

## DIEZ RAZONES PARA PROPONER LA REFORMA JURÍDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

### TEN REASONS TO PROPOSE THE LEGAL REFORM OF ADMINISTRATIVE SILENCE

JESÚS BOLADO-ALONSO\*<sup>1</sup>

Universidad Nacional Educación Distancia. Investigador en formación en Derecho y Ciencias Sociales. Santander (Cantabria). España.

jeboal@telefonica.net

**Resumen:** La necesidad de construir un procedimiento administrativo rápido, ágil y flexible justifica la necesidad de este estudio, frente a uno de los problemas jurídicos actuales más graves, que se detectan en la práctica española, como es el silencio administrativo o de otra forma la falta de respuesta de una Administración silente en sus procedimientos con sus administrados.

Para la defensa de la reforma jurídica de esta figura, ha sido necesario proponer una visión en conjunto sobre sus orígenes y la situación actual en el ordenamiento jurídico, analizando el impacto de las últimas sentencias sobre el tema.

La conclusión alcanzada confirma la tesis planteada de que actualmente el fin de la sociedad, es conseguir tener una Administración eficaz, eficiente y diligente en la que no tiene cabida el Silencio

---

\* Investigador en formación en Derecho y Ciencias Sociales. Línea de investigación en Gestión Pública, Estado del Bienestar, UNED; Licenciado en Derecho UNED; Grado en Ciencias Jurídicas de la Administración, UNED; Licenciado en Veterinaria, LEON; Máster en Dirección Pública, Políticas Públicas y Tributación, UNED; Experto en Sanidad Ambiental, CANTABRIA; Funcionario de carrera de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Ganador VIII Premio de Investigación CEARC Cantabria. Orcid iD <https://orcid.org/0000-0001-9447-5119>.

Administrativo y todo ello supone buscar nuevas propuestas metodológicas como la que se plantea en este estudio. Con ello se reforzarían las garantías procedimentales, se recuperaría la confianza de los administrados, cuando se relacionan con la administración, pero además permitiría una aplicación más eficaz del Derecho Administrativo y un mejor control de la aplicación del procedimiento.

**Palabras clave:** Silencio Administrativo, reforma administrativa, procedimiento administrativo, Administración Pública, gestión pública.

**Abstract:** The need to build a fast ,agile and flexible administrative procedure justifies the need for this study , in the face of one of the most serious current legal problems that are detected in Spanish practice, such as administrative silence or otherwise the lack of response of a silent administration in its procedures with its administered.

For the defense of the legal reform of this figure, it has been necessary to propose a joint vision on its origins and the current situation in the legal system, analyzing the impact of the last sentences on the subject.

The conclusion reached confirms the thesis that currently the aim of society, is to have an effective, efficient and diligent administration in which administrative silence has no place and all this means finding new methodological proposals such as the one proposed in this study.

This would strengthen the procedural guarantees, recover the trust of the administrated, when they are related to the administration, but also allow a more effective application of Administrative Law and a better control of the application of the procedure.

**Key words:** Administrative silence, administrative reform, administrative Procedure, Administration, Public Management.

Recepción original: 05/06/2019

Aceptación original: 25/12/2019

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA. III. ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO CON BASE EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EN RELACIÓN CON LAS PRINCIPALES LÍNEAS JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES. IV. DIEZ RAZONES PARA PROPONER LA REFORMA JURÍDICA

## DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO. V.CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBIBLIOGRÁFICAS.

### I. INTRODUCCIÓN

Decía Rousseau que *“la mejor forma de conseguir justicia en el contrato social es mediante la democracia, aunque esta pueda convertirse en tiranía, lo justo es lo que quiere el pueblo y eso es el poder de la mayoría buscando el beneficio de todos”*.

Con este estudio se pretende analizar y comprender el alcance del Silencio Administrativo, desde sus orígenes hasta la actualidad, planteando cuestiones en cuanto a su aplicación y ejecución.

Según (García Trevijano, 1994) *“El silencio administrativo puede ser definido en sentido estricto como una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la administración y producidas además determinadas circunstancias se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras Administraciones”*.

En la Exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se afirma que esta norma representa una reforma integral y estructural del ordenamiento jurídico público con la que el legislador persigue ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, como internamente con el resto de Administraciones e Instituciones del Estado.

No obstante, esto no ha implicado una modificación sustancial de la regulación vigente de la ley, ni mucho menos se ha visto reflejado en la figura del silencio administrativo. Tampoco puede estimarse una innovación la incorporación que la ley hace de doctrina jurisprudencial consolidada en materias como la inexistencia de un plazo para impugnar los actos presuntos o la modulación de los efectos del doble silencio en el caso de los recursos administrativos.

Teniendo en cuenta que el silencio administrativo es una figura de uso muy común en las distintas relaciones de la Administración con los interesados, máxime con la necesidad e incluso el gran reto del siglo XXI de instrumentar una Administración diligente y eficaz que cumpla en el tiempo adecuado las necesidades de sus ciudadanos. No se comprende cómo no se ha llevado a cabo una reforma sustancial e incluso haber articulado los mecanismos para concebir una supresión progresiva de esta figura jurídica, en la forma y ma-

nera de concebirla hoy en día, habiéndose sustituido por otras figuras más transparentes de articular las relaciones Administración – administrado, conociendo como es el silencio administrativo, una muletilla donde cobijar carencias de la propia Administración en el devenir diario de su tramitación con los Administrados.

Por consiguiente, exige una reflexión profunda sobre los modos y maneras del uso abusivo en las Administraciones Públicas del silencio administrativo con efecto desestimatorio y las distintas razones para proponer la reforma jurídica (González Navarro, 2001) de esta figura.

Actualmente la sociedad demanda una administración moderna, diligente, responsable, generadora de bien público y transparente (Gambier y Amoedo, 2013) donde el libre ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos (Ballesteros Moffa, 2013) legitima su razón de ser.

La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarlo al interesado. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, pero no podrá exceder de 6 meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

Sin embargo en muchos casos no se cumplen estos plazos y se considera que el procedimiento se ha resuelto por silencio administrativo, dejando abierta la posibilidad de acudir a la vía contencioso –administrativa, suponiendo por consiguiente un evidente perjuicio para los interesados.

La inactividad de la Administración de eludir su obligación de resolver sus procedimientos a tiempo, supone un menoscabo a la seguridad jurídica de los ciudadanos, con el quebranto personal y económico que supone, máxime en una sociedad donde la eficacia y la eficiencia son el estandarte de la nueva Gestión Pública.

Podíamos enumerar múltiples justificaciones de la Administración, desde una carencia de medios humanos y materiales para atender los expedientes en los plazos marcados por la ley, hasta la excesiva carga de trabajo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La defensora del Pueblo en el informe anual que presenta en el Congreso de los diputados, denuncia que Hacienda recurre en exceso al silencio administrativo.

Todo ello quiebra la seguridad jurídica, la protección de la confianza legítima y la legalidad de la actuación administrativa, en la que se abusa de la posibilidad de resolver tardíamente las solicitudes o incluso no resolverlas expresamente, beneficiando a la Administración que ha incumplido su obligación de dictar resolución expresa dentro de un plazo.

La buena administración, reclama un replanteamiento de la técnica del silencio administrativo, máxime cuando nos dirigimos hacia la tramitación electrónica y la búsqueda de una Administración diligente.

En líneas generales el establecimiento de un modo eficaz, eficiente y adecuado de mejorar la relación con la Administración, aumentando el rendimiento de la organización en su conjunto e incentivando la mejora continua, tal y como inspira las Líneas Generales de la Reforma Administrativa, en el nuevo Plan Estratégico de Impulso y Transformación de la Administración Pública 2018-2020, simplificando y agilizando la tramitación de los procedimientos, los plazos en la gestión y en la forma de comunicarnos con la Administración, recuperando una confianza perdida en los últimos tiempos, en la que no tiene cabida la figura del silencio administrativo tal y como la conocemos actualmente.

Con este trabajo trato de conocer y analizar la figura del silencio administrativo a través de los textos legislativos, como de la doctrina y la jurisprudencia existente sobre el tema en nuestros Tribunales de justicia.

Planteo las razones para la reforma jurídica de la figura del silencio administrativo en las Administraciones Públicas y una posible propuesta metodológica.

La **metodología** empleada en el desarrollo del trabajo ha consistido en el estudio de legislación, doctrina (monografías, artículos específicos) y jurisprudencia sobre el tema. Resultando de todo el análisis e investigación, un estudio jurídico–descriptivo, comparado y crítico de la figura del silencio administrativo.

