

El silencio positivo en la jurisprudencia del TS: alcance y límites de su aplicación

SUMARIO: I. NATURALEZA JURIDICA. II. PRESUPUESTOS O REQUISITOS PARA SU ACTIVIDAD: 1. Consideraciones generales. 2. Requisitos formales: 2.1. La solicitud de licencia y su contenido: a) Condiciones de localización, técnicas y dimensiones del establecimiento. b) Depósito previo en concepto de tasas. c) El «petitum» de la licencia y las propuestas alternativas. 2.2. El transcurso del plazo legal: a) La subrogación de la Comisión provincial en la competencia municipal y la denuncia de mora. b) Naturaleza jurídica de los plazos: caducidad. 2.3. La inactividad de la Administración y la nulidad de los actos. 2.4. La acreditación de autorizaciones sectoriales previas a la competencia municipal. 3. Requisitos sustantivos: 3.1. Licencias municipales. 3.2. Aprobación de Planes de urbanismo: Planes parciales y proyectos de delimitación del suelo urbano. III. VINCULACION DE LA ADMINISTRACION A LOS EFECTOS POSITIVOS DEL SILENCIO. IV. RECAPITULACION.

El silencio administrativo positivo es una institución capital del Derecho administrativo. Constituye un remedio legal a la inactividad de la Administración, del cual se deriva un beneficio para el particular o para un ente público. De esta forma, una vez calificada positivamente la pasividad de la Administración, el peticionario se encuentra protegido por el mismo sistema de garantías existente para los actos expresos (1).

El silencio positivo supone, en realidad, el no ejercicio de una facultad de veto durante un plazo limitado, pasado el cual, lo solicitado a la Administración por el peticionario se entiende otorgado (2). De

(1) R. MARTÍN MATEO, «Silencio positivo y actividad autorizante», *RAP*, núm. 48, 1966, p. 206.

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Sobre el silencio administrativo y recurso contencioso», *RAP*, núm. 47, 1965, p. 226.

ahí que esta técnica material de intervención o de tutela conlleve peligrosas consecuencias para una Administración negligente o irresponsable que no cumpla los plazos legales.

El alcance del silencio administrativo positivo, no obstante su regulación general en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, ha sido minuciosamente delimitado por la jurisprudencia y la doctrina en el sentido de impedir que sirva de cauce para consolidar situaciones contrarias a la ley.

A continuación, en el presente estudio, analizaremos la jurisprudencia del TS, desde 1980 hasta la actualidad, sobre la aplicación del silencio positivo en el Ordenamiento Jurídico español: naturaleza, presupuestos o requisitos para su operatividad y vinculación de la Administración a sus efectos.

La consulta exhaustiva de esta reciente jurisprudencia confirma que el ámbito de aplicación más importante del silencio positivo es, sin duda, el urbanismo. El otorgamiento de licencias municipales y la aprobación de planes de ordenamiento constituyen los dos casos más frecuentes de admisión de esta técnica.

I. NATURALEZA JURIDICA

El silencio positivo, a diferencia del negativo, no responde a la finalidad de facilitar a los interesados el acceso a una vía de impugnación ulterior, sino que *constituye un remedio y acicate* contra la lentitud y pereza o inactividad administrativa

«... siquiera convenga también resaltar que la institución del silencio administrativo positivo no es, en definitiva, otra cosa que un mero *acicate y remedio contra la lentitud y pereza o inactividad administrativa*, y medida siempre grave y delicada, para defender a los administrados de la pasividad de la Administración, y en todo caso, un simple remedio supletorio de dicha actividad, por lo que es lógico y natural que, a través del mismo, *no pueda entenderse nunca concedido lo que era ilegal concederse expresamente*, ni pueda utilizarse cuando la omisión de indeclinables cautelas pueda hacer peligrar los intereses de los otros administrados y los superiores de la Comunidad» (*sent. de 18 de abril de 1983*. R. 2098).

Por otra parte, la cuestión sobre la naturaleza jurídica del silencio positivo plantea serias dificultades en relación con su calificación *a priori* de acto administrativo. La postura de la Administración no puede calificarse de expresa o tácita «declaración de voluntad, deseo, juicio

o conocimiento...», puesto que, en realidad, el silencio de la Administración no es en tales casos más que eso, silencio, renuncia, posiblemente consciente, al uso de facultades legítimas (3).

Y es que, si es evidente que no es un acto expreso de la Administración, tampoco puede calificarse de acto tácito (4). En el acto tácito hay un acto a través del cual se manifiesta la voluntad, mientras que en la situación del silencio positivo lo que se da es una inactividad completa (5).

En la doctrina civilista suele distinguirse entre declaraciones de voluntad expresas, tácitas y presuntas.

Declaraciones *expresas* son las que se llevan a cabo a través de los medios sensibles normalmente empleados para exteriorizar la voluntad, tales como la palabra oral o escrita, los signos por medio de la cabeza o de la mano, etc.

Declaraciones *tácitas* son las que tienen lugar cuando se realizan ciertos actos que sin ser medio destinado por su naturaleza a exteriorizar la voluntad, la exterioriza, sin embargo, porque a través de él se advierte que el sujeto que lo realiza tiene una voluntad determinada. Son los llamados hechos concluyentes (*facta concludentia*). Así, la voluntad de aceptar una herencia puede inferirse del hecho de gestionar el patrimonio como heredero.

Declaraciones *presuntas* son las que se fundan no sobre los llamados hechos concluyentes, sino sobre una particular disposición de la ley. En estos casos, el Ordenamiento Jurídico considera a cierto comportamiento (que no se encamina a declarar, o que no es, por su naturaleza, medio de declaración) como declaración de una determinada voluntad. La ley dispone que una conducta debe ser considerada como declaración de tal o cual voluntad, es decir, la ley *deduce o presume* la voluntad y la conducta que da base para tal presunción, se califica de declaración presunta (6).

Si observamos la definición de los tres tipos de declaraciones, en todas se trata de actos, de *acciones*. Sin embargo, en el caso del silencio positivo, la declaración de voluntad de la Administración no se realiza a través de actos, sino de omisiones.

