

UAH

# EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

ADMINISTRATIVE SILENCE

**Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado**

Autora: D<sup>ª</sup> LAURA VILLALBA PUADO

Tutora: D<sup>ª</sup> EVA DESDENTADO DAROCA

Alcalá de Henares, a 13 de Febrero de 2017

## **RESUMEN**

Una de las obligaciones que la legislación vigente impone a la Administración es la de resolver los procedimientos administrativos, sin importar cuál sea la forma de iniciación de los mismos. Para hacer frente a la inactividad de la Administración que no resuelve ni notifica en el plazo establecido para ello, aparece la figura del silencio administrativo, al cual la ley confiere un sentido positivo o negativo.

El estudio histórico del silencio administrativo permite comprender la evolución de esta ficción jurídica y, llegar a entender el sentido positivo o negativo del silencio.

## **PALABRAS CLAVE**

Silencio administrativo. Silencio positivo. Silencio negativo. Procedimiento administrativo.

---

## **ABSTRACT**

Resolving a procedure is an obligation of the Administration, regardless of the form of the initiation of the same. If the Administration does not resolve or notify in the time established for it, then appears the figure of administrative silence. The silence is interpreted by the law in positive or negative sense.

The historical study of the administrative silence allows to understand the evolution of this legal fiction and the different reason for positive and negative silence.

## **KEY-WORDS**

Administrative silence. Positive silence. Negative silence. Administrative procedure.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. DEFINICIÓN Y CONCEPTO .....	4
3. NATURALEZA JURÍDICA.....	6
4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	6
4.1. Ley Omnibus .....	12
5. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ACTUAL.....	13
5.1. Regulación esencial del Silencio Administrativo .....	13
5.2. Efectos de la falta de resolución expresa por parte de la Administración Pública .....	13
a) <i>Silencio Positivo</i> .....	14
b) <i>Silencio Negativo</i> .....	15
5.3. Límites al Silencio Positivo .....	18
5.4. Plazos .....	22
a) <i>Recurso de Alzada</i> .....	23
b) <i>Recurso de Reposición</i> .....	32
5.4.1. Plazo para recurrir decisiones desestimatorias adoptadas por Silencio Administrativo.....	32
5.5. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio .....	36
5.6. Eficacia del silencio administrativo contra legem .....	37
6. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS .....	38
7. CONCLUSIONES.....	41
8. BIBLIOGRAFÍA.....	43

## **1. INTRODUCCIÓN**

El ordenamiento jurídico español establece la obligación que tiene la Administración Pública de resolver cualquier procedimiento administrativo, sin importar su forma de iniciación. A pesar de esta obligación, la Administración tenía la práctica habitual de abstenerse de pronunciarse o de actuar expresamente en plazo. Con el objetivo de evitar esta falta de diligencia por parte de la Administración, proteger al ciudadano y ofrecerle cierta seguridad jurídica, aparece la ficción jurídica de la figura del silencio administrativo, mediante el cual, la Ley sustituye la voluntad inexistente de la Administración. De este modo, a través del silencio administrativo se suple la falta de actividad por parte de la Administración, entendiéndose que dicha voluntad se ha producido, lo que genera determinados efectos jurídicos, cuyo sentido puede ser positivo o negativo.

## **2. DEFINICIÓN Y CONCEPTO**

La Administración tiene la obligación de resolver cualquier procedimiento administrativo, ya sea de oficio o a instancia de parte.

Ya en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) se indicaba que *“El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que todos los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o cuando, realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista”*.

Esta obligación queda establecida en el artículo 42.1 LRJPAC, que dice textualmente: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación”*<sup>1</sup>. A ello, añade

---

<sup>1</sup> Vid. art. 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre.

el artículo 89.4 de la misma Ley, que en ningún caso puede la Administración abstenerse de resolver “*so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos aplicables al caso*”<sup>2</sup>.

No obstante, a pesar de dicha obligación, cabe la posibilidad de que el procedimiento no sea resuelto en el plazo máximo establecido para ello. Es entonces cuando se produce el silencio administrativo, al que la Ley atribuye efectos jurídicos, determinando cuáles son los efectos jurídicos del transcurso de dicho plazo máximo sin que haya recaído resolución y se haya notificado la misma.

El silencio administrativo es un simple hecho jurídico, porque es la norma la que confiere efectos a ese hecho real sin intervención de voluntad alguna. En el ámbito administrativo constituye un auténtico acto administrativo que produce la misma eficacia que el acto dictado expresamente. Esto no significa que la resolución por silencio administrativo sea la forma de resolver un procedimiento administrativo, pues se considera que es un supuesto anormal de acto, ya que la ausencia de declaración expresa no deja de ofrecer serios problemas, incluso para determinar, no ya el contenido del acto que no tienen concreción, sino incluso su misma existencia; es difícil acreditar lo que no existe, la resolución expresa. Estas dificultades que comportan el silencio o acto presunto son las que aconsejan establecer la necesidad de que la Administración deba, en todo caso, dictar la resolución expresa, sin perjuicio de que, en garantías del ciudadano, pueda anticiparse el efecto del silencio<sup>3</sup>.

El hecho de que la Administración no resuelva un procedimiento genera una falta de seguridad jurídica, pues el interesado queda en la incertidumbre sobre cuándo se va a dictar resolución y cuál será su contenido<sup>4</sup>.

Para evitar esa incertidumbre aparece la figura del silencio administrativo, que cumple una triple finalidad<sup>5</sup>:

- De GARANTÍA constituida a favor de los ciudadanos, que a tenor del silencio pueden imputar un efecto concreto a la inactividad administrativa y, lo que es más importante, no quedan inermes frente a la misma. La tuición del administrado está presente en la génesis de la técnica del silencio administrativo.

El silencio administrativo no es una excusa legal a invocar por la Administración para poder así resolver o no, según le venga en gana, sino que es un mecanismo o técnica

---

<sup>2</sup> Vid. art. 89.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre.

<sup>3</sup> <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/> - Silencio Administrativo.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo, parte general*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, pág. 518.

<sup>5</sup> *Respuestas Memento – 1.000 Preguntas sobre Administrativo*, Ediciones Francis y Taylor, Madrid, 2010, págs. 104-105.

inventada para proteger al particular de las consecuencias perniciosas que puedan provocársele como consecuencia del incumplimiento, por parte de aquélla, de la obligación que tiene de resolver.

- De PUNICIÓN de la pasividad administrativa, de modo que el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de resolver permite al interesado, en todo caso, alzarse contra las consecuencias de este silencio, y, además, determina en ocasiones la estimación de sus solicitudes, con todas las consecuencias asociadas a ello.

La Administración no tiene la facultad de guardar silencio ante las peticiones de los ciudadanos, sino que tiene la obligación de resolver, siendo la mecánica del silencio administrativo sólo un remedio para posibilitar el acceso de los interesados a instancias administrativas superiores o bien a la vía judicial. Acudir a la inactividad como forma de dar por resueltas las peticiones de los administrados tiene sus costos, y uno de ellos es el de no poder oponer, después, aquello que sea fruto de la propia inactividad.

- De CONTROL existente en el ámbito de las relaciones interorgánicas o interadministrativas.

### **3. NATURALEZA JURÍDICA**

De la definición dada se desprende que el silencio administrativo es una creación de la Ley en virtud de la cual se entiende estimada o desestimada una petición o reclamación de los particulares.

Al ser una ficción de la Ley, no se trata de un acto, porque todo acto supone una manifestación de voluntad y en el caso del silencio no hay tal voluntad.

### **4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Como muchas otras instituciones de nuestro Derecho Administrativo, el silencio administrativo es una figura importada de Francia. El silencio administrativo surge para permitir al administrado el acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales en el caso de que la administración no resuelva el procedimiento del que es parte. Así pues, desde el primer momento debemos tener presente que el silencio administrativo es una institución de carácter garantista que reacciona ante una conducta negligente de la Administración<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> JARAMILLO FERNÁNDEZ, M., “La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento administrativo”, *El consultor de los*

La institución del silencio administrativo ha carecido de una regulación completa en nuestro ordenamiento jurídico hasta el 27 de diciembre de 1956. En esa fecha fue promulgada la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso- administrativa. Hasta ese momento, el legislador se había limitado a regular la materia en aspectos parciales, pero nunca con caracteres generales, siendo únicamente en la esfera local donde el silencio administrativo encontró un verdadero encuadre en los textos legales. Por supuesto, esta afirmación no implica que no fuera conocida en nuestro Derecho la institución en materias ajenas a la Administración local<sup>7</sup>.

En efecto, la Ley de Bases para el Procedimiento administrativo, de 19 de octubre de 1889, no contenía ninguna cláusula general sobre la materia, aunque en aquellos tiempos era ya conocida la técnica de la institución, dado que el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, regulador de las reclamaciones en vía gubernativa previa a cualquier demanda de carácter civil contra la Administración, la admitía. Pero la consagración definitiva del silencio administrativo no tiene lugar hasta 1924 en la esfera local, con el Estatuto municipal de Calvo Sotelo<sup>8</sup>. Fue con la aplicación de los Estatutos Locales de Calvo Sotelo, de la Ley Municipal republicana de 1935 y de la Ley de 18 de marzo de 1944, respecto del recurso de agravios en materia de personal, cuando se introdujo por primera vez en nuestro sistema el embrión del silencio administrativo.

Estos precedentes no fueron generosos. El Tribunal Supremo, que por aquel entonces estaba inmerso en la tendencia decidida hacia la declaración de inadmisibilidad de los recursos, no tuvo mayor dificultad en razonar que las resoluciones denegatorias expresas no reabrían los plazos para acudir al recurso contencioso cuando había ya transcurrido el computado desde la denegación por silencio<sup>9</sup>.

Como ya se ha mencionado, fue Calvo Sotelo quien incluyó, por primera vez en nuestra legislación local los preceptos del silencio administrativo, en los Estatutos municipal y provincial.

El Estatuto municipal, aprobado por el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, estableció en varios preceptos la doctrina del silencio administrativo, confiriéndole en unos casos un carácter aprobatorio y en otros denegatorio.