La principal hipótesis planteada en el estudio, es si actualmente es necesaria la figura del silencio administrativo en nuestras Administraciones Públicas o si de lo contrario debiéramos plantearnos otras opciones o alternativas.

## II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA.

En el ámbito del Derecho Administrativo, la técnica del silencio tiene su precedente en la legislación francesa, siendo regulados por primera vez a finales del siglo XIX y principios de siglo XX.

Existe una regla del procedimiento administrativo denominada “decisión previa”, según la cual los particulares sólo pueden intentar su defensa ante un juez administrativo competente, impugnando una decisión emitida por la autoridad administrativa, como un recurso contra el acto, por consiguiente, si no se dictaba acto alguno, no había nada que impugnar.

Sin respuesta a su demanda, el administrado, no podía acudir al Tribunal, para defender sus derechos. Por ello se creó la figura de “negativa ficta”, en el artículo 3 de la Ley de 17 de junio de 1900, de hecho esta institución ha inspirado diversos sistemas jurídicos.

En España se introdujo con el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 de Calvo Sotelo como sistema de acabar con las solicitudes de licencias urbanísticas municipales en demora. Igualmente fijaba el plazo de 30 días para la aprobación del presupuesto de los ayuntamientos, tras su entrada en la correspondiente Delegación de Hacienda, transcurrido el cual se entendían aprobados. Por su parte el artículo 174 del Estatuto Provincial de 1925 fijaba en 4 meses el plazo para resolver peticiones, transcurrido el cual operaba el silencio administrativo negativo, y por tanto denegada la petición.

En este proceder normativo, es de destacar igualmente en su evolución a la Ley municipal republicana de 1935 y posteriormente, la Ley de 18 de marzo de 1944, si bien fue la Ley de la jurisdicción Contencioso administrativa de 1956 (en su artículo 38), la que instituyó un régimen general del silencio negativo como mecanismo que permitiera al particular acudir a los tribunales cuando no hubiere sido resuelta su solicitud, siendo completado por la Ley sobre Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 en sus artículos 94 y 95, en la cual configura el silencio administrativo negativo “*se formulara alguna petición ante la Administración y ésta no notificará su decisión en el plazo de tres meses*” y al art 95 refiriéndose al silencio positivo, se limitaban los supuestos en que ello puede suceder y en los que además de proclamar la obligación de la Administración de resolver, incluso extemporáneamente, contemplo varios supuestos de silencio positivo, aunque manteniendo la idea de que el silencio negativo no era una forma de terminar el procedimiento. Se estableció el silencio negativo como la regla general y solo en casos tasa-

dos o en virtud de disposición legal se entendería que el sentido del mismo era estimatorio.

La STS de 8 de abril de 1933, proclamaba que *“hay que tomar como base la naturaleza de que el Silencio administrativo tiene que ser una presunción establecida a favor de los derechos e intereses de los administrados y no en un medio de eludir obligaciones y compromisos de los organismos administrativos”*.

No obstante, el transcurso del tiempo y la abundante legislación y jurisprudencia generada no ha conseguido mejorar su regulación,<sup>2</sup> sino transformar al silencio administrativo como un mecanismo de simplificación administrativa una *“patología del resultado del incumplimiento de la obligación de resolver”* (Aguado Cudola, 1997:31), así el artículo 43 y 44 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, considero que el silencio negativo era un auténtico acto, complementado mediante una certificación de acto presunto<sup>3</sup>, permitiéndose a la Administración que en el plazo concedido para expedirla, pudiera dictar resolución expresa, exonerándose de la obligación de resolver expresamente, solo cuando se hubiera emitido dicha certificación. Se establecieron varios límites al silencio administrativo positivo, estableciendo que las excepciones al mismo debían contar con amparo formal de Ley y además ser expresamente establecidas *“Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.”* (Parejo Alfonso, 1999)

A su vez la reforma de la LRJPAC llevada a cabo por la ley 4/1999 de 13 de Enero, regreso al planteamiento original del silencio negativo, al que considera una *“ficción legal”*, para facilitar el acceso a la tutela judicial, manteniendo la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, incluso

<sup>2</sup> La Exposición de Motivos de la ley 30/1992 señalaba «El objetivo de la ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la ley, que es que todos los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y sobre todo que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, solo cederá cuando exista un interés general prevalente o cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se póstula no exista».

<sup>3</sup> STC 3/2001, de 15 de Enero RTC 2001/3.

cuando haya transcurrido el plazo para resolver ,a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación y a considerar al silencio positivo como un verdadero acto administrativo .

El silencio administrativo regulado en la actualidad en los Art 24-25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, se puede definir, siguiendo el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ, como *“La estimación o desestimación tácita que la Ley anuda al silencio de la Administración respecto de la petición de un ciudadano, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido”*.

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR y RDL) artículo 11.3 establece *“que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”*. La sentencia STC 143/2017 de 14 de diciembre de 2017 aclara el sentido del silencio en las licencias urbanísticas, la cuestión contenida del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en su artículo 11.4 incluye una relación de cuatro epígrafes donde se relacionan los actos para los que el silencio es negativo. La STC admite el establecimiento del régimen de silencio negativo pero no con carácter general, reduce sustancialmente los actos en los que el silencio es negativo, así para cualquier obra de edificación, es decir que necesite un proyecto técnico para su ejecución y para movimientos de tierras y explanación que se realicen con independencia de proyectos de urbanización, edificación o construcción.

No se admite la competencia estatal para imponer el silencio negativo en las talas de masas arbóreas o de vegetación arbustiva, salvo cuando se trate de aplicar la legislación de protección del dominio público .En otros supuestos, el constitucional mantiene la redacción pero limita los efectos del silencio negativo. Para el resto de actuaciones previstas en el artículo 11 del TRLRUR y RDL 7/2015, el signo del silencio será el que establezca la correspondiente legislación autonómica, normalmente positivo excepto cuando la actuación se refiera a suelo rural, la transformación urbanística no esté prevista o permitida, en cuyo caso se interpreta que también rige el silencio negativo en aplicación de la Ley Básica Estatal.

No obstante hemos de resaltar el uso abusivo que los legisladores han hecho del uso del silencio estimatorio negativo, debido a que lo que pretendía ser una ventaja para el ciudadano ante la inactividad de la Administración y un uso excepcional del silencio negativo, re-



conducido a cuestiones de imperiosa interés general, se ha visto traducido en una serie de leyes en cada Comunidad Autónoma reguladoras de los procedimientos, con el fin de dar cobertura jurídica tanto para fijar plazos que excedan de los seis meses, como para regular aquellos supuestos en que los interesados podrán entender desestimadas sus solicitudes por silencio administrativo negativo<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Así podemos mencionar dentro de esta ingente cantidad de normativa justificativa del uso del silencio desestimatorio, regulada en las distintas Comunidades Autónomas:

- Ley 1/2002 de 20 de marzo de adecuación de los procedimientos de la administración Regional de Murcia a la ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común la cual da cobertura a todos aquellos procedimientos en que se considera necesario mantener o establecer plazos superiores a seis meses, incluyéndose en el anexo I de la ley una referencia a cada uno de estos procedimientos.
- Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos en la Comunidad de Madrid. Así en su art 1.1 la ley establece el plazo máximo en que debe dictar y notificar la resolución de los procedimientos que se relacionan en el anexo, para fijar plazos que excedan de los seis meses y en su art 1.2 la ley prevé los efectos del vencimiento del plazo máximo sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa del procedimiento, luego establece el régimen del silencio administrativo de los procedimientos incluidos. Señala en la exposición de motivos de la ley *“si bien es fundamental que la Administración de la Comunidad de Madrid dicte y notifique dentro del plazo la resolución de los procedimientos de su competencia, en determinados supuestos el perjuicio al interés general que se derivaría de la vulneración de este deber no se vería atenuado sino, por el contrario, acrecentado, si a ello se uniera la atribución de efectos estimatorios al silencio administrativo”*.
- Ley 6/2002, de 10 de diciembre de Cantabria. Señala que *“no obstante la obligación de dictar resolución expresa, los interesados podrán entender desestimadas sus solicitudes por silencio administrativo en los supuestos en que así se prevé en el anexo II”*. *“La incorporación de nuevos supuestos de silencio desestimatorio al anexo II de la presente Ley, deberá realizarse previa especificación de las razones imperiosas de interés general que justifican dicho carácter”*.
- Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de
- la declaración responsable y comunicación previa de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha. En el capítulo II
- señala la determinación del silencio administrativo y de los plazos de resolución y notificación.
- Ley 9/2001 de Andalucía, de 12 de julio por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de
- determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

### III. ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN DEL SILENCIO CON BASE EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS PRINCIPALES LÍNEAS JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES.