(3) R. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, p. 216.

(4) En este sentido, R. MARTÍN MATEO, «Actos tácitos y actividad autorizante», *REDA*, núm. 4, 1975, pp. 17-28, quien explica: «Configurado, pues, el acto tácito como una singular manifestación de la actividad administrativa en cuanto productora de efectos indirectos, queda nítidamente separado del acto presunto, que es simplemente un vacío en el obrar coloreado artificialmente por la Administración, para permitir la defensa de los particulares, caso del silencio negativo, y para hacer decaer potestades inventoras, supuesto del silencio positivo, o por razones de seguridad jurídica, desafectaciones.»

(5) E. MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, 8.ª ed., Ed. EISA, Madrid, 1962, p. 356.

(6) Como tales se citan en nuestro Código Civil las contempladas en los artículos 742.1 y 2, 1188.1, 1.189 y 1.191.

Teniendo en cuenta que la declaración de voluntad es la *conducta por la que el sujeto exterioriza lo querido*, no cabe duda de que dicha declaración puede realizarse a través de actos o de omisiones, con tal de que unos u otros sean aptos para exteriorizar la voluntad. En principio, por tanto, hay que admitir que el silencio —*omisión*— puede valer como declaración.

El silencio positivo, por consiguiente, se trata más bien de un *hecho jurídico al que la ley atribuye el efecto* de dar lugar al nacimiento de un acto administrativo formado a través de una declaración presunta a la que las leyes otorgan un valor y unos efectos análogos a las aprobaciones y autorizaciones expresas. En consecuencia, al silencio administrativo positivo se le aplica el instituto de la *caducidad* y no el de la prescripción en relación con los efectos del transcurso del tiempo:

«... pues bien, basta examinar la doctrina jurisprudencial para llegar a la conclusión de que *el silencio administrativo positivo*, tal como lo instaura el artículo 95 de la LPA, *no viene a participar de la naturaleza de la prescripción*, que es el último de los conceptos expresados, *sino de la naturaleza de la caducidad*, pues como indica la sentencia del TS de 14 de octubre de 1968 (R. 4342), ella tiene como característica el constituir *un hecho jurídico, no un acto*, ya que se halla relacionado con la voluntad del organismo, al que la norma, por el mero transcurso del plazo establecido, atribuye unos determinados efectos que posteriormente no pueden ser desconocidos ya que como indica la sentencia de 20 de mayo de 1966 (R. 2826), *el silencio positivo actúa "ope legis"* y "tan pronto como el plazo que lo engendra se realiza"» (sent. de 18 de abril de 1983, Sala Cuarta, R. 2098).

Dentro de las modalidades del silencio administrativo, el silencio positivo se caracteriza por su *carácter de excepción* a la regla general que es el silencio entendido de forma negativa:

«... no obstante a esta petición que postula la parte recurrente hay que oponer: 1.º que el silencio administrativo positivo es *excepcional*, porque lo que hace es conceder a la actuación de un particular, los privilegios y características del acto administrativo, debido al descuido o negligencia de un funcionario de la Administración, *pero la situación jurídica presuntamente consolidada* al amparo del acto tácito originario, *debe ceder ante la comprobación*, no ya de la *vulneración de la normativa aplicable* al caso que se enjuicia, sino en el supuesto de vicios esenciales en la tramitación, o indefensión, porque estos supuestos han de tener primacía en la aplicación automática del silencio administrativo positivo, que *no puede actuar como esponja lavadora*, consiguiente-

mente, no estando aprobadas las normas subsidiarias de planeamiento...» (*sent. de 17 de diciembre de 1981, Sala Cuarta, R. 5429*).

En consecuencia, su aplicación es *restrictiva*, únicamente en los casos contemplados en el artículo 95 de la LPA, comprobando la existencia de los presupuestos o requisitos para su operatividad en su doble vertiente de requisitos formales y requisitos sustantivos:

«Que habiendo permanecido en dos ocasiones el proyectado Plan General de Ordenación Urbana de Bunyola en poder de la Comisión Provincial de Urbanismo de Baleares sólo la segunda de ellas debe servir de cómputo a efectos de determinar si se ha consumido o no el plazo producto del silencio administrativo positivo —seis meses— establecido en el artículo 41.2 de la Ley del Suelo, en contra del criterio seguido por el Tribunal *a quo* por las siguientes razones: ... 3.ª) porque *la institución del silencio positivo tiene que ser objeto, siempre, de una interpretación restrictiva, en cuanto viene a ser una excepción a la regla general (silencio negativo) y causante, en ocasiones, de perturbaciones en los designios del Ordenamiento Jurídico*» (*sent. de 23 de diciembre de 1980, Sala Cuarta, R. 5090*).

La LPA recoge en su artículo 95 el *ámbito general de aplicación* del silencio administrativo positivo: «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 órganos 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».

La aplicación excepcional y restrictiva del silencio positivo se limita a los supuestos contemplados en su generalidad en el artículo 95 mencionado. En cualesquiera otros supuestos, esta técnica material de intervención o de tutela es inaplicable, como ha puesto de manifiesto la *sentencia* de la Sala Cuarta del TS *de 12 de julio de 1985* (R. 4213):

«Que llegado el año 1979, el Ayuntamiento de Viso del Marqués inicia un procedimiento para cambiar de destino las viviendas, y entregarlas en un 50 por 100 a funcionarios municipales, todo ello al amparo del artículo 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y al elevar la propuesta al Ministerio de Educación y Ciencia y no responder éste, considera el expediente completo por aplicación del silencio positivo, a que se refiere

el artículo 95 de la LPA: pero olvida que, por un lado, tal artículo no es aplicable al caso de autos, pues *el silencio positivo es admisible "cuando así se establezca por disposiciones legales o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores..."* y en el presente caso ni el Ministerio de Educación y Ciencia es órgano superior de la Corporación Municipal, debido a la autonomía municipal proclamada en la Constitución, ni se establece así por disposiciones expresas, pues, por el contrario, el artículo 51 de la Ley de Educación Primaria exige, tanto para las Escuelas como para las casas de los maestros que "si es propiedad del Municipio no se podrá destinar... a otro servicio sin consentimiento del Estado", consentimiento que naturalmente debe ser expreso.»