---

*Ayuntamientos y de los Juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2016 pág. 1436.

<sup>7</sup> GONZÁLEZ RIVERO, A., “El silencio administrativo en el Derecho español”, *Revista de estudios de la vida local*, 1960, pág. 344.

<sup>8</sup> GONZÁLEZ RIVERO, A., “El silencio...”, cit., págs. 344-345.

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Sobre silencio administrativo y recurso contencioso”, *Revista de Administración Pública*, 1965, pág. 208.

El Estatuto adoptó, en términos generales, siempre que se tratase de autorizaciones o aprobaciones de las autoridades superiores sobre actos o acuerdos de las inferiores, el siguiente sistema:

1. Fijaba un plazo, dentro del cual debía resolverse sobre el acuerdo en cuestión.
2. Presumía que, si transcurría el plazo sin resolver, aquél se entendía aprobado.

Por el contrario, cuando se trataba de recursos contra actos o acuerdos de autoridades u organismos municipales, el Estatuto lo resolvía de la siguiente forma:

1. Fijaba un plazo, dentro del cual debían ser resueltos.
2. En caso no resolver se entendía desestimado el recurso.
3. Admitía, contra esta denegación presunta, los mismos recursos o acciones que para el caso de que se tratara de resoluciones expresas.

La regla general del silencio administrativo se hallaba contenida en el artículo 268, que disponía que, *“se considerarán desestimadas por las Autoridades y organismos municipales respectivos, las peticiones o reclamaciones de particulares o entidades, sobre las cuales no se dicte providencia o acuerdo de fondo dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando las leyes establezcan plazos mayores o menores. Tales denegaciones tácitas serán impugnables mediante los oportunos recursos, y si prosperasen, podrá exigirse responsabilidad civil o gubernativa a las Autoridades, funcionarios o Corporaciones culpables de la demora<sup>10</sup>”*. Para el caso de recurso de reposición, previo a la vía jurisdiccional (contencioso-administrativa y civil), el plazo que tenía la Administración para resolver era de quince días, entendiéndose denegado si transcurría este plazo sin que se notificara la decisión al interesado.

En 1935, la Ley municipal de 31 de octubre, se adhirió a las directrices del Estatuto, introduciendo la novedad de la denuncia de la mora. Por lo demás, la solución era análoga a la de aquél: si denunciada la mora, la Administración no resolvía, se entendía denegada la petición. Y por lo que respecta al recurso de reposición previo a la vía jurisdiccional (contencioso-administrativa y civil), la Ley republicana no introdujo variaciones y aceptó las del Estatuto.

De esta forma, llegamos a la Ley de Bases para el Régimen local de 17 de julio de 1945, que hace suyas estas iniciativas, recogiendo las dos clases de silencio, positivo y negativo, admitiendo, para este último caso, el mecanismo de la denuncia de la mora.

El texto articulado de la Ley de Régimen local, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950, desarrolló estas directrices, admitiendo con carácter general la teoría

---

<sup>10</sup> Vid. art. 268 del Real Decreto-Ley , de 8 de marzo de 1924, aprobando el Estatuto Municipal y disposiciones complementarias



del silencio administrativo, que anteriormente había sido desarrollada parcialmente por los Estatutos y la Ley republicana.

A grandes rasgos, la normativa del silencio administrativo en la Ley de Régimen local, es la siguiente: admite el silencio positivo para el caso de que se trate de actos de autorización o aprobación de las autoridades superiores sobre los de las inferiores. Respecto del silencio negativo, distingue según se trate de silencio en vía de petición o de silencio en vía de recurso.

En vía de petición, que puede incluir también ciertas reclamaciones, admite el mecanismo de la denuncia de la mora, requisito que no exige en vía de recurso, propiamente dicha (la previa a la vía jurisdiccional, contencioso-administrativa y civil), pues acepta la producción automática del silencio por el mero transcurso del plazo que señala para resolver<sup>11</sup>.

En lo referente a la obligación de la Administración Pública de dictar resolución expresa en todos los procedimientos que tramite, cabe decir que dicha obligación nació formalmente con el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se adapta y modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952. La aplicación de esta figura se generaliza realmente en España con la entrada en vigor de la Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa (LRJCA)<sup>12</sup>.

En ese momento, la regla general era el silencio negativo. La LRJCA, en su artículo 39, estableció un régimen general para toda la Administración Pública, que tuvo su desarrollo y continuación en los artículos 94<sup>13</sup> y 95<sup>14</sup> de la Ley de Procedimiento

---

<sup>11</sup> GONZÁLEZ RIVERO, A., “El silencio...”, cit., pág. 347.

<sup>12</sup> ESTEBARANZ PARRA, V., “Silencio administrativo en las licencias urbanísticas: nuevo régimen”, *Revistas derecho vlex.es* desde el primer momento debemos tener presente que el silencio administrativo es una institución de carácter garantista que reacciona ante una conducta negligente de la Administración, 2012, pág. 10.

<sup>13</sup> Vid. art. 94 LPA “1. Cuando se formule alguna petición ante la Administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora y, transcurridos tres meses desde de la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

2. Igual facultad de opción asistirá, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo fijado para resolverlo.

3. En uno y otro caso la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiere lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente”.

<sup>14</sup> Vid. art. 95 LPA “El silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órgano superiores sobre los inferiores. Si las disposiciones legales no previeran para el silencio positivo un plazo especial éste será de tres meses, a contar desde la petición”.

Administrativo (LPA) de 17 de julio de 1958. Estos artículos contemplaban unas excepciones a la norma genérica desestimatoria.

Por lo tanto, en un primer momento y, con carácter general, el sentido del silencio administrativo era negativo, siendo solo positivo en casos tasados por la norma.

La mencionada regla general del silencio negativo que se mantenía hasta el momento, cambió a silencio positivo tras la aprobación y entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), modificada posteriormente por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Dicha aplicación generalizada del efecto estimatorio del silencio administrativo quedó claramente establecida en el artículo 43 de la Ley 30/1992<sup>15</sup>.

En la Ley 30/1992 destacó la defensa, por primera vez, de la existencia de un acto auténtico generado como consecuencia del silencio, llamado en la ley “acto presunto”. Dicho acto era equiparable, en cuanto a su eficacia, a la versión de la resolución administrativa expresa.

Esta regulación lo que pretendía era que el mero transcurso del plazo para resolver produjera un verdadero acto administrativo, que podía hacerse valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada<sup>16</sup>. No se trataba de una ficción jurídica, sino de un auténtico acto, expresión de una voluntad administrativa, estimatoria en unos casos, desestimatoria en otros, a todos los efectos y erga omnes.

La presunción de estimación o desestimación era de aplicación sin más requisito que el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para resolver sin que así se hubiese hecho, y a fin de acreditar esta última circunstancia se exigía la certificación expedida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> Vid. art. 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre.

<sup>16</sup> Vid. art. 44.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre.

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

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

<sup>17</sup> Vid. art. 44.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre.

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

si bien salvando, el hecho de que la Administración no expidiese la certificación solicitada, en cuyo caso el acto presunto era igualmente eficaz y se podía acreditar mediante la exhibición de la petición de dicha certificación<sup>18</sup>.

De todo lo expuesto anteriormente, podemos indicar que la figura del silencio administrativo ha sufrido una evolución desde su aparición en nuestro Derecho con el silencio negativo como regla general, hasta nuestros días, siendo el silencio positivo la norma general.

No obstante, la preferencia del silencio positivo sobre el negativo, no ha sido la única modificación jurídica relevante en lo que al silencio administrativo se refiere. Es de interés mencionar la eliminación de la obligación de proceder a denunciar la mora, que fue sustituida por la incorporación de la necesidad de solicitar una “certificación de acto presunto” a la Administración que debió resolver en plazo y no lo hizo, a los efectos de poder acreditar la aplicación del silencio positivo. La Ley 30/1992, establecía que para poder entender de aplicación el silencio positivo, debían transcurrir veinte días desde la solicitud de la certificación sin que la misma fuera emitida; dicha solicitud sería suficiente para acreditar el acto presunto. Posteriormente, la reforma introducida por la Ley 4/1999, con la finalidad de simplificar los trámites y de salvaguardar y defender al ciudadano de la excesiva dilación de las Administraciones Públicas en todo tipo de tramitaciones, eliminó la obligación de solicitar la certificación de acto presunto, siendo suficiente para acreditar la aplicación del silencio administrativo positivo, la solicitud de licencia o autorización presentada formalmente ante la Administración<sup>19</sup>.

La última modificación expresa de la Ley 30/1992 a este respecto, fue introducida por 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, conocida como «Ley Ómnibus», con el objetivo de reducir las trabas administrativas al inicio y libre ejercicio de la actividad por los ciudadanos. Esta Ley, perseguía la ampliación de la regla general del silencio positivo, de forma que, a partir de ese momento, para que el sentido del silencio fuera desestimatorio no bastaba con que una norma con rango de Ley así lo previera, sino que era necesario que la decisión del legislador estuviera justificada por razones de interés general<sup>20</sup>. Otro de los aspectos que regulaba la Ley Ómnibus era lo referente a la declaración responsable y la comunicación previa, estableciendo ambas como sistemas de control a posteriori del reconocimiento de

---

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

<sup>18</sup> GARCÍA PÉREZ, M., “El silencio administrativo negativo”, *Cuadernos de Derecho Público*, 2001, pág. 194.

<sup>19</sup> ESTEBARANZ PARRA, V., “Silencio administrativo...”, cit., pág. 11.

<sup>20</sup> LÓPEZ RODRÍGUEZ, J.A., “La Ley Ómnibus y el silencio administrativo”, *Diario La Ley*, 2012, pág. 86.

un derecho o el ejercicio de una actividad alternativas y preferentes a la exigencia de autorización<sup>21</sup>.

#### **4.1. Ley Ómnibus**

Las modificaciones introducidas por 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 (conocida como la Ley Ómnibus) en la Ley 30/1992, afectó a la regulación del silencio administrativo vigente hasta el momento. La entrada en vigor de la Ley Ómnibus supone una modificación que afecta de forma directa a la regulación del silencio administrativo.