La Exposición de motivos de la ley 30/1992 “... *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 particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado”.*

Primeramente hemos de considerar respecto a la obligación de resolver expresamente y a notificar la resolución ,al artículo 21 de la ley 39/2015, en el que apenas hay modificación en relación al artículo 42 de la Ley 30/1992. La nueva Ley incluye la excepción de tal obligación de resolver, a los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración, dicha comunicación ya no se exige que sea previa.

Según la doctrina el propósito del silencio no es tanto hacer frente a las potestades administrativas, como facilitar al administrado el ejercicio de sus derechos para evitar la inseguridad en la que quedaría, de no arbitrarse algún medio de reacción contra la inactividad de la Administración.(Campos Acuña , 2017).

Se mantiene la obligación de publicar en la Web la relación de procedimientos y plazos de resolución y notificación así como los efectos del silencio y la obligación de comunicar al interesado información sobre el plazo máximo de resolver y notificar el procedimiento en el plazo de diez días a contar de la recepción en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación. La comunicación indicara además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

Al igual que ocurría con la Ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y tras la modificación de la Ley

4/1999 , de 13 de enero ,la primera impresión que recibía un administrado es que tras una solicitud realizada ante la Administración si está no contestaba, su pretensión se había resuelto positivamente (González Pérez, 2012) sin que existiera posibilidad de que la Administración Pública adoptase ninguna resolución contraria con dicha petición, salvo en los casos excepcionales cuando una norma de la Unión Europea o una Ley venga a decir lo contrario y a ordenar que el silencio sea negativo.<sup>5</sup> En el mismo sentido la Ley 39/2015, para consolidar el efecto estimatorio del silencio administrativo añade además que cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio , se exige que la ley que pretenda desestimar dicha petición, este fundada en la concurrencia de “ *imperiosas razones de interés general* “ que constituye un concepto jurídico indeterminado en constante evolución , que profundiza dentro de la jurisprudencia establecida por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Pero como se puede deducir, tal concepto no es más que una orientación moral a los parlamentarios que en un momento posterior, aprueben la ley que establezca un Silencio negativo, incluso para acceder a una actividad o a su ejercicio.

La disposición cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (conocida como la ley Ómnibus por su incidencia sobre cuarenta y ocho Leyes) “*considera que concurren razones imperiosas de interés general en todos los procedimientos vigentes antes de la entrada en vigor de la ley 25/2009 por normas con rango de ley o por normas de Derecho de la Unión Europea en que se prevén efectos desestimatorios, a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto*”.

En el mismo sentido, el artículo 40 de la Ley 2/2011, de 4 de Marzo de Economía Sostenible, ordenaba al Gobierno que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor, remitiera un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos, en los que no se considerase cubiertos por razones imperiosas de interés general.

---

<sup>5</sup> STS del 28 de enero del 2009 (Rj 2009/1471) El TS reconoce que la regla general en el ordenamiento jurídico español es el silencio positivo, pero la propia normativa contiene la salvedad de que otra norma con rango de ley o norma de Derecho comunitario establezca lo contrario. Son nulos de pleno derecho los actos expresos y presuntos “contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Por consiguiente y conforme a ellos, no pueden entenderse adquiridas por Silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística.

El mandato se extendió a las Comunidades Autónomas, que evaluarán las razones de interés general que podían justificar el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio , en los procedimientos administrativos, regulados por normas anteriores a la última modificación del artículo 43 de la ley 30/1992.

En consecuencia, todo ello acaba transformándose en una falacia convirtiendo en la mayoría de los casos, a la excepción en una regla para la comodidad y porque no decirlo sosiego de una clase política y funcionarial.”*Con lo que se habilitaba a las miles de Administraciones a seguir parapetando su indolencia detrás del silencio negativo*” (Ballesteros Moffa, 2014).

Todo ello, a pesar del carácter tasado y restrictivo de los supuestos de silencio negativo.<sup>6</sup>

En el mismo sentido, tendrá silencio negativo el procedimiento relativo al derecho fundamental de petición del artículo 29 de la Constitución y aquellos supuestos de transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio o al servicio público, procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones y como novedad en la ley 39/2015, si bien ya estaba recogida en otras leyes sectoriales, en el caso en que el contenido de la solicitud de ser resuelta positivamente implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

Igualmente como excepción, se establece en la Ley cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo , se entenderá estimado el mismo si , llegado el plazo de resolución , el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa , siempre que no se refiera a las materias enumeradas (artículo 24).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> STS de 18 de Diciembre de 2015 de la Sala Contencioso- administrativa. En esta sentencia crítica el abuso de la Administración queriendo extender el uso del silencio negativo forzando los límites legales con interpretaciones extensivas en pos de la desestimación “ Esa , y no otra , fue la voluntad del legislador estatal cuando introdujo como regla general en la reforma de la Ley 4/1999 el sentido positivo del silencio , de forma tal que , solo excepcionalmente y en los concretos supuestos establecidos en una ley o norma de derecho comunitario , puede dicho efecto eludirse, excepciones que no pueden ser objeto de interpretaciones extensivas “.

<sup>7</sup> STS de 14 de octubre de 2013 sec.4º (rec.2007/2012). El Tribunal reconoce la falta de respuesta por parte de la Administración y por tanto el silencio administrativo , pero declara no haber lugar a la percepción de una indemnización , y con ella ,la ayuda al ser inseparables, cuando el origen de estas , tienen su origen en acciones que han dado lugar a sanciones, y por tanto , en conductas reprochables a la so-

No obstante el verdadero caballo de batalla y donde el legislador ha caminado de puntillas es el caso de impugnación de actos , de disposiciones y de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados, no atreviéndose a modificar el tradicional sentido negativo del silencio administrativo y en consecuencia obligando a contestar en plazo a la Administración, en la que es su obligación en caso de recurso o revisión , lo que hubiera demostrado la madurez y diligencia de una nueva manera de actuar en la Gestión Pública y sin embargo con esta actitud temerosa obliga al quebranto personal y patrimonial<sup>8</sup> del Administrado, al verse avocados al recurrir la Administración al Silencio negativo a tener que acudir ante los Tribunales, para obtener una respuesta que justifique o no esa contestación que la Administración amparada en la indolencia o en la temeridad se niega a dar, dentro de la transparencia que se le exige en la relación con los ciudadanos, causando esta actitud una perturbación, al desconocer el administrado la verdadera motivación que avala la negativa de la Administración a resolver en plazo y por consiguiente todo ello causa un daño al ciudadano , al tener que ejercer el derecho a continuar por la vía judicial.

Todo esto nos conduce a dar un paso atrás y no creer en el canto de quimeras de esa búsqueda más política que efectiva, de un nuevo modo de concebir la Gestión Pública, teniendo en cuenta que es al administrado a quién se debe dirigir esa búsqueda de mejora continua en la forma de relacionarse con la Administración y sin embargo se opta por la “la callada por respuesta”. Esta situación es menos entendible cuando la Administración ya dispone de suficientes medios para no permitir peticiones descabelladas, como expuso (Linde, 2011: 104).

*“..la Administración puede requerir al interesado para que subsane las deficiencias que se adviertan en la solicitud en cuestión , con suspensión del plazo para resolver , con la consecuencia de que si el interesado no subsana las deficiencias que se adviertan la administración puede tenerlo por desistido.....puede estar previstos en el procedimiento que la Administración solicite informes preceptivos y determinantes a otros órganos , que suspenderían el plazo para resolver el procedimiento ....los anteriores informes no excluyen a otros que se soliciten , por considerarse necesarios por la Administración , que le permitirían*

---

licitante .Lo importante de esta sentencia es que excluye el silencio administrativo positivo fuera de procedimientos reglados .

