procedimiento Administrativo Común 2016*, Editorial Aranzadi, S.A.U., Enero de 2016.

⁷⁰ Cito textualmente de la Sentencia de Tribunal Constitucional, de 10 de abril de 2014.

embargo, 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”.

En este sentido, el silencio desestimatorio ya no va a ser considerado propiamente un “acto” con efectos jurídicos, si no que va a volver a ser una ficción legal que puede impugnarse.

Teniendo en cuenta lo relatado con anterioridad, el TC, considerando la nueva “estructura” del silencio administrativo que se introdujo con la Ley 4/1999 “*ya no tienen encaje en el concepto legal de acto presunto en los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada*”.

Consecuentemente, “*la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 LJCA*”.

De esta forma, la sentencia reconoce que, “*es manifiesto que el inciso legal cuestionado no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio. Por todo ello, procede declarar que el inciso legal cuestionado no vulnera el art. 24.1 CE*”.

Cabe resaltar, un voto discrepante, el de la magistrada Adela ASUA. Ella considera que el TC interpreta la legalidad de una forma que no le corresponde, siendo “asistemática” dicha interpretación, además, estima conveniente destacar que la cuestión de inconstitucionalidad se debió estimar en su momento, ya que el artículo cuya interpretación se discute, “*cercena el acceso a la jurisdicción*” de los ciudadanos.

La magistrada ASUA, estima que el problema de constitucionalidad del art. 46.1 LJCA, se encuentra en que el legislador ha establecido un plazo para la interposición de recursos que comienza a transcurrir sin tener en consideración “si los interesados han realizado o no actuaciones que supongan conocimiento de la producción de los efectos del silencio y del sentido, estimatorio o desestimatorio, de tales efectos”, cuando, legalmente, no deja de ser e un deber de la Administración informar sobre todos estas cuestiones.⁷¹

⁷¹ El TC afirma que no hay plazo para recurrir decisiones desestimatorias por silencio administrativo. Véase la página web: <http://www.abogacia.es/2014/04/25/el-tc-afirma-que-no-hay-plazo-para-recurrir-decisiones-desestimatorias-por-silencio-administrativo/>

Así pues, a grandes rasgos, podemos resumir que con la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2014, de 10 de abril, lo que se ha efectuado es una afirmación del derecho de tutela judicial efectiva de que son beneficiarios todos los ciudadanos, para que siempre que estimen conveniente su necesidad de ejercerlo, puedan hacerlo sin que obre un límite que impone la Administración como es un plazo preclusivo. El silencio es el resultado de una carencia del cumplimiento de las funciones propias de la Administración, como es resolver y notificar de forma expresa. Evitar que por desinformación, un ciudadano pueda ejecutar un derecho, ya sería del todo inapropiado para un Estado en que impera la legalidad.

VI. CONCLUSIONES.

El mundo jurídico está en continuo cambio; por ello es necesario un completo desarrollo legislativo para adecuar cada posible supuesto cotidiano a una actualidad, que por su misma naturaleza, es variante.

Como cualquier rama del derecho, el derecho administrativo forma parte de ese cambio continuo, siendo incluso, a mi juicio, una de las partes que más debe adaptarse a las circunstancias sociales del momento. Al ser un derecho público, siempre se usa como forma de dirigir las relaciones existentes entre los ciudadanos y los órganos de poder del Estado, sin olvidar que los mandatos que emiten las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones son obligatorios. De ahí podríamos decir que surge en parte la necesidad de una protección incluso más férrea del ciudadano, para evitar la indefensión del mismo.

El silencio administrativo ha sido siempre una figura peculiar, cuyos efectos son necesarios en muchos aspectos, entre los que es importante resaltar la presión que ejerce esta figura en la obligación de resolver de la Administración (el tener que ceder una capacidad o efectuar cualquier acción, que de haber resuelto a tiempo, no tendría por qué hacer, supone un gasto económico además de social, relativamente subjetivo, en el sentido de que se pierde un tiempo y unos recursos que podrían haberse empleado para otros menesteres), la protección del ciudadano, que tiene la garantía de que salvo excepciones, la producción del silencio siempre va a jugar a su favor, obrando la inactividad como un acto administrativo en el caso de ser silencio estimatorio, y como una mera ficción jurídica a efecto de impugnación, convirtiendo esto en una salvaguarda de sus pretensiones, entre otras.