De este modo, con la Ley Ómnibus se dio una nueva redacción al artículo 43 LRJPAC, instaurando una nueva regulación del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, limitado y acotando los casos en los que éste procede con la finalidad de impulsar la formulación de una resolución expresa del asunto sometido a consideración. A tal efecto, se añade un nuevo requisito para establecer el silencio negativo como excepción, pues ya no sólo debe estar previsto en una norma con rango legal, sino también debe responder a razones de interés general<sup>22</sup>.

En resumen, las principales modificaciones que se establecen por la Ley Ómnibus, en lo relativo al silencio administrativo, son que se introduce la figura de comunicación y de declaración responsable y se generaliza el uso del silencio administrativo positivo.

## **5. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ACTUAL**

### **5.1. Regulación esencial del Silencio Administrativo**

A día de hoy, el silencio administrativo se encuentra regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que sustituye a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformulando varios aspectos sustanciales del procedimiento administrativo, como el silencio administrativo, entre otros.

---

<sup>21</sup> LOZANO CUTANDA, B., “Ley Ómnibus: Silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa”, *Diario La Ley*, 2010, pág. 10.

<sup>22</sup> MONTSERRAT SÁNCHEZ-ESCRIBANO, M. I., “Ley Ómnibus y colegios profesionales”, *Noticias Jurídicas*, 2011.

En relación con el silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el artículo 24.1 mantiene la regla general del silencio positivo con las excepciones ya vigentes en la LRJPAC y algunas aclaraciones, estableciendo como novedad que en el plazo de 15 días desde que expire el plazo máximo para resolver la Administración deberá expedir de oficio el correspondiente certificado del silencio<sup>23</sup>. Por lo demás, la LPAC trata de minimizar los trámites y garantizar el cumplimiento de los plazos. Así, los interesados no están obligados a presentar documentos que hayan aportado anteriormente o que hayan sido elaborados por cualquier Administración<sup>24</sup>.

## **5.2. Efectos de la falta de resolución expresa por parte de la Administración Pública**

El primer efecto que produce el silencio es que pone fin al procedimiento, es decir, tiene naturaleza de resolución. Esto es así puesto que se considera que el silencio es un auténtico acto administrativo.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la Administración tiene la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. Pero la Ley distingue radicalmente entre la naturaleza del silencio administrativo estimatorio y el desestimatorio, y de esta distinción se derivan los distintos efectos de uno y otro tipo de silencio administrativo.

### **a) *Silencio Positivo***

Como señala el art. 24.2 de la LPAC, “*la estimación por silencio administrativo tiene, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento*”.

El Silencio administrativo estimatorio da lugar a un verdadero acto administrativo, con plenos efectos, en la medida en que equivale a la autorización o aprobación expresa a la que sustituye por medio de la ley<sup>25</sup>.

La consecuencia inmediata de lo anterior es que el silencio administrativo estimatorio tendrá eficacia vinculante respecto de la Administración pública, a la que se le puede imputar el acto originado por silencio. De modo que el deber de resolver, que no

---

<sup>23</sup> Vid. art. 24.4 LPAC, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre.

<sup>24</sup> Vid. art. 28 LPAC, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre.

<sup>25</sup> *Respuestas Memento...*, cit., pág. 105.

decae por haberse producido el silencio, ha de concretarse en el dictado de un acto expreso confirmatorio del anterior.

El silencio positivo equivale a un acto administrativo expreso, lógicamente favorable al solicitante. Por eso, aunque la Administración tiene siempre la obligación de dictar resolución expresa, aunque sea de forma tardía, el artículo 24.3.a) LPAC dispone que, en estos casos, dicha resolución expresa posterior del acto presunto obtenido por silencio administrativo “*sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*”<sup>26</sup>. Es decir, la Administración no puede desestimar por un acto expreso posterior aquello que ha sido estimado por silencio positivo. En caso de que la administración desestimara por un acto expreso posterior, estaría revocando o revisando un verdadero acto administrativo, aunque presunto, infringiendo la regla general de irrevocabilidad de los actos favorables al interesado<sup>27</sup>.

Es decir, con posterioridad al vencimiento del plazo máximo para resolver y para notificar, la Administración ya sólo puede dictar una resolución expresa que sea confirmatoria del acto producido por silencio administrativo, no pudiendo resolver en sentido contrario a ese acto. Para dejar sin efecto el acto es preciso acudir a los mecanismos ordinarios de revisión de oficio establecidos en la Ley.

Aunque el acto surgido por el silencio administrativo incurra en causa de nulidad, la Administración actora, si procede, debe incoar el procedimiento de revisión de oficio o la declaración de lesividad con arreglo a los requisitos establecidos en los artículos 106 y siguientes de la Ley<sup>28</sup>.

No obstante, a pesar de que la Administración únicamente puede dictar una resolución confirmatoria del acto estimado por silencio positivo, sigue obligada a dictar dicha resolución. De este modo, se obliga a la Administración a revisar de oficio el acto administrativo producido por silencio, comprobando que éste no adolezca de algún vicio que comprometa su ajuste a Derecho.

Pero el silencio administrativo no está libre de problemas, como es el de probar su existencia. Dicho problema deriva de la dificultad que entraña probar lo que no existe. Por este motivo, el artículo 24.4 LPAC dispone que “*su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido*”. Este certificado acreditativo deberá ser expedido de oficio por el órgano competente para resolver, en el plazo de quince días desde que expire el plazo

---

<sup>26</sup> Vid. art. 24.3.a) LPAC, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre.

<sup>27</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho administrativo...*, cit., pág. 521.

<sup>28</sup> *Memento Práctico. Administrativo 2014 – Procedimientos. Recursos*, Ediciones Francis y Taylor, Madrid, 2014, págs. 383-386.

máximo para resolver el procedimiento. En cualquier caso, el interesado podrá solicitarlo en cualquier momento, en cuyo caso el plazo de quince días se computará desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver<sup>29</sup>.

En resumen, el silencio administrativo positivo otorga a los interesados seguridad jurídica, pues este acto administrativo presunto propiamente dicho se puede hacer valer por parte de los interesados ante cualesquiera personas, es decir, tiene eficacia «erga omnes», pudiéndose acreditar a través de cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio, que no es en absoluto obligatorio pero que puede solicitarse del órgano competente para resolver, al que se otorga un plazo de quince días para emitir el certificado<sup>30</sup>.

### **b) Silencio Negativo**

A pesar de que la Ley 39/2015 establece el silencio positivo como norma general en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado, en el artículo 24 de esa misma Ley, el Legislador establece excepciones a esa regla general, considerando que el silencio tiene efectos negativos en los siguientes supuestos<sup>31</sup>:

- a) Cuando una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.
- b) En los procedimientos de ejercicio del derecho de petición.
- c) En los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.
- d) En los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.
- e) En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- f) En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados, en los que el silencio tendrá efecto

---

<sup>29</sup> <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/> - Silencio Administrativo.

<sup>30</sup> *Respuestas Memento...*, cit., pág. 105.

<sup>31</sup> Vid. art. 24.1 LPAC, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre.

desestimatorio. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en los apartados anteriores<sup>32</sup>.

Establecidas las anteriores excepciones a la norma general de entender el silencio administrativo como un acto estimatorio, se debe tener en cuenta el artículo 24.2 de la LPAC, que establece que 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, es interesante mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1986<sup>33</sup>. En dicha sentencia, se califica el silencio administrativo de carácter negativo como una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda llegar a la vía judicial.

*“El silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; de aquí que si bien en estos casos puede entenderse que el particular para poder optar por utilizar la vía de recurso ha de conocer el valor del silencio y el momento en que se produce la desestimación presunta, no puede, en cambio, calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales”.*

Así pues, el Tribunal Supremo se pronunció en la sentencia de 22 de enero de 1998, afirmando que *“el fundamento del silencio administrativo negativo está en la necesidad de otorgar al administrado el instrumento idóneo (acto presunto negativo, dejando de ser una ficción legal) para que pueda acceder a la jurisdicción para que sea satisfecho su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)”*<sup>34</sup>.

De manera que, el silencio administrativo desestimatorio es una mera ficción jurídica, investida de estrictos efectos procesales, que permite al interesado entender desestimadas sus pretensiones a efectos de interponer los recursos (en vía administrativa o contencioso-administrativa) que procedan. Esa ficción no excluye en absoluto el deber

---

<sup>32</sup> <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/> - Silencio Administrativo.

<sup>33</sup> Fundamento Jurídico Tercero de la STC 6/1986, de 21 de enero.

<sup>34</sup> Fundamento Jurídico Primero de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998.



de la Administración de dictar resolución expresa, ni podrá ser considerada en ningún caso como un acto consentido por el interesado que no impugna la desestimación presunta, ya que la ficción del silencio negativo se concibe en beneficio del interesado y nunca de la Administración que incumple su deber de resolver en plazo<sup>35</sup>.

Al contrario de lo que ocurría en el caso del silencio estimatorio, el silencio administrativo negativo no vincula a la Administración pública a la hora de dictar resolución expresa. Esto se debe a que como no se trata de un verdadero acto, la Administración no está vinculada por el sentido negativo del silencio y su resolución posterior podrá estimar o desestimar total o parcialmente la solicitud, según corresponda conforme a Derecho.

La desestimación por silencio negativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso que resulte procedente. El silencio negativo no produce acto administrativo alguno, por tanto, la Administración sigue estando sujeta a la obligación de resolver. La Administración sigue obligada a realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud, sea estimatorio o desestimatorio

Dicho lo anterior, se puede asegurar que el silencio administrativo desestimatorio no genera un acto propiamente dicho, pero otorga al interesado la doble facultad o alternativa, de esperar a que se dicte resolución expresa por parte de la Administración o de alzarse contra la desestimación presunta. Es decir, en aquellos procedimientos en los que se aplica la regla del silencio negativo, una vez transcurrido el plazo de resolución y notificación, el interesado puede optar por impugnar la desestimación presunta de su solicitud o esperar a la resolución tardía, siendo posible en éste último caso, impugnarla si le es negativa y le conviene hacerlo<sup>36</sup>.