<sup>8</sup> STC 158/2000, de 12 de Junio. “ las irregularidades de la Administración no pueden perjudicar al particular , convirtiendo en firme un acto administrativo presunto”

*obtener el criterio para resolver...La Administración puede ampliar el plazo para resolver ...si considera que dicho plazo no es suficiente....la paralización por causa imputable al interesado en los procedimientos iniciados a solicitud del mismo sólo puede tener como consecuencia la caducidad del procedimiento , en perjuicio del interesado ....la Administración puede cumplir el plazo resolviendo el procedimiento con denegación expresa de la solicitud aunque la resolución en cuestión esté motivada de modo insuficiente o contenga otras deficiencias .....no se deduce que se haya situado a la Administración en una posición débil que le dificulte la defensa de los intereses generales ”.*

Según la clásica tesis de García de Enterría , el silencio positivo es un acto en sentido estricto, es un verdadero acto administrativo finalizador del procedimiento, pudiendo hacerse valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada y por consecuencia ya está consolidado, luego la resolución posterior a la producción del acto tiene que limitarse a confirmar el sentido del silencio, mientras que el silencio negativo no lo es ,ya que se limita a abrir la mano a los interesados a la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente, esto es ,el silencio negativo no es un acto sino lo que se denomina una “ficción (legal) procedimental” habilitada por el legislador para permitir la posibilidad de impugnación y el acceso posterior al contencioso administrativo, superando los efectos de la inactividad de la Administración , pero que deja subsistente la obligación de resolver expresamente.<sup>9</sup>

En los supuestos en los que se producen los efectos del silencio negativo<sup>10</sup>, la Administración mantiene la obligación de resolver expresamente “*sin vinculación alguna al sentido del silencio*”<sup>11</sup> pudiendo

<sup>9</sup> STS de 23 de enero de 2004 sec 2ª de la Sala de lo Contencioso –Administrativo “ La remisión que el artículo 46,1 de la Ley jurisdiccional hace al acto presunto, no es susceptible de ser aplicada al silencio negativo, pues la regulación que del silencio negativo se hace en la ley 30/1992 lo configura como una ficción y no como un acto presunto.” “..no cabe apreciar extemporaneidad en la vía jurisdiccional cuando la Administración incumple su obligación de resolver”.

<sup>10</sup> STS de 23 de diciembre de 2000 sec 5 RA 10586/2000.

<sup>11</sup> STS de 18 de Diciembre de 2015 de la Sala Contencioso- administrativa señala el carácter tasado y restrictivo de los supuestos de silencio negativo» En definitiva nos encontramos ante un procedimiento establecido por una ley autonómica que no se inserta en ninguno de los procedimientos tipo regulados en nuestra legislación procedimental y que , a partir de la interpretación que del mismo realiza la sala de instancia , interpretación que , como hemos dicho , nos está vedado analizar, supone la existencia de un procedimiento iniciado a instancia de parte , en el que , el transcurso del plazo máximo para dictar resolución , a falta de una previsión específica , ha de tener efectos estimatorios de la solicitud .Esa y no otra , fue la voluntad del legislador estatal cuando introdujo como regla general en la reforma

adoptar la resolución que estime pertinente y que considere ajustada a derecho bien dando la razón tardía al administrado, bien negándosela.

Una novedad que introduce la ley, es la forma para acreditar el silencio positivo consistente en que el certificado acreditativo del silencio, 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, de que efectivamente se ha producido tal estimación de la petición del administrado por el transcurso del tiempo y el consecuente silencio positivo. Situación francamente utópica, de que la propia Administración admita su falta de diligencia. No obstante si es más lógica la segunda situación de que sea el propio administrado, el que pueda pedirlo en cualquier momento y que el plazo de quince días para que el certificado se emita se contará a partir de la entrada en el registro electrónico de la correspondiente Administración u Organismo competente para resolver. En consecuencia, la Administración tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, debe emitir siempre en todo procedimiento iniciado a instancia de parte , un certificado acreditativo de que se ha producido el silencio y el sentido del mismo y debe emitirse en un plazo de quince días, desde que expire el plazo máximo para resolver, lo cual nos lleva a suponer que los Tribunales entenderán que el plazo para interponer el recurso contencioso –administrativo debe iniciarse una vez se notifique el certificado acreditativo o si bien , dicho plazo sigue abierto mientras no se dicte y se notifique la resolución final del procedimiento , como sostiene la jurisprudencia.

Así, el Tribunal Constitucional<sup>12</sup> (TC) establece que no hay plazo para recurrir decisiones desestimatorias adoptadas por silencio administrativo, rechazando las dudas de constitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, respecto del artículo 46.1 de la ley 29/1998 de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso –Administrativa que establece los plazos para recurrir en vía jurisdiccional, las decisiones de la Administración que se producen por silencio administrativo, fijando un plazo de seis meses para recurrir las decisiones de la Administración que se producen por silencio administrativo, en las que no hay resolución expresa. El precepto añade que los seis meses se contarán “para el soli-

---

de la Ley 4/1999 el sentido positivo del silencio , de forma tal que , solo excepcionalmente y en los concretos supuestos establecidos en una ley o norma de derecho comunitario , puede dicho efecto eludirse , excepciones que no pueden ser objeto de interpretaciones extensivas.”

<sup>12</sup> Véase la STC de 10 de abril de 2004

citante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”.

La sentencia entiende que cuando, el silencio administrativo tiene sentido negativo el recurso no está sujeto a plazo temporal alguno, no viéndose afectado el derecho a la tutela judicial efectiva. El TC afirma que con arreglo a la nueva 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. Luego “*la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 LJCA*”, 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, declara que el inciso cuestionado no vulnera el artículo 24.1 CE.<sup>13</sup>

Como el artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no fue derogado ni modificado, su inciso segundo subsiste inalterado, pero es inaplicable, a dicho supuesto por lo que la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio, no está sujeta al plazo de caducidad deducible del artículo 46.1, por lo que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no impide u obstaculiza el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o terceros afectados por una desestimación por silencio. El Tribunal Constitucional entiende que cabe hablar de “acto presunto” respecto al silencio positivo, luego es aplicable el plazo de seis meses de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa artículo 46.1 y en el caso del silencio negativo no se plantea si el citado artículo es constitucional o no, sino que es inaplicable.<sup>14</sup> La línea doctrinal dominante expresa que “*La Administración no puede beneficiarse de su silencio.*”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> STC 52/2014, de 10 de Abril de 2014.

<sup>14</sup> STS de 6 de junio de 2011 (Sala tercera, sección segunda, Rec 1538/2008) señala que en ningún caso el silencio negativo puede tener los mismos efectos que la resolución expresa, aparte de “por su configuración ficticia, “ porque la desestimación presunta de una petición, por su propia naturaleza no incorpora las menciones legales exigibles a todo acto administrativo, entre otras, la indicación de los recursos que caben contra la resolución dictada, los plazos de interposición y el órgano ante el que debe sustanciarse” Por lo que ha sido equiparado a las notificaciones defectuosas, pues sería incoherente que estas omisiones supusieran la ineficacia de la notificación y del propio acto, y no en el caso del silencio, siendo inherentes al mismo.

<sup>15</sup> STC 14/2006, de 16 de enero y 239/2007, de 10 de diciembre.



La Ley 39/2015 avanza al reconocer el derecho de las personas interesadas en el procedimiento administrativo, el conocer los efectos y el sentido del silencio administrativo que corresponda en caso de que la Administración, no dicte ni notifique resolución expresa en plazo. (Huergo Lora, 2016)

Respecto de la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio (artículo 25 de la nueva ley) los efectos son similares a los que determinaba el artículo 44 de la ley 30/1992.

No obstante, si hay que considerar por una parte las interrelaciones que se establecen entre el artículo 95.3 de la Ley 39/2015, respecto a procedimientos caducados no prescritos, pudiendo incorporarse en el nuevo procedimiento que se vaya a iniciar actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, debiendo cumplimentarse en todo caso los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Esto contrasta, con la doctrina del Tribunal Supremo<sup>16</sup> al establecer que en el nuevo expediente iniciado tan solo podrán incorporarse *“actos independientes del expediente caducado , no surgido dentro de él, aunque a él también se hubieren incorporado”* que si se incorporan las actuaciones propias del primer procedimiento pues no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado<sup>17</sup>, pudiendo practicarse otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero con sujeción , ahora y de nuevo , a los trámites y garantías del nuevo procedimiento .

Del mismo modo el Tribunal Constitucional<sup>18</sup> había señalado *“que no podía juzgarse razonable una interpretación que primase la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si se hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales”* .El Tribunal Supremo (TS),

---

<sup>16</sup> STS 27 de noviembre de 2015 (Rec 1888/2014).

<sup>17</sup> STS, de 12 de Junio de 2003 Sala 3 por la que se fija doctrina legal en relación con los artículos 44.2 y 92.3 de la LRJPAC , en el sentido de que la declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras ,artículo 44.2, no extinguen la acción de la administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3.Igualmente destacar sobre los efectos de la caducidad y su incidencia en el posterior procedimiento a incoar por la Administración la STS de 24 de Febrero de 2004 Rec 3754/2001.