En el ámbito del supuesto de las aprobaciones, es requisito indispensable para la aplicación del silencio positivo que el acto sometido a fiscalización sea un *acto válido y completo* al que le falte, en relación a su eficacia, únicamente el consentimiento del órgano o del ente superior al que dicte el mencionado acto (7). El silencio positivo no se extiende a actos que necesitan de un acto habilitante, como ha señalado una *sentencia* de la Sala Quinta del TS de 18 de enero de 1985 (R. 21):

«Los razonamientos contenidos en la sentencia apelada, que se aceptan, no han sido desvirtuados por los apelantes y, en consecuencia, aquélla ha de ser confirmada, puesto que al exigir el artículo 96.2 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, que articula parcialmente la Ley 41/75 de Bases del Estatuto de Régimen Local, la autorización previa de la Dirección General de la Administración Territorial, *los actos de iniciación del expediente* que acuerda convocar concurso libre y aprueba las bases de la convocatoria sin haber obtenido previamente tal autorización son nulos de pleno derecho y, por ello, *no pueden quedar convalidados por ningún medio ni siquiera a través del juego del silencio positivo* regulado en el artículo 95 de la LPA, *que se refiere a supuestos de actos válidos y completos de eficacia demorada que requieren una aprobación posterior y no a actos, como el aquí contemplado, que para empezar a operar necesitan de un acto habilitante*» (8).

(7) A pesar de la defectuosa redacción del artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que hace referencia únicamente a órganos, la jurisprudencia ha establecido que el silencio positivo no sólo es admitido en las relaciones interorgánicas, sino también en las relaciones intersubjetivas.

(8) En el presente caso, el Tribunal Supremo desestimó el recurso de apelación interpuesto, confirmando la sentencia apelada de la Audiencia Territorial de La Coruña; la Sala de La

II. PRESUPUESTOS O REQUISITOS PARA SU ACTIVIDAD

1. Consideraciones generales

Como hemos dicho anteriormente, los supuestos más frecuentes de aplicación del silencio positivo son el otorgamiento de licencias municipales y la aprobación, por el órgano urbanístico de tutela, de los planes de ordenación aprobados provisionalmente por los Ayuntamientos.

a) La *intervención municipal* de la actividad de los particulares, a través de la *licencia*, constituye el caso más notable y, sin duda, más importante en nuestro Derecho, de aplicación de la técnica del silencio administrativo positivo. El artículo 9.1, apartado 7.º, del *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* prevé, en efecto, y con la única excepción de las licencias para actividades de la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales (casos en los que el silencio de la Corporación municipal tiene carácter negativo), el otorgamiento por silencio positivo de las licencias municipales. El procedimiento establecido es sencillo: presentada la solicitud de licencia, si transcurren *uno o dos meses* (según la clase de licencias de que se trate) sin respuesta de la Corporación municipal, el particular *puede denunciar la mora* ante la Comisión provincial de urbanismo o, en su defecto, la Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales, y si estas Comisiones no notifican al peticionario un acuerdo expreso en el plazo de *un mes*, a partir de la denuncia, se entiende otorgada por *silencio positivo*:

«El artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, definidor del procedimiento o mecánica para poner en marcha el instituto del silencio administrativo positivo, en relación con las demás normas legales y reglamentarias que regulan la competencia de los diversos organismos administrativos urbanísticos, *nos pone de relieve que si bien*, en principio, *la competencia para el otorgamiento de las licencias* de que se trata *corresponde privativamente a los Ayuntamientos*, según preceptúa el artículo 179 y reitera el 214, ambos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, *tal competencia queda asumida por la Comisión Provincial de Urbanismo*, en los casos en que la Corporación Municipal

Coruña dictó sentencia en 27 de octubre de 1981, declarando la nulidad del procedimiento seguido en el recurso interpuesto contra acuerdo plenario de la Diputación Provincial de Orense de 18 de abril de 1979 por el que se aprobó la propuesta del Tribunal calificador del concurso para provisión de plaza de médico jefe del servicio de medicina interna del Hospital Provincial. El fallo de dicha Sala declaró la nulidad de todo el procedimiento, incluso del propio acuerdo de convocatoria, al no haberse obtenido autorización de la Dirección General de Administración Local.

deja transcurrir el *plazo legal* de dos meses *sin notificar su resolución expresa*, y, en consecuencia, desde el mismo momento en que el interesado, haciendo uso de la facultad que el Reglamento de Servicios le confiere, acude al órgano, *la competencia administrativa para otorgar o denegar la licencia queda transferida a dicha Comisión, la cual, a su vez, dispone del plazo de un mes para resolver, transcurrido el cual sin que tampoco se notifique al interesado la resolución expresa, es cuando se opera la concesión de la licencia* de forma automática y tácita, aunque con los mismos efectos que si se hubiera concedido expresamente, pues como también tiene declarado el TS, el legislador se ha visto en la necesidad de arbitrar un medio rápido y eficaz, para paliar la inactividad de la Administración Municipal en materia de tanta trascendencia social como es la concesión de licencias de construcción de viviendas y parcelación» (*sent. de 18 de abril de 1983, Sala Cuarta, R. 2098*).

Ahora bien, el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales regula sólo el procedimiento general y subsidiario a cualquier otro específicamente dispuesto por norma de igual o superior rango para el otorgamiento de licencias. El supuesto más significativo de excepción del artículo 9 mencionado, es el de las *licencias de apertura* de actividades sujetas al *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, de 30 de noviembre de 1961, que han de otorgarse conforme al procedimiento regulado en sus artículos 29 a 33 y en el que el silencio positivo sólo juega en los términos del artículo 33.4. El procedimiento es similar al del Reglamento de Servicios aunque el plazo inicial previo a la *denuncia de mora* es mayor, *cuatro meses*; la denuncia de mora ha de presentarse simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales; transcurridos *dos meses* (un mes más que en el caso del Reglamento de Servicios) desde la denuncia sin notificación del acuerdo, se entiende otorgada la licencia por *silencio positivo*.