En resumen, en el caso del silencio negativo, el acto no alcanza existencia real, sino que es producto de una ficción cuyo fin es permitir acceder al interesado, que ha visto desestimada presuntamente su solicitud, a los recursos administrativos o judiciales pertinentes, satisfaciendo el presupuesto procedimental o procesal de la previa existencia del acto. Por ello, la Administración que no ha resuelto puede, posteriormente, resolver en sentido contrario al efecto del silencio, sin necesidad de emplear procedimientos específicos de revisión o, en su caso, de revocación.

---

<sup>35</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, cit., pág. 523.

<sup>36</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, cit., pág. 524.

### 5.3. Límites al Silencio Positivo

El legislador en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre fijó varios límites al silencio administrativo positivo (procedimientos de oficio, transferencia de facultades de dominio o servicio público, procedimientos de recursos administrativos, entre otros). Y sobre todo se estableció en consonancia con el Derecho comunitario que las excepciones al silencio positivo debían contar con amparo formal de Ley y además ser expresamente establecidas y “por imperiosas razones de interés general”<sup>37</sup>.

Sin embargo, la realidad administrativa es más rica que la ficción del legislador, y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha ido recortando el ámbito del silencio l.

1. El primero de los límites marcado por el Tribunal Supremo fue el de excluir del silencio positivo a cualquier solicitud si ésta no tenía encaje en un procedimiento predeterminado o reglado. Este límite nació con el objetivo de evitar que a través del silencio positivo se estimaran peticiones irracionales.

En este sentido, es de interés la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de Octubre de 2013<sup>38</sup>:

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

*Resolviendo sobre un caso de petición de abono de intereses con respecto a las obras realizadas por un contratista inicialmente no previstas en el contrato y que resultaron necesarias y por eso obligadas, negamos su autonomía a los efectos indicados y que por lo tanto aquella generarse el silencio positivo a que se refiere el mencionado art. 43, razonando que: “(...) esa petición, cual además alega el Abogado del Estado, no genera el silencio positivo, a que se refiere el artículo 43 de la Ley 30/92, pues esa petición no inicia procedimiento a solicitud del interesado cual el precepto exige, ya que es una petición inserta en un procedimiento iniciado antes de oficio por la Administración, y que está sujeto por tanto a sus propias normas(..). Sin olvidar además, que esa petición de abono de intereses, no se puede aislar del procedimiento en el que se inserta, pues es en ese procedimiento ya iniciado de oficio, en el que se reconocen y aparecen los*

---

<sup>37</sup> CHAVÉS, J. R., “Cuatro hachazos del Supremo al silencio administrativo positivo”, *El Rincón Jurídico*, 2014.

<sup>38</sup> Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia del tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013.

*datos a partir de los que se han de concretar los intereses, de forma tal que, sin valorar y conocer esos antecedentes que obran en el expediente iniciado de oficio por la Administración, no se puede saber si el interesado tenía o no derecho a intereses, ni menos el concretar, cuales eran éstos, ni desde que fecha se habían de computar, en su caso.(...)*

*Claramente se ve que en la mente del legislador estaba el aplicar el régimen de silencio positivo no a cualquier pretensión, por descabellada que fuera, sino a una petición que tuviera entidad suficiente para ser considerada integrante de un determinado procedimiento administrativo. (...)*

*Para el legislador de 1999, como también para el de 1992, sólo cabe aplicar la ficción del silencio que establece la LPAC para los procedimientos regulados como tales por una norma jurídica. A diferencia de la LPA que aplicaba el silencio negativo a las peticiones, cualesquiera que estas fueren.*

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

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

*Esta tesis, extensamente expuesta en la citada sentencia del Pleno, la hemos acogido y concretado en otras varias sentencias referidas a solicitudes de retasaciones en procedimientos expropiatorios, como ha acontecido en las de 26 de febrero y de 30 de abril de 2013 , dictadas, respectivamente, en los recursos de casación 5286 y 5635 de 2013”.*

2. El segundo límite viene relacionado con la solicitud sin respuesta de impartición de determinada asignatura en Educación Secundaria, donde se opone la potestad de

organización, contemplado en la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de Junio de 2014<sup>39</sup>, que expone:

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

3. La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2014<sup>40</sup>, establece silencio negativo siempre que medie un requisito imprescindible, y afirma:

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

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

Es decir, se admite que para ese procedimiento no figura en la Ley el silencio negativo, pero se opone un requisito imprescindible, aduciendo que “no cabe

---

<sup>39</sup> Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014.

<sup>40</sup> Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2014.

*razonablemente afirmar que la solicitud sea ajena a los procedimientos que la Ley excluye del silencio positivo*". Por tanto, se realiza una interpretación analógica y extensiva de los casos tasados de silencio, que pugna con la definición del silencio negativo tras la reforma operada en virtud de las Directivas comunitarias.

4. El cuarto límite al silencio positivo queda reflejado en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Octubre de 2014<sup>41</sup>. Aunque la solicitud pretendía que se retirasen determinados productos de competidores químicos y farmacéuticos, el razonamiento de la sentencia va más allá, al alzar la existencia de terceros, y su derecho de audiencia, sirviendo esto para cambiar el sentido del silencio convirtiéndolo en negativo.

*“Y esta supresión de la situación jurídica favorable de terceros se produciría, de acogerse la tesis de la recurrente sobre el silencio administrativo positivo, sin que las personas afectadas hubieran sido oídas dándoles la oportunidad de defender sus intereses. La audiencia del interesado, máxime cuando puede verse privado de un derecho o interés, es un principio general del procedimiento administrativo con anclaje en el art. 105 CE, que no puede ser soslayado. Ello significa que, a la hora de determinar el alcance del silencio administrativo positivo, no puede pasarse por alto si las personas eventualmente afectadas han tenido ocasión de hacerse oír.”. Al margen de lo razonado de la conclusión parece que el diseño del silencio positivo es penalizar la actuación de la Administración que no responde en plazo, de manera que el particular solicitante no es responsable de que la Administración ni conteste ni brinde audiencia a terceros; y por ello, parece que lo suyo sería reconocer la estimación presunta de su solicitud, sin perjuicio de que, por un lado, la Administración pueda acometer la citada revisión de oficio de la actuación presunta, y por otro lado, que los terceros afectados ejerciesen frente a la Administración la acción de responsabilidad administrativa por los daños y perjuicios derivados de la generación del acto presunto”.*

En resumen, se puede entender que la solicitud del interesado se entenderá estimada si vence del plazo máximo para resolver un procedimiento sin haberse notificado resolución expresa, salvo en los siguientes casos:

- Procedimientos a los que la Ley expresamente les atribuya el efecto desestimatorio, o que resulten análogos a los mismos.
- Solicitudes que no cuenten con regulación de un procedimiento legal o reglamentario para su tramitación.

---

<sup>41</sup> Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Octubre de 2014.

- Procedimientos iniciados de oficio o procedimientos derivados, integrados o incidentales de un procedimiento de oficio.
- Procedimientos en que falte un requisito imprescindible para el acto expreso.
- Procedimientos en los que no haya tenido lugar la audiencia de terceros que pudieran ser afectados por la actuación presunta.

#### **5.4. Plazos**

El plazo para entender estimada o desestimada la solicitud por medio de silencio administrativo, según proceda, se empieza a computar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación (art. 21.3.b).

Es decir, la Administración tiene la obligación de resolver y notificar dentro del plazo fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, iniciando ese cómputo del plazo desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. De no notificar la resolución expresa dentro de ese plazo, se entiende que la solicitud ha sido estimada por silencio positivo o desestimada por silencio negativo, según proceda conforme a la normativa vigente.

El plazo en el cual la Administración debe notificar la resolución de forma expresa no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea<sup>42</sup>. En el caso de que las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo de resolución y notificación, éste será de tres meses<sup>43</sup>.

Lo mencionado anteriormente es la norma general, pero existen determinados procedimientos en los cuales el cómputo del plazo varía respecto a la norma general. Así, por ejemplo, encontramos que los plazos máximos de resolución y notificación en procedimientos sancionadores que hayan sido precedidos por actuaciones penales que terminan archivadas, sólo se computan desde el momento en que el órgano administrativo recibe notificación de la resolución judicial de archivo o del fallo absolutorio que permite proceder en vía administrativa. Es el caso típico de infracción de tráfico por alcoholemia,

---

<sup>42</sup> Vid. art. 21.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre.

<sup>43</sup> Vid. art. 21.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre.

de la que derivan diligencias previas con atestado que son sobreseídas; a las que sigue el procedimiento sancionador administrativo por infracción grave en materia de tráfico<sup>44</sup>.

Por otro lado, se debe tener en cuenta el cómputo del plazo en los casos en los que la solicitud sea defectuosa y se conceda plazo para subsanarla. En estos supuestos, el plazo máximo de duración del expediente se computa desde la efectiva subsanación.

Una vez producido el silencio, si éste tiene carácter negativo, el solicitante podrá interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

### **a) *Recurso de Alzada***

En el caso de que la resolución expresa que debía haberse dictado no agotara la vía administrativa, entonces, el recurso que se debe interponer es un recurso de alzada. El plazo para recurrir, es decir, para interponer el recurso de alzada, es de tres meses, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 122.2 LPAC.

Dicho plazo de tres meses se computa a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo<sup>45</sup>.

En el caso del recurso de alzada, los efectos del silencio administrativo son desestimatorios, pues el mismo párrafo 2 del artículo 122 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que *“el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo”*.

Sin embargo, existe una excepción a esta regla establecida en el artículo 24.1, tercer párrafo, de la LPAC, que establece que *“El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”*.

---

<sup>44</sup> *Respuestas Memento...*, cit., pág. 351.

<sup>45</sup> Vid. art. 122 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre.

En virtud de este precepto, cuando el recurso de alzada se interponga contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo. Es lo que se conoce como “doble silencio”.

Por tanto, si se interpone un recurso de alzada contra una desestimación originada por silencio negativo y, transcurre el plazo de tres meses para resolver el recurso de alzada sin resolución expresa, es decir, se produce un nuevo silencio administrativo en el mismo asunto, el sentido del silencio cambia y dicho recurso de alzada se entenderá estimado.