<sup>18</sup> STC 6/1986 de 12 de febrero, 204 /1987 de 21 de diciembre y 63/1995 de 3 de abril.

en sentencia de 23 de enero de 2004 determina que *“esta doctrina sigue siendo válida en la actualidad”*, lo que se traduce en un intento del TS para impedir que las Administraciones Públicas se beneficien de su pasividad.

La Directiva Bolkestein exige minimizar los obstáculos administrativos, a su vez la ley 25/2009 más conocida como la ley Ómnibus, amplió la regla general del silencio positivo no bastando para darle sentido negativo al silencio con una norma con rango de ley, sino que la decisión del legislador ha de estar fundamentada por razones de imperioso interés general.

Vista la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo,<sup>19</sup> que declara que no procede aplicar el régimen del silencio administrativo a cualquier petición o solicitud *“...Claramente se ve que en la mente del legislador estaba el aplicar el régimen de Silencio positivo no a cualquier pretensión ,por descabellada que fuera sino a una petición que tuviera entidad suficiente para ser considerada integrante de un determinado procedimiento administrativo..”*, recalcando el hecho de que no se refiere a solicitudes sino a procedimientos. Y aunque afirme el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, que los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes, se trata de aquellas insertadas en determinados procedimientos que resultan de aplicación de las correspondientes normas legales, referidas a las presentadas por los interesados.

Esto se incardina con el artículo 25.1.a de la ley 39/2015 que determina que cuando pudiera derivarse el reconocimiento de derechos o la constitución de situaciones jurídicas favorables , los interesados podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo y en cuanto a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado , el artículo 24.1 de dicha ley de 2015 estipula el silencio positivo una vez vencido el plazo máximo sin haberse notificado resolución, salvo las excepciones estipuladas en su propio articulado.

Teniendo en cuenta, que el propio artículo 21.6. de la nueva Ley reguladora del procedimiento administrativo común señala que *“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento”*

---

<sup>19</sup> STS de 28 de febrero 2007.(Rec. 302/2014).

*miento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable*". La Administración debe responder, cumpliendo y exigiendo las responsabilidades al que tenga que responder por su negligente comportamiento.

Por todo lo expuesto, por las amplias posibilidades de las que dispone la Administración para resolver en plazo sus procedimientos y para configurar como propio el lema de la mejora continua en la Gestión Pública. Es poco entendible esta forma de proceder, sino una irresponsabilidad por contribuir a crear un cisma entre la Administración y los ciudadanos, entre la ley y la buena administración, por contribuir a la inseguridad jurídica y la falta de transparencia.

Y ahora bien, si la ley se identifica con la seguridad jurídica, ¿por qué se permite la indefensión del ciudadano frente al poder de la Administración?, que teniendo múltiples formas de proteger el interés general, se escuda en la negligencia del silencio para no responder en plazo.

Recordemos las palabras que escribió (Díez –Picazo, 1985:23) *"Si se dictan leyes como es debido, la realidad social cambiara para ajustarse a ellas y será una realidad social ordenada"*.

#### IV. DIEZ RAZONES PARA PROPONER LA REFORMA JURÍDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Vista la normativa en vigor y analizada la jurisprudencia , procede dar un nuevo paso en el estudio de esta figura jurídica , razonando los principales criterios que impulsarían a nuestro juicio, la reforma del Silencio Administrativo, desde un planteamiento razonado, responsable y centrado en los hechos.

1. **La Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce expresamente el "derecho a una buena administración como derecho fundamental"**, así en su artículo 41 *"toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable"*. Se recuerda a las Administraciones Públicas su obligación de resolver, y hacerlo en plazo. A su vez tenemos que tener en cuenta que este derecho fundamental de la Unión Europea ha alcanzado el rango de disposición jurídicamente vinculante, en su calidad de Derecho primario.

Considerando que todas las acciones de la Administración, han de ajustarse al Estado de Derecho y que las normas de una buena administración fomentan la responsabilidad y la excelencia en la gestión, los ciudadanos deben poder esperar un elevado grado de transparencia, eficiencia y capacidad de gestión.

La realidad actual, es la falta de confianza por parte de los ciudadanos hacia la Administración, a la que si no le interesa contestar a una solicitud de información, una petición, todo lo que tiene que hacer es dejarlo correr y se entenderá como desestimado.

Todo esto quiebra la legitimidad de la institución que debe ofrecer respuestas rápidas , claras , transparentes y motivadas a los ciudadanos, con el fin de responder a sus demandas de ayuda , apoyo y servicio , satisfaciendo sus legítimos derechos y expectativas ,mejorando la buena administración , la eficiencia y eficacia en la Gestión Pública.

2. De acuerdo a nuestra actual Constitución, la Administración debe actuar de acuerdo con una serie de principios, entre ellos, los de eficacia, eficiencia, simplificación de procedimientos, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos, así como con sometimiento a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, donde han quedado los principios que configuran nuestro actual modelo de Administración, como el principio de equidad, transparencia, eficacia, servicio y en especial el de legalidad, en las que las decisiones adoptadas nunca deben ser arbitrarias ni estar motivadas por fines distintos al derecho, todo ello justificado en base a un interés público general.

*“Queda en entredicho la confianza que el ciudadano deposita en la Administración , a la que solicita el ejercicio de una facultad o derecho que cree que le corresponde y de la que espera obtener una resolución denegatoria en tiempo y forma, si realmente lo solicitado contraviene el ordenamiento jurídico”*(García Perez,2010:423) vulnerando la obligación de la Administración de comunicar en plazo ,a los interesados que presentan una solicitud, y por consiguiente agravando la situación de quién sabe no va a recibir la información a la que tiene derecho por exigencia de la ley.

3. **La doctrina del Tribunal Constitucional** <sup>20</sup> en Sentencia 6/1986, de 21 de enero y STC 180/1991, de 23 de septiembre señala que la figura del silencio es una mera “ficción legal” que responde a la finalidad de que el administrado pueda , previos los recursos pertinentes , llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración , pero no excluye en ningún caso el deber inexcusable de la Administración de dictar una resolución expresa .“ *no puede calificarse de razonable aquella interpretación que prima la inactividad de la Administración , colocándola en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente y hubiese efectuado la notificación procedente observando todos los requisitos legales*<sup>21</sup>” por lo que “*resultan contrarios al art 24.1 CE los pronunciamientos judiciales de inadmisión de recursos contencioso –administrativos por extemporaneidad*”.

Una Administración que abusa de la posibilidad de resolver tardíamente las solicitudes, o de no resolverlas expresamente no es una sana Administración y si además el silencio beneficia a la que ha incumplido su obligación de dictar resolución expresa dentro de un plazo, nos lleva a situar a la misma a espaldas de lo que reclama la sociedad actualmente, sin menoscabo de reconocer que inicialmente fue una solución a una coyuntura social , pero en nada comparable con lo que demanda la ciudadanía hoy en día.

4. **La Administración debe actuar siempre en interés de los ciudadanos y a favor del bien público** , no estando sus actuaciones motivadas por intereses personales , por presiones de grupos de poder, tanto financieros, como políticos.

Su actuación debe regirse por la coherencia y las expectativas legítimas, debiendo en todo caso justificar motivadamente cuando legítimamente se aparta de la práctica administrativa normal en casos particulares, justificándolo debidamente y en todo caso exigir las correspondientes responsabilidades.

La Administración si es negligente conculcando derechos de los ciudadanos y sus propias obligaciones, es responsable (responsabilidad patrimonial) al igual que si un letrado presenta fuera de plazo un recurso (acto firme consentido) debe

---

<sup>20</sup> STC 37/2012, de 19 de marzo

<sup>21</sup> STS de 28 de octubre de 2014 (Rec 4766/2011)

indemnizar a su cliente, la Administración debe responder igual, cumpliendo y exigiendo las responsabilidades al que tenga que responder por su negligente comportamiento.

En caso contrario, ello implicaría un abuso del derecho y en todo caso una inseguridad jurídica para los ciudadanos.

Así, teniendo en cuenta el propio artículo 21.6. de la Ley 39/2015 señala que *“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable”*.

Por consiguiente, la propia ley habilita los procedimientos e instrumentos para depurar las responsabilidades inherentes a la negligencia de no dar cumplimiento a la obligación de dictar resolución expresa en plazo.