«... la sociedad recurrente también pretende que el silencio administrativo positivo se aplique a todas las actividades a que se refiere el expediente 91/77 y que se han enumerado en el segundo Considerando de esta resolución, y como los expedientes se inician con posterioridad a la reforma del *artículo 33 del Reglamento de Actividades* mencionado, por Orden de 7 de noviembre de 1964, y el Tribunal Supremo en sentencias de 20 de mayo de 1975 (R. 2739) y 23 de diciembre de 1980 (R. 5092), ha establecido que *para que opere el silencio administrativo positivo* en

materia regulada por el Reglamento, y se entienda, por consiguiente, *concedida la licencia solicitada, habrán de cumplirse inexcusablemente los siguientes requisitos*: 1) Que hayan transcurrido *cuatro meses* desde la fecha de presentación de la solicitud sin que haya recaído resolución o ésta no se haya notificado al interesado. 2) Que el interesado, transcurrido el plazo anterior *denuncie la mora*, simultánea, ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y 3) Que transcurra un nuevo plazo de *dos meses*, a partir de la denuncia anterior salvo en aquellos casos en que la Comisión hubiera notificado su acuerdo desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento, conviene analizar si las circunstancias concurrentes en la tramitación del expediente referido revelan algún dato que interrumpa los plazos fijados para la concesión de la licencia mediante la técnica del silencio positivo» (*sent. de 10 de abril de 1984, Sala Cuarta, R. 1989*).

b) En materia de *aprobaciones*, el artículo 41 de la Ley del Suelo contempla específicamente la aplicación del silencio administrativo positivo en función de la aprobación de *planes generales de ordenación urbana y programas de actuación urbanística*. El órgano administrativo fiscalizante a quien corresponde la aprobación definitiva dispone de un plazo de *seis meses* para manifestar su decisión contraria; en el caso de falta de notificación del acuerdo en dicho plazo, se entiende otorgada la aprobación por *silencio positivo*.

«Frente a la técnica del silencio administrativo negativo, constitutiva de una mera ficción o presunción de desestimación de peticiones o recursos, con alcance y efectos meramente procesales al conceder al administrado la opción entre entender desestimada su reclamación o esperar la obligada resolución expresa de la Administración, el *silencio positivo puede ser conceptuado*, a la vista de su configuración legal, *como una técnica que opera con el carácter de veto susceptible de ser ejercitado durante un plazo limitado*, dando lugar una vez transcurrido a un acto de contenido idéntico al que se hubiera producido de haberse pronunciado la Administración de modo afirmativo, o bien como la producción de un efecto jurídico que la Ley atribuye a un hecho complejo o a una serie de hechos, cuyo factor final está integrado por la inactividad de la Administración durante el tiempo que la propia Ley le señala para adoptar una decisión contraria, impositiva de aquel efecto. *Como manifestación específica* de silencio positivo —dentro de la técnica genéricamente regulada en el artículo 95 de la LPA—, *el artículo 41 de la Ley del Suelo lo contempla en*

función de la aprobación de Planes, Programas o Proyectos, sobre la base del complejo iter procedimental regulado para dicha finalidad aprobatoria, en el que tras las aprobaciones inicial y provisional, y demás trámites de información pública y cualesquiera otros especialmente exigible, el órgano administrativo fiscalizante a quien corresponde la aprobación definitiva dispone del plazo de seis meses para manifestar su decisión contraria, y transcurrido el cual sin expresarla, se produce "ope legis" el efecto jurídico aprobatorio. Pero es claro que para que éste surja es preciso, por un lado, que aquel iter procedimental sea cumplido en su integridad y, por otro, que el contenido del acto aprobatorio no sea contrario al Ordenamiento Jurídico» (sent. de 22 de febrero de 1983, Sala Cuarta, R. 920).

La tramitación de los *demás instrumentos urbanísticos* (Planes parciales y especiales, Estudios de detalle, Proyectos de urbanización y delimitación de polígonos o Unidades de actuación urbanística) se rige actualmente por el procedimiento especial establecido en los artículos 5 a 7 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, que utiliza la misma técnica del silencio positivo, aunque con una importante reducción de plazos.

Aunque en los supuestos comentados el silencio de la Administración origina *ope legis* la autorización o aprobación de lo solicitado transcurrido el plazo fijado en las normas, la jurisprudencia ha ido perfilando con gran claridad los *requisitos formales y sustantivos* que delimitan el alcance de la figura del silencio positivo. Entre estos requisitos destaca poderosamente la necesaria *conformidad de lo solicitado con el Ordenamiento Jurídico*. En ningún caso se puede conceder u otorgar por silencio positivo algo que no se puede conceder u otorgar mediante acto expreso. Así, la jurisprudencia ha extendido los efectos del artículo 178.3 de la Ley del Suelo, referido específicamente a las licencias urbanísticas, a la aprobación de los planes de ordenación. Ejemplo de ello es la *sentencia* de la Sala Cuarta del TS de 23 de diciembre de 1980 (R. 5090):

«Que incluso admitiendo que el envío de nuevas actuaciones el 13 de octubre de 1977 no interrumpe el plazo productor del silencio positivo, y que este plazo está cumplido —sólo por un día— cuando el acuerdo de 13 de febrero de 1978 se recibe en el Ayuntamiento el día 18: de todas formas, el silencio no debe operar para legalizar un estado de cosas inconvenientes a la comunidad, y contrarias a la Planificación, tal y como ha sido y debe ser aprobada, como se desprende de una reciente y copiosa doctrina jurisprudencial; doctrina que empezó por denunciar los

peligros que la institución del silencio positivo entraña —sentencia de 18 de mayo de 1964 (R. 3040)—, y, por lo tanto, su carácter excepcional —sentencia de 28 de octubre de 1978 (R. 3960)—, para terminar declarando la inaplicabilidad de esta clase de silencio cuando ello conduzca a la producción de un acto inválido —sentencia de 23 de junio de 1971 (R. 3841) y otras muchas—; criterio acogido por el legislador con la nueva Ley del Suelo (art. 178.3 del vigente Texto Refundido), sin que sea óbice el que éste se refiere a licencias y no a Planes, puesto que tal distinción conduce al absurdo de entender que la Ley se opone a que prospere una situación contraria a derecho, en un caso singular, y, sin embargo, se inhibe ante una misma hipótesis tratándose de un Plan, que es el que ha de servir de patrón para múltiples casos particulares.»