De lo expuesto hasta ahora, se deduce claramente que para que opere el doble silencio administrativo se requiere, exclusivamente y sea cual fuere el objeto instado, un doble requisito:

1. Que el interesado haya formulado una solicitud ante un órgano administrativo y éste no haya emitido resolución en el plazo legalmente establecido al efecto.
2. Que contra dicho acto presunto, que no pone fin a la vía administrativa se interponga un recurso de alzada y, que dicho recurso tampoco haya sido resuelto en tres meses a contar desde que el mismo tiene entrada en el registro del órgano competente para decidir.

Pero la Jurisprudencia no es unánime a este respecto, existiendo criterios contrapuestos.

Por un lado, nos encontramos con Tribunales de Justicia que consolidan la figura del doble silencio. Sirvan como ejemplo:

STSJ de Islas Baleares, Sala de lo contencioso administrativo, Sección 1ª Sentencia núm.172/2011, de 10 de marzo<sup>46</sup>, en virtud de la cual se establece para un caso de Dominio Público,

*“Como resulta del examen del expediente administrativo, la sociedad actora presentó el 8 de febrero de 2007 ante la Delegación en Ibiza de la Demarcación de Costas de Cataluña una solicitud para que le concediese una autorización temporal de 20 mesas, 80 sillas y 10 parasoles en la terraza del Hostal y Restaurante “Cas Mallorquí”, sita en la Zona Marítimo-terrestre (Dominio Público) dentro de la zona Es port en Cala Portinatx, en el término*

---

<sup>46</sup> Fundamento Jurídico Cuarto de la STSJ de Islas Baleares, (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm.172/2011, de 10 de marzo.



*municipal de Sant Joan de Labritja (Ibiza), dando lugar al expediente AUT01/07/07/0146.*

*El 21 de marzo siguiente, la Demarcación de Costas de Baleares remitió a la actora un escrito en el que se acusaba el recibo de la petición, con indicación de la referencia del expediente, del plazo máximo para resolver (4 meses). Así como los efectos desestimatorios del silencio, a tenor del artículo 43.2 LPAC, ya que el otorgamiento de la solicitud implicaba la transferencia al interesado de facultades relativas al dominio público.*

*Transcurrido el plazo máximo reglamentariamente previsto para dictar y notificar la solicitud de acuerdo con el RD 1771/1994 de 5 de agosto (RCL 1994, 2416), el 11 de Junio de 2007 la entidad solicitantes interpuso recurso de alzada frente a la denegación por silencio de su petición, sin que tampoco recayese resolución expresa del mencionado recurso interpuesto frente al superior jerárquico.*

***Por consiguiente, ha de entenderse que la solicitud de la sociedad recurrente había sido estimada por efecto del denominado doble silencio, y en consecuencia la resolución expresa sólo podría tener sentido estimatorio de las pretensiones de la actora.***

***Procede por ello, la estimación del recurso y reconocemos el derecho de la entidad en cuestión a que le sea concedida la autorización de ocupación temporal del dominio público marítimo terrestre interesada para la temporada del año 2008”.***

STSJ de Castilla-La Mancha núm. 329/2008 de 5 de Septiembre<sup>47</sup>, en la que tras recurrir el silencio administrativo que genera la falta de respuesta de un recurso de alzada interpuesto contra la denegación tácita de una solicitud de subvención, estima que,

*“Como ha señalado la doctrina administrativista, el silencio administrativo se ha concebido clásicamente como una ficción legal establecida por la ley en beneficio siempre del administrado para aquellos casos en los que - como ha ocurrido aquí- la Administración incumple su obligación legal de resolver expresamente en plazo. La exposición de motivos de la Ley 30/92, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introdujo un nuevo régimen de silencio en su deseo de establecer un nuevo concepto de relaciones entre la Administración y el administrado, que superara la doctrina clásica de la falta de resolución expresa*

---

<sup>47</sup> Fundamento Jurídico Tercero de la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm. 329/2008, de 5 de Septiembre.

*en los procedimientos iniciados a instancia de parte. Ante la falta de respuesta razonada por parte de la Administración se finge o se simula, pues, que se ha producido la resolución, y esta ficción se hace siempre en beneficio del interesado. El legislador ha querido atribuir a las dos modalidades de silencio administrativo diferentes efectos jurídicos. El silencio positivo produce un verdadero acuerdo con sus procedimientos de revisión.*

*En el caso que nos ocupa resulta de aplicación el artículo 43.3 de la Ley 30/92, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contiene una “excepción de la excepción”, a modo de penalización para la Administración, y que por ende supone la vuelta a la regla general del silencio administrativo positivo para aquellos casos en los que la Administración ha resuelto doblemente incumplidora de sus obligaciones, esto es, que no solamente no ha resuelto la solicitud de los interesados, sino que tampoco ha contestado expresamente al recurso administrativo que aquellos interpusieron. Con esta intención la Ley dispone que si el interesado interpone un recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo competente no dicta una resolución expresa sobre el mismo. Esto es lo que ha ocurrido en este asunto, en que la Administración autonómica ha actuado con una total desidia, dando lugar al nacimiento por silencio positivo de un acto administrativo que, sólo una vez los coactores reclaman su cumplimiento a través de la vía judicial, la Administración intenta detener. Además, en casos como el que nos ocupa el silencio positivo se produce aun cuando el derecho que se reclama en la solicitud de que trae causa no esté acomodado al Ordenamiento Jurídico, es decir, el silencio positivo se produce con independencia del mejor o peor derecho que asista a la solicitud de que se trate. Y con ello sin perjuicio de la posibilidad que asiste a la Administración para revisar el acto presunto producido, por los mecanismos legales que tiene a su alcance (STSJ País Vasco, de 29 de enero de 1999; y STSJ Castilla y León, de 22 de abril de 2005). Por ello en el presente asunto únicamente cabe constatar el nacimiento del derecho de los coactores a percibir la ayuda que solicitaron, sin que se pueda entrar en otro tipo de consideraciones.*

*Como bien señala la Administración en su contestación a la demanda, “si no se hubiera dado la incidencia del silencio administrativo del recurso de alzada es obvio que la Administración hubiera mantenido el criterio de la no concesión de la ayuda, por lo que, con toda probabilidad, estaríamos ante otros producidos en donde los demandantes combatirían la no concesión por causa de tales actas de inspección”. Sin embargo ello no es así, y si el silencio administrativo positivo*

*ha desplegado sus efectos, la única culpable de ello es la Administración, con su falta de actuación*".

Y por otro lado, nos encontramos con Sentencias del Tribunal Supremo donde manifiesta su total disconformidad con el parecer de los Tribunales inferiores. En dichas Sentencias, el Tribunal opta por una interpretación cuanto menos restrictiva pues afirma, sin realizar reserva alguna, que el doble silencio no se puede traducir en positivo cuando opera alguna de las excepciones que lo convierten automáticamente en negativo, sin que constituya una contraexcepción al mismo. Por tanto, deja sin efecto alguno esta figura jurídica del doble silencio<sup>48</sup>.

Así, por ejemplo, la STS de 10 de julio de 2006<sup>49</sup>, dispone:

En referencia a la Sentencia del Tribunal a quo:

*“La Sentencia de instancia estimó el recurso Contencioso Administrativo, basado, esencialmente en las siguientes consideraciones:*

*(...) Ante el silencio reiterado de la Administración Regional frente a la totalidad de los escritos del recurrente, una vez presentado el último de ellos el día 11 de abril de 2001, se interpone frente a dicho acto presunto el oportuno recurso de alzada que tiene entrada en el Gobierno de Cantabria el día 28 de septiembre de 2001, que es nuevamente desestimado por silencio administrativo. Respecto a la cuestión de fondo y sentado anteriormente que el recurso de alzada no fue resuelto expresamente dentro de plazo, la cuestión se reduce a determinar las consecuencias de la falta de respuesta de la Administración a dicho recurso ordinario. Pues bien, basta una simple lectura de los artículos 117 y 43 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para concluir sobre la procedencia de estimar el presente recurso.*

*Efectivamente, conforme se deriva del artículo 43.2, la falta de resolución expresa respecto la solicitud inicial que nos ocupa no es ninguno de los previstos en los apartados a), b), c) del número segundo del artículo 43. Una vez que transcurre el plazo para interponer el recurso ordinario, lo que efectúa el recurrente. Una vez más transcurre el plazo de resolución sin que se produzca expresamente la misma y ello hace que entre en juego el artículo 43.3b), conforme al cual la falta de resolución de los recursos administrativos frente a una desestimación presunta provoca el efecto de entender estimado el recurso, es*

---

<sup>48</sup> BENÍTEZ OSTOS, A., “El doble silencio administrativo a la luz de la jurisprudencia de nuestros Tribunales de Justicia”, *Noticias Jurídicas*, 2013.

<sup>49</sup> Fundamento Jurídico Cuarto de la STS de 10 de julio de 2006.

*decir, se produce el silencio positivo, de tal modo que los efectos generados por la ausencia de resolución expresa deben ser favorable a la pretensión.*

*Los efectos positivos de este doble silencio de la administración conllevan, por tanto, el derecho de la recurrente a la ejecución del acto firme, con ejecución de las obras”.*

El Tribunal supremo resuelve de la siguiente manera:

*“(…) En el caso de autos, no cabe la menor duda de que en este caso estamos en presencia de una de las excepciones legalmente tasadas establecidas en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto en este caso el acto presunto afecta a facultades relativas al dominio público viario e hidráulico; se trataría de imponer a la Administración una conducta que afecta de manera nítida a ese dominio público, en cuanto que se refiere de manera relevante a la ordenación de las carreteras y de las formas que han de hacerse, que se trata de facultad exclusivamente atribuida a la Administración, por pertenecer precisamente tanto al Dominio Público como al Servicio Público.*

*En consecuencia, ha de estimarse el motivo primero examinado lo que nos releva ya de entrar en el examen del segundo (aun cuando este incida en el mismo sentido, si bien la sentencia que se cita se refiere a un supuesto diferente al de autos) y, en consecuencia, procede casar y, por tanto anular, la sentencia de instancia y con plenitud de jurisdicción resolver, conforme a lo dispuesto en el artículo 95.2.d), lo que corresponda a los términos en que apareciera planteado el debate”.*

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del TS de 23 de abril de 2007<sup>50</sup>, que dispone:

*“El motivo primero se expresa por infracción del artículo 43.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre. En él se mantiene que la Sentencia ha infringido el párrafo segundo del precepto citado en cuanto atribuye al doble silencio (respecto a la aprobación del acto y respecto a la resolución del recurso de alzada) efecto positivo o afirmativo. Se sostiene que esa ha sido sin duda la voluntad del legislador, y que no se desprende de precepto alguno que se apliquen en este supuesto las excepciones de adquisición de facultades sobre el dominio público o el servicio público. No obstante, las recurrentes no dejan de reconocer*

---

<sup>50</sup> Fundamento Jurídico Segundo de la STS de 23 de abril de 2007.