5. **No es admisible promover Leyes , para que atribuyan el sentido del silencio negativo a determinados procedimientos económicamente gravosos** y así evitar posibles demandas para ejecutar actos firmes presuntos estimatorios. *“Coartada para no resolver los expedientes molestos o complicados, mejor es no resolver que ya el tiempo lo sanara todo”*.<sup>22</sup>

Así en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, un ciudadano que solicita una información concreta y la misma no es proporcionada en los plazos legalmente establecidos<sup>23</sup> , un mes con posibilidad de ser ampliado otro, debe considerarse que el sentido del silencio es negativo , lo que conllevaría al administrado a recurrir al recurso contencioso administrativo lo que puede originar que ante solicitudes incómodas la Administración puede dar largas, quebrando el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> STS de 26 de diciembre de 1985 Sala 4

<sup>23</sup> Art 20.4 de la ley 19/2013 “Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

<sup>24</sup> STS 7 de octubre de 2014 (rec 3887/2012)

Por otra parte hemos de considerar que la ley 39/2015, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, sin que en ningún caso pueda abstenerse de resolver “... *so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de preceptos aplicables*”.

La Administración está obligada a dar esa información y no universalizar el silencio administrativo desestimatorio, para negar el acceso de los ciudadanos a la información, haciendo caso omiso a sus solicitudes, ocultando su pereza, incapacidad y desidia.

- 6. Estamos consintiendo el uso torticero de la ley , en beneficio de quién su obligación es velar por el interés público.** No tenemos más que ir a la Exposición de motivos de las leyes que han regulado el procedimiento administrativo en los últimos años, para darnos cuenta que hemos consentido y consentimos una manipulación del uso del silencio administrativo, con fines distintos a los que el legislador pretendía.

*La Exposición de motivos de la ley 30/1992 establece “El objetivo de la ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración, es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la ley , que es que todos los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y , sobre todo que la obtengan en el plazo establecido .El Silencio administrativo positivo o negativo , no debe ser un instituto jurídico normal , sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado , esta garantía exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo , solo cederá cuando exista un interés general prevalente o cuando realmente el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista”.*

El legislador previó el silencio administrativo ante el hecho de que la Administración adoptara una actitud pasiva , de no responder en el procedimiento , cerrando a los ciudadanos la posibilidad de hacer la correspondiente reclamación judicial, negando a los ciudadanos un derecho ante la ausencia de decisión expresa por la Administración en la que se presume que se accede a lo solicitado o se deniega , según los casos , permitiendo al ciudadano interesado en la decisión, adoptar la actitud que más le convenga, bien sea ejecutar el acto que

se considera concedido el derecho o bien reclamar el derecho denegado por el silencio en vía jurisdiccional.

7. **Reconocidos especialistas han manifestado que: “El Silencio administrativo positivo es un enorme engaño para el ciudadano”** (García Pérez,<sup>2010: 421</sup>); (Santamaría Pastor J.A, 1986)<sup>25</sup>. lo expresa como *“trampa gigantesca que convierte al ciudadano sometido a ella en un ser de bastante peor condición que los restantes sujetos a la fórmula del silencio negativo”*; (González Navarro, 2000:148) afirma *“la regla general del silencio positivo es una trampa para ingenuos enmascarada bajo el exuberante follaje de una utópica dinamización de la actuación formal de las Administraciones Públicas”*.

Inicialmente, el marco jurídico vigente configuro un sistema de garantías del ciudadano en su relación con la Administración, que descansa sobre mecanismos de participación de los mismos a través de la formulación y resolución de los recursos que el ordenamiento jurídico establece, cuya finalidad responde a hacer compatible la actuación eficaz de la Administración con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, viéndose estos conducidos a ejercitar el mismo, con escasa información en la que fundar el ejercicio de su derecho en la vía jurisdiccional establecida en la legislación.<sup>26</sup>

Luego la resolución de un recurso, constituye un deber de la Administración que confirma y fundamenta su voluntad y que facilita el control jurisdiccional del acto al dar a conocer su motivación, el porqué de su actuación y constituye una garantía del ciudadano para el ejercicio de su defensa frente a la resolución impugnada.

Resolver en plazo tiene que ser un objetivo prioritario de la Administraciones Públicas, cuando además legalmente tiene el deber de hacerlo y la excusa de falta de medios personales, materiales o la acumulación de trabajo no puede ser el motivo de la falta de diligencia de no resolver en plazo. La Administración puede no contestar a las peticiones, sin necesidad de justificarse. No contestar a un administrado no pertenece a una administración transparente que alardea de acceso a la información y al buen Gobierno.

---

<sup>25</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JA. “técnica por completo inútil desde el punto de vista de los intereses del administrado”.

<sup>26</sup> STS de 24 de junio de 2014 (Rec. 3111/2012).



Luego debe demostrar la Administración la no tolerancia con el silencio administrativo, evaluando pública y continuamente sus procedimientos, hacia una autentica atención ciudadana, superando con ello la inseguridad jurídica y desconfianza de los ciudadanos ante la ausencia de una respuesta en plazo.<sup>27</sup>

8. **La Administración<sup>28</sup> siempre estaría en disposición de actuar** vía Revisión de oficio, artículo 106.1 de la ley 39/2015 Revisión de disposiciones y actos nulos *“las Administraciones Públicas , en cualquier momento por iniciativa propia o a solicitud del interesado previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma , si lo hubiere , declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”* o bien a través del Artículo 107.1 declaración de lesividad de actos anulables *“ Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso –administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a los dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público “.* Junto con el artículo 108 Suspensión *“ Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107 , el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad , podrá suspender la ejecución del acto , cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.”*

En el mismo sentido se pronuncia (Linde Pania-gua,2011:104)*“...la Administración puede requerir al interesado para que subsane las deficiencias que se adviertan en la solicitud en cuestión ...la Administración solicite informes preceptivos y determinantes a otros órganos, que suspenderían el plazo para resolver el procedimiento ....La Administración puede ampliar el plazo para resolver ...si considera que dicho plazo no es suficiente....la paralización por causa imputable al interesado en los procedimientos iniciados a solicitud del mismo sólo puede tener como consecuencia la caducidad del procedimiento , en perjuicio del interesado .....no se deduce que se haya situado a la Administración en una posición débil que le dificulte la defensa de los intereses generales.”*

<sup>27</sup> STS de 17 de noviembre de 2003, de la Sala 3ª

<sup>28</sup> STS de 17 de noviembre de 2003, de la Sala 3ª

En nada participamos de la opinión de un sector de la ciudadanía que reclama un uso generalizado del silencio positivo, en base a invertir la carga del silencio administrativo en el supuesto de no resolución en plazo de las solicitudes, y por consiguiente en estos supuestos se tenga concedidas al generalizar el silencio positivo, forzar a la Administración hacer su trabajo. Hay que tener en cuenta que el silencio positivo es un acto en sentido estricto, es un verdadero acto administrativo finalizador del procedimiento pudiendo hacerse valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada y por consecuencia ya está consolidado, luego la resolución posterior a la producción del acto tiene que limitarse a confirmar el sentido del silencio. Y a sensu contrario podíamos afirmar que ello se contraponen con lo dispuesto en la ley puesto que en todo caso y ante peticiones descabelladas y no contestadas por la Administración nos podíamos encontrar con lo dispuesto en el artículo 47.1 *“los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando se trate de “actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*<sup>29</sup>. La idea jurisprudencial que subyace sería que no se podrían adquirir derechos contra legem<sup>30</sup>, por consiguiente forzaría en caso de peticiones contrarias al ordenamiento jurídico, a la Administración silente, a dilatar el procedimiento teniendo que bien recurrir bien a los procedimientos del artículo 106 Revisión de disposiciones y actos nulos<sup>31</sup>, así la STS de 18 de Diciembre de 2015, señala que no

<sup>29</sup> STS de 27/04/2007 y 28/01/2009.

<sup>30</sup> STS de 30 de Marzo de 2001 sec 7. STS 29 de septiembre de 2003; STS de 6 de octubre de 2003, Sala 3ª y STS de 24 de noviembre de 2003. Vista en LINDE PANIAGUA, E. *Ibidem* pág. 107

<sup>31</sup> STS de 18 de Diciembre de 2015 de la Sala Contencioso-administrativa. rec 532/2014 “expone “ Esta específica previsión legal, coherente con la naturaleza del silencio positivo como acto administrativo declarativo de derechos, implica que si la Administración considera que el acto administrativo así adquirido es nulo, por aplicación del propio art 62.1.f (esto es por carecer el adquirente del derecho de los requisitos esenciales para su adquisición), no podrá dictar una resolución expresa tardía denegatoria del derecho, posibilidad vedada por el art 43.4.a, sino que habrá de acudir al procedimiento de revisión de oficio contemplado en el art 102.1 de la tan citada Ley 30/1992. La interpretación contraria, es decir, la consistente en que el acto adquirido por silencio positivo puede ser directamente desplazado por un acto expreso posterior en los casos del art 62.1.f), es no solo contraria a la naturaleza del silencio positivo plasmada en la misma Ley, sino también a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima que la propia Ley también recoge, sin olvidar que siempre queda en manos de la Administración evitar los efectos distorsio-

puede vaciarse un acto presunto ,dictando un acto posterior denegatorio sino que hay que acudir al procedimiento de revisión de oficio.