A continuación, expondremos los aspectos más significativos de la reciente jurisprudencia del TS en relación con los requisitos o presupuestos básicos para la correcta aplicación del silencio positivo (9).

2. *Requisitos formales*

2.1. *La solicitud de licencia y su contenido*

Presentada la solicitud, como requisito *sine qua non* para iniciar el *iter procedimental*, hay que analizar en primer lugar su corrección formal. El cómputo de los plazos previstos en las normas jurídicas únicamente se iniciará si la solicitud de licencia cumple todos los *requisitos formales* exigidos en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (art. 9), en el Reglamento de Actividades Molestas (art. 29), o en otras normas reglamentarias especiales. En caso contrario, el acto administrativo presunto, que resultaría de la aplicación del silencio positivo, sería un acto de contenido imposible por su inconcreción con respecto a los hechos determinantes que han de definir lo autorizado mediante silencio positivo:

«El solo hecho probado de haber transcurrido el plazo de un mes contado de fecha a fecha con respecto a la de presentación de la solicitud de licencia para la instalación de simples carteles publicitarios u obra menor, sin que durante ese tiempo conste notificada o remitida por correo la resolución expresa con la nece-

(9) Teniendo en cuenta la abundante jurisprudencia recaída en estos últimos años sobre el otorgamiento de licencias municipales por silencio positivo, seguimos en la exposición el esquema trazado sobre el particular en el libro *Lecciones de Derecho urbanístico*, de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pp. 251-263.

saría garantía para el interesado, no basta tener por válido y eficaz el acto tácito de otorgamiento de licencia, pues para ello también es preciso que la petición resulte comprensiva de cuantos requisitos formales y datos situacionales o de identificación de la obra e instalación vengan establecidos en las leyes, reglamentos, ordenanzas y planes urbanísticos toda vez que de lo contrario el silencio positivo recaería sobre un vacío o contenido incompleto de solicitud que haría el acto administrativo presunto, dado su signo positivo, inidóneo o de contenido imposible precisamente por su inconcreción con respecto a aquellos hechos determinantes que han de definir lo autorizado por silencio y cuya carencia forzosamente producirá la nulidad radical prevista en el artículo 47, apartado 1.º, párrafo *b*), inciso inicial de la supletoria de la LPA» (*sent. de 28 de enero de 1981, Sala Cuarta, R. 299*).

Sin embargo, en el caso de que la solicitud tenga *deficiencias subsanables*, corresponde al órgano administrativo advertírsele al particular. El Reglamento de Servicios mencionado establece, en su artículo 9.1.4.º, que «si resultaren deficiencias subsanables se notificarán al peticionario antes de expirar el plazo a que se refiere el número 5 (un mes), para que dentro de los quince días pueda subsanarlas». Si transcurre el plazo fijado para entender concedida la licencia por silencio positivo, el órgano administrativo no puede ya alegar que la solicitud contenía deficiencias. Así, la *sentencia* de la Sala Cuarta del TS de 1 de octubre de 1986 (R. 6404) confirmó la sentencia apelada de la Audiencia Territorial de Granada, de 29 de octubre de 1984, que anuló los decretos de la Alcaldía del Ayuntamiento de Málaga, denegatorios de la solicitud de licencia de apertura de una instalación de cementerio de coches:

«A la vista de la anterior doctrina resulta evidente que en el caso del cementerio de coches del que es titular el señor A. concurren todos los condicionamientos necesarios para que efectivamente deba de entenderse que su actividad había obtenido licencia por silencio positivo a la fecha en que le fue denegada, ya que siendo indudable que había transcurrido el plazo reglamentario para obtenerlo —aun cuando se considerara que el mismo lo interrumpiese el expediente general relativo a los cementerios de coches existentes en el término municipal—, a este hecho jurídico no cabe objetarle que su cómputo no pudo iniciarse por no haberse acompañado a la solicitud de la documentación preceptiva, ya que si el Ayuntamiento hubiera apreciado algún defecto en este sentido, pudo y debió ponerlo de manifiesto al solicitante para que lo subsanara conforme al precepto contenido

en el artículo 9.1.4. del Reglamento de Servicios, siendo de notar además a este respecto que el Ente local tampoco puede alegar con éxito que ignorara cuál era el contenido real de la actividad a desplegar con la licencia; primero, porque el propio Secretario General de la Corporación certifica que el epígrafe tributario municipal de las tasas por licencia de apertura se adecúa a las tarifas de licencia fiscal del Impuesto Industrial y en las mismas no existe mención expresa a “cementerio de coches o desguace de coches”, pero que habida cuenta que tal actividad no es más que un acto preparatorio o intermedio para llegar a la verdadera calificación del negocio, tanto en la licencia fiscal como en la licencia de apertura viene aplicándose el epígrafe 646.21, que corresponde a “venta al menor de metales viejos procedentes de desguace de vehículos, automóviles, etc.”; y, segundo, que la realidad de la actividad para la cual se pedía licencia le constaba además en todo caso al Ayuntamiento por el informe sanitario emitido por la Inspección y Diciplina Urbanística en 2 de marzo de 1982 y al que ya se ha hecho referencia.»

a) *Condiciones de localización, técnicas y dimensiones del establecimiento*

Cuando así lo establezca la norma reguladora de la solicitud de licencia, han de consignarse las condiciones de localización, técnicas y dimensiones del establecimiento que se engloban dentro del *proyecto técnico* exigido en el artículo 9.1 del Reglamento de Servicios. Hemos recogido en la jurisprudencia dos casos en que se denegó la solicitud de licencia por carecer ésta de las condiciones mencionadas.