*que no han hallado jurisprudencia de este Tribunal Supremo en defensa de su tesis.*

*Pero el motivo debe ser rechazado y debe estarse a los razonamientos de las entidades recurridas, aunque sin que sea necesaria ni procedente la innovación en casación de las normas de derecho autonómico, pues resulta que con notable reiteración la jurisprudencia de esta Sala y Sección viene declarando que no se aplica en la materia el silencio positivo. Indudablemente las oficinas de farmacia, si no exactamente un servicio público en el sentido dogmático y conceptual estricto del término, participan de la condición de ser servicios públicos impropios al tratarse de establecimientos abiertos al público y que el prestan servicio. Tras el estudio oportuno, la Sala debe estar al criterio del voto particular de la Sentencia de 8 de noviembre de 2005 (RJ 2005,9904), en el que se rechaza la aplicación del efecto afirmativo en los casos de doble silencio, aunque sin contradecir por ello el pronunciamiento de la mayoría al ser otra la razón de decidir de aquella Sentencia. Procede por tanto desechar o no acoger el primer motivo de casación que se invoca”.*

En la mencionada Sentencia de 8 de noviembre de 2005, el magistrado Don Mariano Baena del Alcázar formula voto particular respecto a los fundamentos de derecho.

En dicha Sentencia, se indica que el peticionario, una vez que no había obtenido resolución expresa, interpuso recurso en vía administrativa, que tampoco fue resuelto expresamente, por lo que mantuvo en los recursos en vía judicial que había adquirido derecho a obtener la autorización de apertura de farmacia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Pero, en la Sentencia se mantiene que, puesto que la tramitación de las autorizaciones de apertura de farmacia se encontraba suspendida, el solicitante no adquirió derecho alguno y en definitiva fue correcto que se le informase con posterioridad sobre la inadmisión del recurso administrativo.

Pues bien, a juicio del Magistrado, “*los supuestos en que la petición de autorizaciones implique adquirir derechos sobre el dominio público o en materia de servicio público, no debe entenderse aplicable el precepto del artículo 43 de la Ley 30/1992. Si con carácter general no se pueden adquirir esos derechos en virtud de los efectos del silencio, la que considero interpretación correcta es que tampoco pueden adquirirse cuando se interpone recurso administrativo contra la denegación presunta y dicho recurso no se resuelve expresamente. La adquisición de derechos en este caso ha de considerarse que se produce sólo cuando no se trata de que estos derechos se refieran al dominio público o a actividades de servicio público propio o impropio. Entiendo que esta interpretación es conforme con la reiterada jurisprudencia de la Sección, según la*

*cual las autorizaciones de apertura de farmacia no pueden adquirirse en virtud de los efectos del silencio administrativo”<sup>51</sup>.*

Por otro lado, entiende que el pronunciamiento de la Sentencia se aparta de lo que deben considerarse las reglas de la buena Administración según las cuales procede siempre dar respuesta en plazo a los ciudadanos, al considerar correcto que se informase a posteriori de la inadmisión del recurso.

En el año 2013, el Tribunal supremo en Sentencia de fecha 8 de Enero de 2013, optó por una postura intermedia que no acoge la interpretación literal pero tampoco acoge la interpretación restrictiva. Es decir, no considera universal el sentido positivo del silencio, con independencia de lo solicitado en vía administrativa, que supondría que la Administración podría conceder por silencio solamente por no resolver las dos peticiones formuladas por el administrado, cualquier cosa imaginable aunque la Ley lo prohibiese o aunque perjudique a terceros; pero tampoco entiende el silencio negativo sin excepciones. Tan sólo niega el efecto de positivo al doble silencio cuando nos encontremos ante dominio público, servicio público o derecho de petición.

La mencionada Sentencia<sup>52</sup> dice textualmente,

*“(...) 1ª.- el silencio positivo se produjo en una primera ocasión en vía de solicitud, ya que esta no consistía en la expedición, renovación, homologación, convalidación o reconocimiento (del título de piloto de helicóptero) a que se refiere, como caso de excepción al silencio positivo, el Anexo 2 de la Disposición Adicional vigesimonovena de la Ley 14/2000 , modificada por la Ley 24/2001, sino que consistía, simplemente, en que se le expidiera una acreditación para optar a la prueba de vuelo para la posterior obtención del título de piloto, cosa que es de todo punto diferente. Así que en el caso regía sin excepción la norma del silencio positivo recogida en el artículo 43.2 de la Ley 30/92. 2ª.- Pero, además, se volvió a producir el silencio positivo (incluso en el caso de que hubiera regido la excepción esgrimida por el Sr. Abogado del Estado y el primer silencio hubiera de ser entendido negativo), al no ser resultado el recurso de alzada en el plazo de los tres meses establecido en el artículo 115.2 de la Ley 30/92. En efecto, así lo dispone el artículo 43.2, párrafo segundo de la Ley citada , que después de establecer como regla de excepción el silencio negativo en los “procedimientos de impugnación de actos y disposiciones”, establece la siguiente contraexcepción: “No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de*

---

<sup>51</sup> Voto particular de la STS de 8 de noviembre de 2005.

<sup>52</sup> Fundamento Jurídico Cuarto de la STS de 8 de enero de 2013.

*resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.” Esta contraexcepción no debe regir en los casos de derecho de petición o de facultades relativas al dominio público, pero rige sin duda en los casos exceptuados del silencio positivo en el primer párrafo del artículo 43.2 de la Ley 30/92. La lógica así lo impone: si el supuesto es de un recurso de alzada contra una desestimación presunta, de cuyo va que se refiere a materia en la que, por excepción, no rige la norma general del silencio positivo, sino el negativo. En conclusión, la Ley 30/92 quiere que en los casos de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación presunta, el silencio sea positivo aunque en vía de petición rija, por otra Ley, el silencio negativo Por lo tanto, producido el silencio (y por doble vez) la Administración podía dictar resolución en sentido contrario”.*

En definitiva, la Ley quiere que en los casos de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación ocasionada por silencio negativo debido a la falta de actividad de la Administración, el silencio sea positivo. Gran parte de los Tribunales Superior de Justicia estiman que cuando se produzca doble silencio por parte de la Administración se estima lo solicitado, sea cual fuere su objeto, sin que sea trascendente la afección a terceros o la incompatibilidad con el Ordenamiento Jurídico, dejando a salvo en este último caso la posibilidad revisoria de oficio. No obstante, el Tribunal Supremo se opone frontalmente a ésta teoría optando por una posición intermedia. El Tribunal Supremo entiende que el doble silencio no opera en las materias relativas al dominio público, servicio público y derecho de petición; sin embargo, en el resto de materias sí opera el doble silencio, transformando en positivo el silencio producido por la falta de resolución de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación por silencio negativo.

### **b) Recurso de Reposición**

Si no cabe recurso de alzada, pero se desea presentar recurso potestativo de reposición, el plazo para interponerlo es de tres meses, en vez del plazo normal de un mes, y se contará a partir del día siguiente a aquel en que se haya producido el acto. Dicho de otra forma, el cómputo del plazo comenzará a partir del día siguiente a aquel en que se hayan producido los efectos del silencio administrativo.

Si transcurre dicho plazo sin que el interesado haya recibido la notificación de la resolución del recurso, se producirán los efectos del silencio administrativo que, en este caso, siempre tiene carácter negativo, entendiéndose desestimado también el recurso.

### 5.4.1. Plazo para recurrir decisiones desestimatorias adoptadas por Silencio Administrativo

En fecha 10 de abril de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó una sentencia, en la que estableció que cuando la Administración rechaza una petición de un particular por silencio administrativo, no existe plazo para interponer recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero hay que tener en cuenta, que la Sentencia<sup>53</sup> tiene un voto particular que formula la Magistrada Adela Asua Batarrita que discrepa del fallo y de la fundamentación jurídica. La Magistrada considera que debió ser estimada la inconstitucionalidad del artículo 46.1 de la LJCA truncando la línea jurisprudencial. Censura que la Sentencia se base “*en una interpretación de la legalidad ordinaria*” que no corresponde al Tribunal pero es que, además, la interpretación que hace resulta asistemática y sorpresiva.

Los aspectos básicos de la defensa realizados por la Magistrada son los siguientes:

- La Sentencia mayoritaria contempla la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 desde una perspectiva muy estrecha, perdiendo la necesaria visión de conjunto, y confunde la definición de la naturaleza jurídico-material del silencio administrativo con la cuestión procesal de su régimen de impugnación. No hay base legal para sostener que tras la Ley 4/1999 se hubiera suprimido el plazo de ejercicio de la acción impugnatoria con respecto al silencio negativo. Esa interpretación “*obvia los plazos de los recursos administrativos que establece la propia Ley 4/1999*” pues al reconfigurarlo como ficción sigue regulando plazos de impugnación en vía administrativa, fijando unos plazos de recurso frente a los actos expresos y para los casos de silencio.
- La expresión “acto presunto” del artículo 46.1 LJCA es determinante pues pervive en el artículo 117.1 de la LRJPAC, por tanto, esa diferente denominación carece de “*la trascendencia que le otorga la Sentencia de la mayoría*”. Y, de este modo, la Sentencia mayoritaria conduce indirectamente a eliminar la posibilidad de impugnación del silencio negativo pues si no tiene cabida entre los “actos presuntos” a los efectos del artículo 46.1 LJCA tampoco a los efectos de los “actos expresos y presuntos” contra los que se puede interponer el recurso contencioso-administrativo de forma que «*los efectos del silencio negativo vendrían a constituir una actividad administrativa inimpugnable*».