El cambio acompaña al silencio administrativo desde el primer vestigio que se tiene del mismo, por su naturaleza de institución a favor del ciudadano, debe adaptarse a las necesidades y pretensiones sociales del momento. Al efectuar una sistematización cronológica del mismo, he podido observar cómo esta figura ha ido evolucionando de una forma bastante positiva, en sentido de que el ciudadano cada vez está más “protegido” por el silencio. Con la Ley 39/2015, lo único que se hace es dar un paso más en su régimen jurídico, aunque no siempre en beneficio del ciudadano, pues como se ha explicado con anterioridad, esta Ley ha obrado una modificación negativa para el administrado, en el sentido de que ha supuesto una paralización a esa tendencia de generalización del silencio positivo en que habían incurrido las leyes precedentes. Es

relevante reseñar que el silencio ha sufrido cambios y modificaciones que nos han conducido directamente a donde estamos hoy, pero no hay que olvidar cómo se llegó a este punto. Con la Ley de 1958, el silencio tenía carácter desestimatorio generalmente: con el desarrollo posterior, llegamos la Ley 30/1992, cargada de innovación en muchos aspectos a nivel de procedimiento, acto, efectos, etcétera, pero una de sus modificaciones más trascendentales fue la generalización del silencio estimatorio salvo los casos en que una norma reglamentaria estipulase lo contrario. Fue un significativo avance, pues hasta entonces el ciudadano se encontraba en una posición de desventaja con la Administración Pública, pero a partir de esta sustancial variación, se abría la puerta hacia un desarrollo más garantista y partidario del administrado. Con la reforma de 1999, se da otro giro de tuerca más: se endurece el requisito para excepcionar la generalidad del silencio estimatorio: solo cabe excepción de norma con rango de Ley.

La trasposición de la Directiva de Servicios, que dio lugar a la Ley Ómnibus, supone otro pequeño paso: la limitación se endurece aún más, siendo limitada a una norma con rango de Ley y por “razones imperiosas de interés general”, concepto que ha dilucidado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Finalmente, se aprueba la Ley 39/2015, punto más reseñable y parte fundamental en que se enfoca el trabajo. Con esta Ley, se introducen cambios y ampliaciones de algunos de los artículos que se preveía con anterioridad en la Ley 30/1992. A destacar: la ampliación de los supuestos de suspensión, entre los que encontramos como novedad la suspensión de procedimientos en caso de que exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente la resolución (art.22.1.d) o la suspensión cuando se requiera un pronunciamiento previo de otro órgano jurisdiccional. Otra alteración relevante, se produce en el certificado de silencio, que pasa ser una obligación de la Administración Pública su emisión de oficio, sin perjuicio de que el interesado pueda solicitarlo.

La trascendencia de la reforma efectuada por la ley 39/2015, va más allá de la propia figura del silencio, siendo innovación esencial los cambios acaecidos en los recursos administrativos ordinarios y en el recurso contencioso administrativo. La eliminación de los plazos de impugnación del silencio desestimatorio, ciertamente fue causa o, tiene su origen en la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2014 de 10 de abril, pero la regulación oficial respecto de los recursos administrativos ha sido incluida en esta ley. Eliminando el plazo de los recursos, se vuelve a insistir en las garantías y derechos de los ciudadanos, pues jugar con la desinformación de las personas legas en

derecho a favor de la Administración, es una violación sinigual del derecho a la tutela jurídica efectiva del artículo 24, derecho que es fundamental.

Desafortunadamente, la justicia no es tan ágil como sería deseable, lo que nos ha impedido poder admirar los efectos de la nueva Ley, cómo se va desarrollando su aplicación en los tribunales y las posibles interpretaciones que pueden dar los jueces y magistrados de la misma. Con el tiempo, espero que el avance que se ha ido dando a través de las diversas derogaciones y nuevas normas en lo que al silencio se refiere, llegue a su culmen efectuando de manera real un generalización del silencio positivo, o el resultado más deseable: que la Administración, cumpla de forma clara y sin demoras su obligación de resolver para con sus administrados.