La *sentencia* de la Sala Cuarta del TS de 19 de febrero de 1980 (R. 1987) confirmó la denegación de la licencia solicitada para la apertura de dos expendedurías de pan en el término de Getafe. La solicitud de licencia incumplía la exigencia establecida en el artículo 17 de una Orden Ministerial de 1971, relativa a los *requisitos* de la solicitud de licencia para esta clase de establecimientos:

«El apelante, desconociendo los extensos y fundados razonamientos de la, sin duda, acertada sentencia apelada, en la que se examinó en su totalidad y con plena corrección jurídica la problemática que el presente supuesto plantea, insiste en esta segunda instancia en la, a su juicio, absoluta preponderancia del instituto del silencio administrativo positivo, surgido de lo establecido en el apartado c) del número 7 en relación con el 5 del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, sobre cualquier obstáculo jurídico derivado de la imposición

reglamentaria de conceder las licencias de apertura de sendos despachos de pan solicitadas al Ayuntamiento de Getafe por el apelante, imposibilidad derivada de la correcta aplicación al caso controvertido de lo dispuesto en la Orden de 10 de agosto de 1971, reguladora de la ordenación legal de las industrias panaderas y establecimientos de venta de pan, tesis que debe ser categóricamente rechazada, toda vez que, en primer lugar, a tenor de un criterio jurisprudencial ya reiterado, para que tenga lugar la normal virtualidad del silencio positivo es necesario que la petición inicial cumpla todos los requisitos exigidos —sentencia de 26 de marzo de 1979 (R. 1413)—, y si no existe dicho cumplimiento, la actuación del silencio no puede, como técnica de autorización, producirse —sentencia de 24 de febrero de 1977 (R. 1159)—, y como *en el presente caso, el recurrente no cumplió con la exigencia establecida en el artículo 17 de la precitada Orden de 10 de agosto de 1971, en cuanto determina que en las solicitudes dirigidas al Ayuntamiento para la obtención de la licencia se indicarían las condiciones de localización, técnicas y dimensiones del nuevo establecimiento, condiciones que, por lo que se refiere a las dos últimas, se omitieron totalmente en las solicitudes del hoy apelante*, es por lo que, en aplicación de la doctrina anteriormente expuesta, no cabe deducir por el simple transcurso del plazo de un mes, que operó el silencio positivo en el presente supuesto.»

La *sentencia* de la Sala Cuarta del TS de 28 de enero de 1981 (R. 299), asimismo confirmó la resolución del Gerente Municipal de Urbanismo, denegatoria de la licencia solicitada para instalación de una cartelera de publicidad en una calle de Madrid. La solicitud incumplía el requisito de precisar si el *edificio* en cuyo muro de vallado se pretendía instalar la cartelera estaba *desocupado o abandonado*, requisito imprescindible exigido en las Ordenanzas vigentes entonces para otorgar la licencia de instalación mencionada:

«... y como quiera que *la empresa publicitaria omitió en su solicitud de licencia toda alusión a que la finca* —chalet destinado a viviendas sito en la calle Alfonso XIII, número 50, de Madrid— *se hallaba desocupada o abandonada* como expresamente exige el artículo 7, apartado 2, párrafo c), de las Ordenanzas definitivamente aprobadas por “Coplaco” el 22 de mayo de 1972 publicadas en el *Boletín Oficial de la Provincia* de 22 de julio siguiente, resulta obvio que *no pudo existir otorgamiento de la licencia solicitada la instalación del cartel ante un contenido imposible de autorización por lo indeterminado e incompleto de los datos de aportación requerida a tenor de la expresa Ordenanza y que for-*

malmente habían de identificar en el típico modo reglamentario el objeto o materia del tácito acto administrativo de licencia».

b) *Depósito previo en concepto de tasas*

Aspecto importante anejo a la petición de licencia es el depósito previo de dinero en concepto de tasas. El cómputo del plazo se inicia a partir de la efectiva consignación del mencionado depósito. La *sentencia* de la Sala Tercera del TS de 21 de marzo de 1980 (R. 1040) desestimó la apelación interpuesta relativa a un acuerdo de la Delegación del Gobierno en CAMPSA que canceló la solicitud de concesión de estación de servicio. El Tribunal desestimó la alegación del recurrente de que había existido silencio positivo, entre otros motivos, porque *presentó la denuncia de mora en el mismo día en que consignó el depósito de los derechos y tasas originados por la licencia municipal*:

«La interpretación que hace la parte apelante de los preceptos citados no puede ser aceptada por los siguientes motivos: c) Que para que pueda operar el silencio administrativo es preciso que el administrado haya cumplido la totalidad de los requisitos exigidos para que la actividad administrativa pueda producirse, y en el presente caso *la Corporación municipal requirió al hoy apelante, con fecha de 20 de febrero, para que hiciera el depósito de los derechos y tasas que originaba su petición de licencia municipal, que ascendía a 420.000 pesetas, lo que éste realizó el día 8 de marzo de 1973, siendo ese mismo día cuando denuncia la licencia, denuncia inoperante, ya que la documentación presentada no reunía todos los requisitos exigidos para que la Administración actuara, por lo que, en todo caso, sería a partir de esa fecha desde la que comenzará a contarse el plazo para la denuncia de mora; es por todo lo razonado por lo que no puede aceptarse la tesis de que la licencia debió entenderse concedida por silencio administrativo, alegada por la parte apelante como principal argumento de su apelación, el cual debe ser desestimado.*»

c) *El «petitum» de la licencia y las propuestas alternativas*

En la solicitud de la licencia debe constar de forma clara e inequívoca el «petitum», aquello que es objeto de la solicitud presentada. No puede aplicarse la técnica del silencio positivo cuando no hay claridad en lo que solicita bien por expresión defectuosa bien por acumulación de peticiones incompatibles entre sí o contradictorias. Sin embargo, es formalmente correcta la solicitud cuando se formulan peticiones alter-

nativas, en las que la primera contiene la segunda. En el caso de una solicitud de licencia municipal para vallar unos terrenos en que se presentaban dos *soluciones alternativas*, consistentes bien en cerrar la finca en todo su perímetro o bien proceder al vallado limitado a algunas partes de la misma, el TS entendió, en *sentencia* de su Sala Cuarta de 24 de febrero de 1981 (R. 1150), que la solicitud fue formalmente correcta y que, en virtud de la condición de obra menor del cerramiento, al transcurrir el plazo de un mes señalado en el artículo 9.1.7. c), se consideraba otorgada por silencio positivo:

«En el escrito de alegaciones deducido por el Abogado del Estado, en el recurso de apelación interpuesto por el mismo, se dan por reproducidas las formuladas en la primera instancia —especialmente en cuanto a la imposibilidad de que la doctrina del silencio administrativo positivo sea aplicable en el caso de peticiones alternativas— y se aduce también que el recurso de reposición contra la resolución municipal impugnada fue presentado fuera de plazo; alegaciones que no desvirtúan los razonamientos recogidos en los considerandos de la sentencia apelada —aceptados íntegramente por esta Sala— en los que se efectúa una adecuada apreciación de los hechos objeto del debate y, además, se aplican rectamente las normas atinentes al caso del pleito; debiendo significarse, al decidir el presente recurso de apelación, que *si bien la doctrina del silencio administrativo positivo no cabe, lógicamente, sea aplicada cuando no existe una clara determinación en el "petitum" de la licencia* —lo que excluye, por tanto, los supuestos de acumulación en la solicitud de peticiones incompatibles entre sí o contradictorias— ello no obsta, sin embargo, a que tenga eficacia y deba apreciarse cuando, como en el caso de autos, se formulan peticiones alternativas, en las que la primera (vallado total de la finca) contiene la segunda (vallado limitado a algunas partes de la misma), siendo esta última, la más restringida, la que ha sido llevada a la práctica por los peticionarios de la licencia y que es aceptada como conforme a derecho por la sentencia recurrida.»

2.2. *El transcurso del plazo legal*

Entre los diversos temas que plantea el requisito de que transcurra el plazo legal establecido destacan los siguientes: la subrogación de la Comisión provincial en las competencias de la Corporación municipal debido a su inactividad, la consideración de la denuncia de mora como carga para el particular, la naturaleza jurídica de los plazos y el día *ad quem* o de término del cómputo de plazos.

a) *La subrogación de la Comisión provincial en la competencia municipal y la denuncia de mora*

Presentada la solicitud de licencia, la producción del silencio depende de que transcurra el plazo previsto en el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y en el artículo 33.4 del Reglamento de Actividades Molestas. En los dos artículos se establece un sistema de denuncia de mora que constituye una carga para el particular, excepto en el caso de licencias relativas a obras o instalaciones menores, apertura de establecimientos que no estén sujetos al Reglamento de Actividades Molestas, o a cualquier otro objeto distinto al de obras de nueva planta de cualquier clase, modificación de la estructura de construcciones existentes o reforma mayor de ésta. En estos casos de obras menores, el solo transcurso del plazo de un mes da lugar, sin más trámites, al efecto del silencio positivo.

Por el contrario, tratándose de licencias relativas a obras de nueva planta de cualquier clase y modificación de la estructura o reforma mayor de construcciones ya existentes, no basta el transcurso del plazo legal de dos meses fijado a la Corporación local. Cumplido el plazo, se le impone al particular la carga de acudir, insistiendo en su petición, a la Comisión provincial de urbanismo o, en su defecto, a la Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales. Si transcurre un mes, desde el momento de la denuncia, sólo entonces se produce el efecto del otorgamiento de la licencia propio del silencio positivo.

Por lo tanto, se produce una *subrogación*, una sustitución *ocasional y puntual*, para un caso concreto, en el ejercicio de la competencia para otorgar la licencia. Esta subrogación requiere la previa *inactividad* de la Corporación municipal durante el plazo de dos meses, junto con la *actividad* del particular que denuncia la mora. El Tribunal Supremo, en la *sentencia de 20 de febrero de 1980*, Sala Cuarta (R. 1723), ha puesto de relieve que:

«... en la dinámica jurídica del silencio administrativo no se puede olvidar que para que pudiera operar a favor del actor como pretende, *al lado de la inactividad típica de la Administración* que la caracteriza *es imprescindible la actividad del administrado* que ponga de relieve la falta de correspondencia entre la actividad primera y la actividad subsiguiente, siendo de advertir que aquella actividad que debió ejercitar el recurrente en lugar de resaltar baldías lamentaciones *a posteriori*, además de la legítima en el caso de autos venía amparada en una norma que hubiera provocado si de ella se hubiera hecho uso, a resolver a la Administración so-

bre lo que se solicitó en su día, y es entonces, si la Administración requerida no resolviera, cuando la Ley establece una interpretación a ese silencio, *con la finalidad que es lo primordial de esta institución de no mantener al administrado indefinidamente en la inseguridad de no conocer la resolución que se da a su solicitud.*»

La *denuncia de mora* provoca la subrogación de la Comisión provincial en la competencia local, pero esta subrogación precisa, para su eficacia en la práctica, del *requerimiento* de ésta a la Corporación municipal en orden a la remisión del expediente. Es entonces, a partir del requerimiento, cuando debe entenderse que el órgano competente es la Comisión:

«Como se declara en las sentencias de 19 de enero y 8 de mayo de 1979, desde el momento en que el interesado acude a la Comisión Provincial de Urbanismo, en el supuesto del apartado a) del número 7.º del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, se transfiere a aquel organismo la hasta entonces privativa competencia municipal; pero además, cuando el Ayuntamiento rechazó la aludida licencia, se había producido, y esta corporación tenía conocimiento de ello, la expresa asunción de competencia que la Sala *a quo* estimó necesaria para su traspaso a dicha Comisión, puesto que no puede tener otro alcance la comunicación en que *ésta reclamó al alcalde el inmediato envío del expediente para resolverlo en el plazo de un mes evitando que se entendiera concedido el permiso*» (sent. de 2 de junio de 1981, Sala Cuarta, R. 2920).