Todo ello genera que se vaya dilatando el tiempo de resolución de los expedientes, con el quebranto tanto económico como personal, junto con la inseguridad jurídica y la falta de confianza legítima en la Administración.

9. Podemos preguntarnos **¿se puede vivir sin la figura del silencio administrativo?** Sí, porque la ley debe ser interpretada y no aplicarse sin más, haciendo prevalecer el interés general sobre los intereses particulares. El fin de la actividad pública supone realizar actuaciones coherentes por el interés social, por ello cuando la Administración toma decisiones temerarias por no decir negligentes podemos decir que no encarna a ese interés general.

Si analizamos los países que aparecen en los estudios como modelos de gestión y transparencia destacan Dinamarca, Suecia, Finlandia y Nueva Zelanda en las que la figura del silencio administrativo no se recoge, lo que significa que *“instauran un sistema de concesión o denegación del derecho de modo expreso sin considerar la posibilidad de que una solicitud quede sin resolver”*<sup>32</sup>.

No es razonable que se prime la inactividad de la Administración, pues está estaría en mejor situación que si se hubiera resuelto y hubiera efectuado una incorrecta notificación. Nadie puede obtener beneficios de sus propios incumplimientos al no resolver sus procedimientos en plazo. Por consiguiente, es inaceptable que la Administración incumpliese sus obligaciones para con los ciudadanos. Por ello, hay que exigirla un deber de diligencia.

*“Nos encontramos ante la oportunidad de avanzar de forma definitiva en una concepción de la actividad pública verdaderamente centrada en el ciudadano , autentico elemento de legitimación de las instituciones públicas y de sus representantes ... Solo a través de un cambio de paradigma se podrá superar la importante desafección y desconfianza de la ciudadanía hacia*

---

nadores de la adquisición de derechos cuando no se cumplen las condiciones para ello , mediante el simple expediente de resolver los procedimientos en plazo”.

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Administración Pública AP “Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública”. (2015).

*las instituciones ...El ciudadano ha dejado de ser un actor pasivo y simple receptor de la acción y decisión de los Gobiernos para ser un verdadero examinador del poder político”.*<sup>33</sup>

10. El estudio realizado nos permite por una parte apreciar las carencias de la Administración, en contraposición con la demandas de una sociedad que promulga como estandarte la transparencia en la gestión y la de exigir a sus funcionarios y políticos el velar por el interés público.

En este contexto **es inadmisibles la inactividad de la administración con la figura del silencio administrativo** pues supone con la falsa apariencia de la cobertura por una ley, un fraude a lo que realmente se pretendía en la normativa, como vimos en la propia Exposición de motivos de la ley 30/1992, y que sin embargo no plantea soluciones en la nueva regulación del procedimiento administrativo Ley 39/2015, permitiendo a la Administración hacerse fuertes en planteamientos alejados de la realidad social.

En consecuencia, es necesaria una adecuada tutela del ciudadano frente a la inactividad del poder público.

Expondremos de una manera esquematizada, **una propuesta metodológica**, una vez valoradas las carencias del sistema, y en la que nos permite resaltar los aspectos que consideramos fundamentales en relación a la nueva arquitectura del régimen del procedimiento administrativo, como medio de solucionar la inactividad de la Administración.

Necesariamente es obligado señalar que tanto la doctrina, como la abundante jurisprudencia indica claramente, la obligación que tiene la Administración de cumplir ante cualquier solicitud de un administrado, del reconocimiento de un derecho o la creación, modificación o extinción de una situación jurídica en aquellos procedimientos que tengan establecido normativamente un plazo máximo para su resolución, debiendo conocer los interesados antes de la iniciación del procedimiento, el plazo máximo en el que debe resolverse y la Administración cumplir, así como los efectos que producirá su falta de resolución, como principio básico de seguridad ju-

---

<sup>33</sup> Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Estudio Comparado sobre Normativa Internacional en Materia de Derecho de Acceso a la Información Pública. (Madrid 2015).

rídica en el que toda persona física o jurídica pueda conocer con claridad y previamente a su tramitación.

Debe tenderse a medio plazo a la supresión del silencio administrativo tanto en su regulación en las leyes, tanto generales como especiales del procedimiento, en donde este reconocida como figura jurídica.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta, es la necesidad de definirse claramente los órganos competentes en cada caso, para la resolución de los procedimientos y de los posibles recursos, como medio para delimitar responsabilidades administrativas o disciplinarias en su caso ante la inactividad en la gestión y la no resolución en plazo sin causa justificable de los procedimientos asignados, en su ámbito de competencia.

No obstante como se expone en el punto octavo, en nada participamos de la opinión de un sector de la ciudadanía que reclama un uso generalizado del silencio positivo en base a invertir la carga del silencio administrativo en el supuesto de no resolución en plazo, ante la inseguridad jurídica que ocasionaría.

Es necesaria la creación bien en cada centro administrativo o a nivel de cada Administración en función del tamaño y del volumen de su actividad, de la figura del delegado de protección a los administrados ante la inactividad de la administración, como vía de canalizar las quejas y la búsqueda de soluciones.

Un aspecto a considerar, dentro de las políticas de calidad en los diversos centros administrativos, es la posibilidad de establecer por vía legal la obligatoriedad de someter a los centros de la Administración a una serie de auditorías anuales tanto internas (resueltas por órganos propios, independientes del centro donde se elabora el informe) , como externas acometidas bien por empresas independientes acreditadas en la elaboración de informes de auditoría o bien realizadas por grupos “ad hoc” creados en otra Administración los cuales realizarán tal función en otro ámbito territorial distinto al suyo , por posibles convenios de intercambios de cooperación entre Administraciones, en las cuales destacarían las debilidades y las fortalezas de la organización, quedando las medidas plasmadas en su respectivo plan de acción, acotados al cumplimiento de sus fines en un plazo previamente delimitado.

tado. Igualmente cada Administración con este sistema de intercambio, se beneficiaría tanto de la independencia de estos grupos “ad hoc”, como de la experiencia acumulada por ellos en su respectiva Comunidad Autónoma o Administración, que trasladaría a otros por ellos auditados a través del plan de acción elaborado y en el informe final.

Todo ello teniendo en cuenta que el fin último de las auditorias en los aspectos relacionados con el estudio, supone ser proactivos y prever con antelación suficiente las debilidades y fortalezas y los motivos que podrían impedir a la Administración auditada, cumplir con los objetivos de resolver todos los procedimientos que le llegan en plazo.

Finalmente como paso previo a la vía judicial la creación y el establecimiento de un Tribunal de Garantías formado en el ámbito administrativo por representantes con formación jurídica de diversos sectores de la Administración ( Nacional, Autonómico y Local) que resolviera las reclamaciones por inactividad de la Administración ante el incumplimiento de los plazos establecidos en las normas afectadas, como garantía de los derechos de los administrados y regulen las posibles consecuencias para la Administración, en caso de incumplimiento de su obligación de resolver los procedimientos mediante resolución expresa.

En todo caso la carga de la prueba caería sobre la Administración reclamada, sin que por supuesto ello lleve a la propia Administración a perder sus competencias para responder a las solicitudes.

Por último y como garantía del derecho de los ciudadanos, debería regularse una acción judicial sumarísima en la jurisdicción Contenciosa-administrativa en los que el ciudadano pueda verse amparado y dar cabida a un verdadero derecho que pueda ser ejercido sin obstáculos como garantía de seguridad jurídica.

“Un fracasado es un hombre que ha cometido un error y que no es capaz de convertirlo en experiencia”. Elbert Hubbard

## V. CONCLUSIONES

Analizadas las diferentes cuestiones expuestas en este estudio podemos asegurar, como primera y elemental conclusión, que cada vez son más las voces críticas que exigen un cambio sino una supresión de la figura del silencio administrativo. Una tradición administrativa opaca y burocrática que causa inseguridad jurídica y quiebra con ellos los intereses económicos de los ciudadanos que buscan resoluciones ágiles y motivadas que señalen la postura de la Administración en los plazos determinados en los procedimientos.