Esa interpretación de la legalidad ordinaria no es del todo coincidente con la del Tribunal Supremo. Este asume la existencia de ese plazo de caducidad y lo que se plantea es el problema de determinar el inicio del cómputo de dicho plazo. En este sentido, el Tribunal<sup>54</sup> afirma que “*en tanto las Administraciones Públicas no informen*

---

<sup>53</sup> STC 52/2014, de 10 de abril.

<sup>54</sup> STS 269/2004, de 23 de enero.



*a los interesados de los extremos a que se dicho precepto se refiere los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr*”, de ahí la interpretación tradicional de que la situación de las desestimaciones por silencio debe al menos equipararse a los supuestos de notificación defectuosa.

- Sobre el plazo de caducidad, en virtud del principio de seguridad jurídica, no vulnera por sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva siempre que estos plazos sean suficientes y adecuados y siempre que la tutela no resulte imposible.
- En relación a la fijación del inicio del cómputo del plazo, aprecia un problema en cuanto a los *dies a quo* del citado plazo de impugnación. El plazo de 6 meses se computa a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Es decir, el cómputo del plazo comienza a correr de forma automática independientemente del conocimiento del interesado.

La clave es si puede exigirse al interesado que reaccione en ese plazo cuando no tiene pleno conocimiento de aquello que podría impugnar jurisdiccionalmente.

- La Magistrada considera que esto es contrario a la Constitución, pues *“la previsión legal no ha tenido en cuenta la situación de quienes desconocen la producción de los efectos del silencio y el sentido de éste”*. Por tanto, los plazos se computan a partir del momento en que el interesado tenga efectivo conocimiento de las circunstancias que determinan el nacimiento de la acción que se pretende ejercitar.

Volviendo al fallo de la Sentencia, el Pleno del Tribunal llega a la conclusión de que no existe plazo para interponer recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tras analizar la evolución de la regulación legal del silencio administrativo desde la promulgación de la primera ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, en 1958, hasta la reforma de la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, de 1999.

Esta reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, trajo consigo varias modificaciones técnicas relevantes para la ordenación del silencio administrativo. La Ley precisaba que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, y que en cambio 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. Con ello se desechó la construcción del "acto presunto de carácter desestimatorio" entendido hasta entonces por el legislador como un acto administrativo dotado de un contenido determinado, denegatorio, y se volvió a la configuración tradicional de los efectos del silencio negativo, como mera ficción procesal habilitada por el legislador para dejar expedita la vía impugnatoria procedente. También se precisó que, en los supuestos en los que se producen los efectos

del silencio negativo, la Administración mantiene la obligación de resolver expresamente, sin vinculación alguna al sentido del silencio<sup>55</sup>.

Es decir, el silencio administrativo negativo deja de ser considerado un acto con efectos jurídicos y vuelve a la concepción tradicional según la cual se trata de una mera ficción legal que abre la posibilidad de impugnación.

En este sentido, el Tribunal Constitucional 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"*. Y, en consecuencia, *"la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 LJCA"*<sup>56</sup>.

Así entendido, afirma la sentencia, *"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"*<sup>57</sup>.

En resumen, el Tribunal Constitucional, en lugar de declarar la inconstitucionalidad del artículo 46.1 LJCA, interpreta que, a la luz de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en citado precepto<sup>58</sup>.

En este sentido, resultan relevante las novedades en la institución del silencio introducidas por la ley 39/2015, de 1 de octubre, en especial las referidas al plazo de interposición de recurso administrativo en caso de silencio administrativo desestimatorio.

Así, el artículo 122 LPAC de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dispone que *"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. 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"*.

---

<sup>55</sup> "El TC establece que no hay plazo para recurrir decisiones desestimatorias adoptadas por silencio Administrativo", *Noticias jurídicas*, 2014.

<sup>56</sup> Fundamento Jurídico Quinto de la STC de 10 de abril de 2014.

<sup>57</sup> Fundamento Jurídico Quinto de la STC de 10 de abril de 2014

<sup>58</sup> Vid. art. 46.1 de la 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 13 de julio.

De igual modo, en lo relativo al recurso de reposición, el artículo 124.1 LPAC establece que, *“el plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.*

*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”.*

Por lo tanto, es importante destacar que en la nueva normativa, la interposición de recurso contra decisiones desestimadas por silencio administrativo, no establece plazo para la interposición de recurso, con lo que se disuelve la contradicción existente hasta el momento.

### **5.5. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio**

En aquellos procedimientos que han sido puestos en marcha por la propia Administración se establece la obligación de resolver.

A la falta de resolución en plazo en procedimientos iniciados de oficio respondió por primera vez con carácter general la LRJPAC; a día de hoy esta cuestión se trata en el artículo 25 LPAC, que establece que:

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

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

*b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.*

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

Del precepto transcrito se extrae que en los procedimientos que han sido iniciados de oficio por la propia Administración, el transcurso del plazo establecido para dictar resolución no exime al órgano Administrativo del cumplimiento de la obligación legal de resolver impuesta en el art. 21.1 LPAC.

El artículo 25 LPAC reitera igualmente que la falta de resolución expresa y notificación en plazo, por parte de la administración, produce los siguientes efectos:

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

- Si se trata de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo (art. 25.1.a) LPAC). Los interesados pueden entonces recurrir contra el acto desestimatorio presunto o esperar a la resolución expresa. El régimen aplicable sería *similar al del silencio negativo* en procedimientos iniciados a instancia de parte.

- Si se trata de procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95 (art. 25.1.b) LPAC). Éste es el efecto automático del transcurso del plazo para resolver, lo que tiene una obvia importancia en procedimientos de esta naturaleza. Por eso, lo único que procede a continuación es dictar resolución que ordene el archivo de las actuaciones. Pero, aunque tal resolución no se dicte, la caducidad se habrá producido, lo que significa que una resolución tardía que no se limite a ordenar el archivo será ilegal. Por lo demás, se considera que la notificación en plazo es requisito indispensable para interrumpir el plazo de caducidad. Dada la transcendencia de esta regla y su automatismo, la Ley dispone que si el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, cualquiera que sea esa causa, se interrumpe, asimismo el cómputo de ese plazo para resolver y notificar la decisión. Lo que se persigue es evitar que la actitud fraudulenta o de mala fe del interesado pueda tener como efecto la caducidad del procedimiento que le puede perjudicar. En fin, la jurisprudencia admite que la caducidad no es automática en aquellos casos en los que la una Ley especial establece requisitos especiales, como *una denuncia de mora* o aviso a la Administración de que ha

concluido el plazo para resolver, tras lo cual la Ley habilita un breve plazo suplementario para hacerlo<sup>59</sup>.

### **5.6. Eficacia del silencio administrativo contra legem**

La polémica relativa a si es posible para el interesado obtener, por silencio administrativo, facultades y derechos que la Administración no habría podido concederle lícitamente de modo expreso, por oponerse a la regulación aplicable, es un tema recurrente y se debe a la confrontación entre seguridad jurídica y legalidad.

Es preciso, pues, determinar qué consideración merece el acto administrativo presunto que se opone al ordenamiento jurídico en vigor.

En primer lugar, es necesario apuntar que el silencio administrativo estimatorio da lugar, a un verdadero acto administrativo, que es declarativo de hechos y que, como tal, produce plenos efectos y vincula a la Administración pública, que no puede desconocerlo y que, en caso de considerarlo contrario a derecho, no tiene más remedio que revisarlo de oficio de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente.

Sin embargo, sucede que en determinadas materias se han consolidado reglas especiales en materia de silencio administrativo contra legem, que impiden a los particulares obtener por silencio facultades contrarias a Derecho y que, por la tanto, otorgan efectos desestimatorios al silencio cuando éste verse sobre solicitudes disconformes a las normas de aplicación. La jurisprudencia ha consagrado esta posición normativa, entendiendo que las previsiones de la norma en este sentido operan como excepción a la regla general del silencio administrativo positivo, de acuerdo con lo previsto en el propio artículo 24 de la LPAC<sup>60</sup>.

Esta tendencia legal y jurisprudencial priva de eficacia al silencio administrativo contra legem y, supone desconocer por completo la naturaleza y efectos del silencio administrativo positivo, artificio generador de actos propiamente dichos. Por otro lado, fomenta la inactividad administrativa y, además, obliga al interesado a interpretar si la solicitud no atendida en plazo es, o no, conforme a Derecho, con la consiguiente inseguridad jurídica.

---

<sup>59</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, cit. págs. 525-526.

<sup>60</sup> *Respuestas Memento...*, cit., págs. 107-108.

## **6. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS**

Una vez aprobada la constitución de 1978, el único acto legislativo del Parlamento que decidió mantener la regla restrictiva del silencio positivo fue la Ley del Suelo 8/1990, que la recogió en su disposición Adicional Cuarta. De esta disposición pasó al Texto Refundido de Ley del suelo de 1992, cuyo artículo 244.6 recogía el mismo contenido dispositivo de la mencionada Disposición adicional Cuarta de la Ley 8/1990<sup>61</sup>.

La regla restrictiva del silencio de la Ley 8/1990 resultaba plenamente concordante con la concepción escalonada de la adquisición de las facultades urbanísticas, de conformidad con la cual era la licencia la que creaba el derecho a edificar, de modo que era mucho más que un acto declarativo de ese derecho.

No obstante, el marco normativo en el que se desarrollaron las corrientes doctrinales y jurisprudenciales restrictivas del silencio administrativo, sufrió un enorme cambio tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La Ley establecía que la falta de contestación a una solicitud daría lugar a su estimación por acto presunto; lo que significaba un sentido positivo del silencio, aunque se permitía excepcionar dicha norma general de silencio positivo, mediante normas sectoriales. Además, imponía en todo caso la estimación por acto presunto de las solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, lo que posee una enorme transcendencia en el ámbito de las licencias urbanísticas.