V. BIBLIOGRAFÍA.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç.

- “El silencio positivo tras el nuevo procedimiento administrativo común”. *En Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, TORNOS MAS, Joaquín, 1º Edición, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 1994.
- “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional”, *Revista de Administración Pública*, n. 145, 1998.

ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*, editorial Milano A. Giuffre, 1966.

ANDRÉS PÉREZ, Eloísa María. “Una sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo”. *Revista de administración pública*, 2004, n. 164.

COBO OLVERA, Tomás. *La obligación de resolver las peticiones formuladas a la administración y el silencio administrativo*, 1º Edición, Málaga, Fundación asesores locales, 2012.

DEL CARMEN NETTEL BARRERA, Alina. *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, 1º Edición, Barcelona, Atelier, 2012.

FUERTES, Javier. “El plazo de interposición del recurso contencioso – administrativo para la impugnación de los actos presuntos” (interpretación del art. 46.1 LJCA en la STC 52/2014, de 10 de abril), *Revista de Estudios Locales*, Julio 2014.

GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, 1º Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*, 6ª edición, Navarra, Civitas, 2009.

GÓMEZ COLILLA, Esther. “El silencio administrativo: nuevo tratamiento legal (Ley 30/1992)” *Cuadernos de trabajo social*, Nº 6, 1993.

- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, Iustel, Madrid, 2009.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Consideraciones sobre el contencioso- francés”, *Revista de Administración pública*, n.15, 1954.
- HAURIOU, Maurice. *Principios del Derecho Público y Constitucional*, traducción de RUIZ DEL CASTILLO, Carlos. 1º Edición, Madrid, 2003.
- HERRAÉZ, Pablo, “El certificado de actos producidos por silencio: antecedentes y nueva regulación”, *Blog sobre procedimiento administrativo*, noviembre 2016, página web: <https://procedimentadministratiu.blogspot.com.es/2016/11/el-certificado-de-actos-producidos-por.html>
- IZQUIERO ROSSI, Rafael. “El silencio administrativo y el agotamiento de la vía administrativa previa”, *Blog Contenciosos.com*, noviembre 2016. Véase página web: <https://www.contenciosos.com/procesal/silencio-administrativo-agotamiento-via-administrativa/>.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. “Ley Ómnibus: una revolución en las técnicas de intervención administrativa” *IE Law School*, Madrid, 2010
- MORILLO VELARDE PÉREZ, José. *Los actos presuntos*, 1º edición, Marcial Pons, 1995.
- PALOMAR, Alberto y FUERTES, Javier. “La recusación”, *Practicum de V-LEX*. Véase la página web: <https://app.vlex.com/#vid/427629834>
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la actividad administrativa*, 3º Edición, Madrid, Ediciones Universitas S.L, 2015.
- QUINTANA LOPEZ, Tomás. *SILENCIO ADMINISTRATIVO, Estudio general y procedimientos sectoriales*, 1º Edición, Valencia, Tirant to Blanch, 2012.
- REQUERO IBÁÑEZ, José Luis. “De nuevo sobre el plazo para recurrir en caso de silencio administrativo: Comentario a la STC 52/2014, de 10 de abril -EDJ 2014/56893”, *Revista de Jurisprudencia*, Editorial Lefebvre– El Derecho, abril 2015.

RIVERO YSERN, Enrique. “Obligación de resolver y silencio administrativo”. En: RIVERO ORTEGA, R. *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común*, 1º Edición, Lisboa, Juruá Editorial, 2016.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, 4ª Edición, Madrid, Iustel Publicaciones, 2016.

SANTISTEBAN ARZOZ, Xabier. “Apogeo y crisis del silencio administrativo positivo”, *Revista española de Derecho Administrativo* n. 170/2015, Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2015.

TRENTIN, Silvio. “L’atto amministrativo”, En: MARTÍNEZ USEROS, Enrique. La teoría del silencio administrativo en el régimen jurídico municipal español, *Revista de estudios de la vida local*, n.32, marzo-abril, 1947.