La elaboración de Leyes que hagan progresar nuestra Administración y por ende a nuestra sociedad y no empeorarla, fomentando la inactividad ante las peticiones de los administrados, máxime si tenemos en cuenta la llegada de la Administración electrónica y la agilidad, la rapidez y la transparencia en la tramitación de las solicitudes. La cual nos está impulsando en la búsqueda de la mejora continua, la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública, tal y como inspira las Líneas Generales de la Reforma Administrativa en el nuevo Plan Estratégico de Impulso y Transformación de la Administración Pública 2018-2020, simplificando y agilizando la tramitación de los procedimientos, los plazos en la gestión y en la forma de comunicarnos.

Hemos realizado una revisión de la principal normativa que ha regulado el silencio administrativo desde sus orígenes en el derecho Francés hasta la actualidad. La forma en que ha ido transformándose el sentido dado al mismo y la influencia decisiva que ha tenido a través del tiempo desde sus inicios, creada como una técnica necesaria en nuestro ordenamiento jurídico ante la inactividad de la administración, la cual eludía su obligación de resolver en plazo sus procedimientos, a la actual coyuntura <sup>34</sup>.

La realidad social actualmente demanda otra forma de actuar, transparente, eficaz, por consiguiente nos ha llevado a replantearnos si en el siglo XXI cabe en el Procedimiento Administrativo, el Silencio Administrativo.

Teniendo en cuenta que la inactividad de la Administración implica un incumplimiento de su deber de acción y en muchos casos supone una consecuencia ante el temor de ver comprometida su res-

---

<sup>34</sup> El artículo 3 del código Civil establece que las normas se interpretaran según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

ponsabilidad, en caso de resolver las pretensiones de los administrados. Supone un menoscabo en la defensa del ciudadano al ser privado de conocer de forma clara y precisa la voluntad de la Administración basada en los antecedentes de hecho y derecho y la finalidad perseguida.

En consecuencia, es necesaria una adecuada tutela del ciudadano frente a la inactividad del poder público debiendo regularse como proponemos ,nuevos procedimientos en vía administrativa como la creación de la figura de los delegados de protección ante la inactividad de la Administración , la realización de auditorías tanto internas como externas , y la creación de un Tribunal de Garantías Administrativas como vía de resolución de las reclamaciones administrativas ante la inactividad de la Administración

Debería regularse una acción judicial sumarísima en la jurisdicción Contenciosa Administrativa en la que el ciudadano pueda ver amparado sus derechos y dar cabida a un verdadero derecho que pueda ser ejercido sin obstáculos.

Actualmente el fin de la sociedad es conseguir tener una Administración eficaz, eficiente y diligente en la que no tiene cabida el silencio administrativo y todo ello supone buscar nuevas propuestas metodológicas como la que se plantea en este estudio. Con ello se reforzarían las garantías procedimentales, se recuperaría la confianza de los administrados cuando se relacionan con la administración, pero además permitiría una aplicación más eficaz del Derecho Administrativo y un mejor control de la aplicación del procedimiento.

El éxito del sistema radica en conseguir la participación activa de los ciudadanos en la mejora de las leyes que regulan la Administraciones Públicas a través de la iniciativa popular, con el fin de restaurar la falta de confianza. Escuchar las demandas de los ciudadanos al legislador, con el fin de lograrlo de una manera práctica, proactiva y eficaz, en la que no tiene cabida el Silencio Administrativo.

“El futuro tiene muchos nombres. Para los débiles es lo inalcanzable. Para los temerosos lo desconocido. Para los valientes es la oportunidad”. Víctor Hugo.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUADO CUDOLA, VICENC.(1997): “La evolución histórica del silencio administrativo: de los Estatutos de Calvo –Sotelo hasta la ley 30/1992”.*REALA*, núm. 273.págs 29-75



- BALLESTEROS MOFFA, LA. (2013): “Crisis del silencio Administrativo negativo “. *Revista Digital Facultad de Derecho*. ISSN-e 1989-6085, Nº 6, (Ejemplar dedicado a Premios García Goyena XII Edición). UNED. págs. 1-32.
- BALLESTEROS MOFFA, LA. (2014): “La inactividad de la Administración frente al “Derecho a saber” del ciudadano “. *Revista Jurídica de Castilla y León*. ISSN 1696-6759, Nº 33, 29 págs.
- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup> CONCEPCIÓN. (Directora) (2017): *Comentarios a la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. El consultor de los Ayuntamientos. Ed. Wolters Kluwer. Madrid.
- DIEZ PICAZO, L. (1985): “Constitución, Ley, Juez”. *Revista Española de Derecho Constitucional* Nº, 15. Pp.9-23.
- GAMBIER BELTRÁN Y AMOEDO DANIEL. (2013):” LEY DE TRANSPARENCIA: EL SILENCIO NEGATIVO QUE ACALLA NUESTRO DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”. *DIARIO JURÍDICO.COM (DISPONIBLE EN WEB: HTTP://DIARIOJURIDICO.COM/EN-TORNO-A-LA-LEY-DE-TRANSPARENCIA-EL-SILENCIO-NEGATIVO-QUE-ACALLA-NUESTRO-DERECHO-A-LA-INFORMACION-PUBLICA/)*
- GARCÍA PÉREZ, M. (2010): *El silencio administrativo tras la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Enero de 2009*. AFDUDC (Anuario de la Facultad de Derecho de la universidad de la Coruña), núm. 14, pág. 421-439.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2013): “El silencio administrativo en España”. *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. Vol.6. Nº6. pág. 85-94.
- GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E.(1990): *El silencio administrativo en el Derecho Español* . Editorial Civitas.
- GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E.(1994): *El silencio administrativo en la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo Común* . Editorial Civitas.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.(2001): *El silencio Administrativo: Ficción, Trampa y Caos. El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública*. VI Jornadas Hispano –Argentinas de Derecho Administrativo en homenaje al profesor Laureano López Rodó. Ed. INAP.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2012): *Comentarios a la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*, 5º Ed. Aranzadi.

- HUERGO LORA, ALEJANDRO.(2016): “Las Leyes 39 y 40/2015 .Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos”. *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (Iustel, octubre).
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). (2015): ESTUDIO COMPARADO SOBRE NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. MADRID.
- LINDE PANIAGUA, E. (2011): *Procedimientos actos y recursos administrativos: Cuestiones prácticas*. Ed. Colex (2011).Madrid.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ DE VELASCO, JUAN (2003): *Efectos del silencio administrativo positivo por parte de la Administración del Estado. Manuel Práctico para la consecución de lo concedido en virtud de dicho silencio administrativo positivo*. Ed. Dykinson.
- PARADA VÁZQUEZ, JR. (2010): *Derecho Administrativo* .Editorial Marcial Pons.
- PAREJO ALFONSO, L. (1999): “La nueva regulación del llamado silencio administrativo” *Documentación Administrativa*, (num.254-255, mayo/diciembre).

### **Jurisprudencia:**

- STS de 26 de diciembre de 1985;
- STC 6/1986, de 21 de enero;
- STC 204/1987 de 21 de diciembre;
- STC 63/1995 de 3 de abril;
- STC 158/2000, de 12 de Junio. ;
- STS de 23 de diciembre de 2000;
- STC 3/2001, de 15 Enero;
- STS de 30 de marzo de 200;
- STS, de 12 de junio de 2003;
- STS de 6 de octubre de 2003;
- STS de 24 de noviembre de 2003;
- STS de 17 de noviembre de 2003;
- STS de 23 de enero de 2004;

- STS de 24 de febrero de 2004;
- STC 10 Abril de 2004;
- STC 14/2006 de 16 de enero;
- STS de 28 de Febrero de 2007;
- STS de 27 de Abril 2007;
- STC 239/2007 de 10 diciembre;
- STS de 28 de Enero de 2009 ;
- STS de 6 de junio de 2011;
- STC 37/2012 de 19 de marzo;
- STS de 8 de Enero de 2013;
- STC 86/2013, de 11 de abril;
- STS de 14 de octubre de 2013;
- STC 52/2014, de 10 de Abril de 2014);
- STS de 24 de Junio de 2014;
- STS 7 de octubre de 2014;
- STS de 28 de octubre de 2014;
- STS 27 de noviembre de 2015;
- STS de 18 de Diciembre de 2015 de la Sala Contencioso- administrativa. ;
- STS de 8 de febrero de 2016;
- STS Justicia de Galicia 226/2016 de 13 de Abril 2016;
- STS 155/2016, de 22 de Septiembre de 2016. ;
- STS 333/2017 de 20 de Abril de 2017;
- STC 143/2017, de 14 de diciembre.