De esta forma, transcurrido el plazo legalmente exigible para que la Administración diera respuesta a una solicitud de licencia urbanística sin que se hubieren producido resolución y notificación expresas, se podía considerar otorgada la misma, siempre que el proyecto presentado no afectara al Dominio Público, ni fuera contrario a los parámetros establecidos en el Planeamiento Urbanístico y en la Normativa aplicable<sup>62</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo venía refrendando la imposibilidad de adquirir, por silencio, facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial y urbanística, con el objetivo de evitar que la inactividad de la Administración pudiera dar lugar a la autorización de actuaciones urbanísticas contrarias a las normas e Instrumentos de Planeamiento y Gestión de aplicación. Cabe destacar, en este sentido, la Sentencia del Tribunal supremo de 28 de enero de 2009<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> AGUILLAUME, G., “La evolución jurídica del silencio administrativo en las licencias urbanísticas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2009, págs. 43-44.

<sup>62</sup> ESTEBARANZ PARRA, V., “Silencio administrativo...”, cit., pág. 11.

<sup>63</sup> Sentencia del Tribunal supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 28 de enero de 2009.

En la citada sentencia, *el Ayuntamiento de Málaga había denegado una licencia de primera ocupación de una vivienda una vez transcurrido el plazo legal para dictar resolución expresa. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, el juzgado de lo contencioso-administrativo lo desestimó razonando que no se concedía la licencia por silencio por aplicación de la regla contenida en el artículo 242.6 del TRLS de 2002. Sin embargo, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) estimó la apelación y revocó la sentencia apelada por considerar que la licencia urbanística, al haber transcurrido el plazo marcado por la ley para que el Ayuntamiento resolviese, se había adquirido por silencio positivo; de tal modo que para dejarlo sin efecto era preciso acudir al procedimiento de revisión de los actos administrativos expresos.*

*El Ayuntamiento de Málaga interpuso recurso de casación en interés de la ley por entender que la sentencia de apelación era errónea y gravemente dañosa para los intereses generales.*

*Se planteó en el proceso la vigencia de la doctrina jurisprudencial vertida a propósito del artículo 242.6 del TRLS de 1992 según la cual no se adquieren por silencio licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico, por lo que la Administración puede dictar una resolución tardía desestimatoria.*

*El TS concluye que esta doctrina es plenamente aplicable a día de hoy porque el artículo 8.1.b) de TRLS de 2008 ha incorporado aquel precepto con una redacción más general al disponer que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”<sup>64</sup>.*

Esta limitación generaba, sin duda, incertidumbre y cierta falta de seguridad jurídica a los solicitantes de una licencia urbanística que, tras el vencimiento del plazo máximo para su resolución por la Administración sin que ésta se pronunciara, iniciaban la ejecución de la obra o la implantación de una actividad presumiendo la legalidad de su solicitud con el riesgo de que una resolución administrativa posterior determinase que dicha actuación era contraria a Derecho.

Sin embargo, se debe tener muy presente la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (RDL 8/2011), que con el objetivo de conseguir una

---

<sup>64</sup> GARCÍA PÉREZ, M., “El silencio administrativo tras la sentencia del tribunal supremo de 28 de enero de 2009”, *Anuario de Facultade de Dereito da Universidaade da Coruña*, 2010, pág. 435.

mayor seguridad jurídica, rompió con la regla general del silencio administrativo seguida hasta el momento, introduciendo la modificación del sentido positivo del silencio administrativo a nivel nacional, estableciendo expresa y explícitamente el carácter negativo del mismo en los procedimientos de autorización de las principales actuaciones urbanísticas. Así lo establece en su artículo 23:

Artículo 23. *“Silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa.*

1. *Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística:*

a) *Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.*

b) *Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.*

c) *La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.*

d) *La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.*

e) *La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior.*

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

Es decir, se acaba con la tradición del silencio positivo en materia de licencias urbanísticas, y por lo tanto, según lo establecido en el RDL 8/2011, toda solicitud de licencia urbanística contemplada en el transcrito artículo 23, se debería entender denegada siempre que la Administración no dictase un acto expreso de autorización en plazo.



## **7. CONCLUSIONES**

Tras el estudio realizado del silencio administrativo en nuestro Ordenamiento Jurídico, puedo concluir diciendo que se trata de una figura jurídica cuyo objetivo principal es proteger al ciudadano frente a la inactividad de la Administración. Es decir, el silencio administrativo surge con el objetivo fundamental de garantizar los derechos de los particulares frente a la inactividad administrativa. De este modo, el ciudadano tiene la seguridad de que los procedimientos administrativos que no sean resueltos y notificados de forma expresa en plazo máximo establecido, quedarán resueltos, con carácter de resolución, por medio del silencio administrativo.

En las relaciones entre la Administración y los ciudadanos es necesario asignar un valor o significado jurídico al silencio de la Administración cuando no resuelve expresamente, aún a pesar de estar obligada a ello.

Por tanto, es necesario atribuir un significado jurídico a la ausencia de acto administrativo en el plazo legal, y en garantía del derecho del administrado, que no puede quedar a merced de que la Administración resuelva cuando lo considere oportuno o de que no resuelva nunca.

Actualmente, con carácter general, el silencio administrativo tiene un sentido estimatorio. No obstante, existen excepciones a esta regla general y, por ello, se puede poner fin al procedimiento con una desestimación por silencio negativo.

El sentido negativo del silencio persigue poder habilitar al administrado el acceso a la vía judicial, interponiendo los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes.

Por tanto, el silencio administrativo es una ficción jurídica garantista de los derechos de los ciudadanos. Pero la existencia de esta forma de poner fin a los procedimientos no excluye a la Administración de su deber de resolver. Aunque hay que tener en cuenta que la resolución tardía que realice la Administración debe tener el mismo sentido que el silencio, si éste ha sido estimatorio.

A modo de conclusión se puede decir que el silencio administrativo debe configurarse como un mecanismo de garantía para el ciudadano, y en modo alguno la Administración puede beneficiarse de la situación de ilegalidad que ella misma ha provocado. Se trata, por tanto, de una garantía que se ofrece al ciudadano frente a la inactividad de la Administración, cuyas características principales serían:

1.- La naturaleza de la ficción jurídica del silencio administrativo es una presunción establecida a favor de los derechos e intereses de los administrados y no un medio de eludir obligaciones y compromisos de los organismos administrativos.

2.- Con la figura del silencio administrativo lo que se pretende es evitar situaciones de indefensión contra la inactividad o pasividad de la Administración. Es decir, el establecimiento de una regulación legal general del silencio administrativo evita que la inactividad de la Administración quede fuera del control de los tribunales.

3.- La ficción legal del silencio administrativo se concreta en dos alternativas en función de la naturaleza y contenido de los derechos solicitados:

- a) Bien se adjudica al silencio un sentido positivo, entendiéndose estimada la solicitud.
- b) Bien se adjudica un sentido negativo al silencio administrativo, quedando desestimada la solicitud y abriendo la posibilidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial e interponer los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes.

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

- AGUILLAUME, G., “La evolución jurídica del silencio administrativo en las licencias urbanísticas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2009, págs. 11-48.
- BENÍTEZ OSTOS, A., “El doble silencio administrativo a la luz de la jurisprudencia de nuestros Tribunales de Justicia”, *Noticias Jurídicas*, 2013.
- CHAVÉS, JOSÉ R., “Cuatro hachazos del Supremo al silencio administrativo positivo”, 2014.
- “El TC establece que no hay plazo para recurrir decisiones desestimatorias adoptadas por silencio Administrativo”, *Noticias jurídicas*, 2014.
- ESTEBARANZ PARRA, V., “Silencio administrativo en las licencias urbanísticas: nuevo régimen”, *Revista Derecho-Vlex.es*, 2012.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Sobre silencio administrativo y recurso contencioso”, *Revista de Administración Pública*, 1965, págs. 207-228.
- GARCÍA PÉREZ, M., “El silencio administrativo negativo”, *Cuadernos de Derecho Público*, 2001, págs. 171-214.
- GARCÍA PÉREZ, M., “El silencio administrativo tras la sentencia del tribunal supremo de 28 de enero de 2009”, *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2010, págs. 421-440.
- GONZÁLEZ RIVERO, A., “El silencio administrativo en el Derecho español”, *Revista de estudios de la vida local*, 1960, págs. 329-381.
- JARAMILLO FERNÁNDEZ, M., “La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento administrativo”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2016, págs. 1435-1455.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, J.A., “La Ley Ómnibus y el silencio administrativo”, *Diario La Ley*, 2010, págs. 84-110.

- LOZANO CUTANDA, B., “Ley Ómnibus: Silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa”, *Diario La Ley*, 2010, págs. 1-19.
- *Memento Práctico. Administrativo 2014 – Procedimientos. Recursos*, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2014.
- MONTSERRAT SÁNCHEZ-ESCRIBANO, M. I., “Ley Ómnibus y colegios profesionales”, *Noticias Jurídicas*, 2011.
- *Respuestas Memento – 1.000 Preguntas sobre Administrativo*, Ediciones Lefebvre, Madrid, 2010.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo, parte general*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012.
- <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/> - Silencio Administrativo.

### Jurisprudencia

- STS de 22 de enero de 1998.
- STS de 23 de enero de 2004.
- STS de 8 de noviembre de 2005.
- STS de 10 de julio de 2006.
- STS de 23 de abril de 2007.
- STS de 28 de enero de 2009.
- STS de 8 de enero de 2013.
- STS de 14 de octubre de 2013.
- STS de 25 de junio de 2014.
- STS de 7 de octubre de 2014.
- STS de 28 de octubre de 2014.

- STC de 21 de enero 1986.
- STC de 10 de abril de 2014.
- STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm. 329/2008, de 5 de Septiembre.
- STSJ de Islas Baleares, (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm.172/2011, de 10 de marzo.
- STSJ de Pamplona, (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 1ª), de 11 de mayo de 2000.