Por consiguiente, a partir del requerimiento a la Corporación Municipal, ésta deviene órgano incompetente para resolver sobre la licencia solicitada. La doctrina jurisprudencial, sin embargo, no llega a un acuerdo sobre el *carácter de esa incompetencia*: manifiesta o no, con la aplicación del artículo 47 ó 48, respectivamente, de la Ley de Procedimiento Administrativo. *El acto* dictado por la Corporación Municipal con posterioridad al requerimiento, *¿es nulo o anulable?* En la sentencia citada anteriormente, de 2 de junio de 1981, el Tribunal sostiene que es *anulable*:

«... por consiguiente, el acto impugnado era *anulable*, de acuerdo con el precepto del artículo 48.1 de la LPA, por haberlo dictado un órgano cuya incompetencia *no era manifiesta* —artículo 47.1— *sino ocasional* como consecuencia de la pérdida de las atribuciones al respecto que originariamente le correspondían.»

mientras que en la *sentencia de 18 de abril de 1983 Sala Cuarta* (R. 2098) sostiene que es un acto *nulo* por ser el órgano *manifiestamente incompetente*:

«Que consecuencia lógica y obligada de lo que anteriormente queda razonado es que, operada la sutitución en la competencia administrativa para resolver sobre la licencia de obras solicitadas, del Ayuntamiento, órgano natural, a la Comisión Provincial de Urbanismo, órgano por subrogación, sustitución que tiene lugar, como anteriormente se precisó, *en virtud de la denuncia de la moral ante el segundo de los órganos citados, deviene el primero en incompetencia para resolver*, en ningún sentido, sobre la petición de licencia pendiente, pues constituye un principio básico en todo el ordenamiento jurídico, la imposibilidad de que dos órganos distintos ostenten, simultáneamente, competencia resolutoria sobre una misma cuestión, y en consecuencia, privado el Ayuntamiento de atribución para resolver el quedar transferida dicha facultad a la Comisión Provincial de Urbanismo para el mismo objeto; durante el plazo de un mes, *si durante este segundo plazo resolviera el Ayuntamiento, sería menester entender que la resolución había sido dictada por órgano manifiestamente incompetente, puesto que el automatismo legal le ha privado de su natural competencia desde el mismo momento de denunciarse por el interesado de mora*, criterio, entre otras, en la *sentencia de 30 de abril de 1969 (R. 2156)*, en la que claramente se pone de relieve que el órgano municipal únicamente puede válidamente resolver durante el plazo de dos meses establecido en el artículo 9 del Reglamento de Servicios, o después de transcurrido dicho plazo, en tanto en cuanto el peticionario no acuda a la Comisión Provincial de Urbanismo, pero una vez excitada por el solicitante la actividad del órgano provincial, en ese mismo instante tiene lugar, por ministerio de la Ley, el cambio de competencia de uno a otro organismo, y por ende, la imposibilidad de que el primero puede resolver válidamente.»

El procedimiento especial establecido en el *Reglamento de Actividades Molestas* exige de igual modo la denuncia de mora por parte del particular, transcurridos cuatro meses desde la fecha de solicitud de la licencia, simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales. Transcurridos dos meses desde la denuncia se considera otorgada la licencia por silencio positivo. La denuncia de mora, en este caso, también constituye una carga para el particular y requisito imprescindible para la eficacia de la técnica interventora comentada, como ha puesto

de manifiesto el Tribunal Supremo, en la *sentencia* de su Sala Cuarta de 20 de febrero de 1980 (R. 1723):

«De ahí que encontrándonos ante una actividad sometida en cuanto a su normativa a lo estatuido en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, como quiera que el número 4 del artículo 33 de su ordenamiento establece que transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud de la licencia *sin que hubiese recaído resolución ni la misma se hubiere notificado al interesado*, podrá éste denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y transcurridos dos meses desde la denuncia, podrá considerarla otorgada la licencia por silencio administrativo, *se colige a sensu contrario* que si el actor la mora no denunció, la alegación esgrimida de presunta con cesión de licencia por silencio positivo al devenir inoperante y extemporánea por carecer de base, ha de ser rechazada.»

b) *Naturaleza jurídica de los plazos: caducidad*

El plazo del silencio positivo se considera como plazo de *caducidad* a diferencia del plazo de prescripción. De este modo, el transcurso de los plazos sólo se interrumpe durante el período de *subsanción* de deficiencias (art. 9.1, 6, Rgto. Servicios Corp. Loc.) *reanudándose* su cómputo, no reiniciándose, a la finalización del mencionado período. Esta interrupción debe considerarse posible sólo una vez, pues sería contrario a la propia institución que la Administración dispusiese de facultades de producir sucesivos actos de interrupción del plazo de silencio aplazando así indefinidamente la resolución:

«*La posibilidad de interrumpir el plazo de caducidad mediante actuaciones concretas, debe en general rechazarse, como contrario que es a la naturaleza general de la caducidad, de tal manera que dichas interrupciones no deben admitirse más que en aquellos casos o supuestos en que la norma lo establece expresamente* cual sucede con el número 6 del párrafo 1.º del artículo 9 del Reglamento de Servicios respecto del plazo bimensual de concesión de licencias de nueva construcción que establece el número 5 de los mismos párrafos y artículos, y cuando el interesado con su proceder da lugar a ello marcando con su actuación la pauta al órgano decisorio en cuanto al cómputo de plazos de que éste dispone para dictar la resolución pertinente: mas no en ningún otro caso, porque de no entenderlo así sería colocar la aplicación de

esta doctrina en manos de la Administración, que podría, a su antojo, aplicarlo o no, valiéndose para desvirtuarla del medio de pedir informe aplazando así indefinidamente la resolución» (*sent. de 18 de abril de 1983*, Sala Cuarta, R. 2098).

La caducidad significa que algo —generalmente una facultad o un llamado derecho potestativo— nace con un plazo de vida, y que, pasado éste, se extingue. Se trata, pues, de que la facultad o el derecho que sea es de *duración limitada*. La prescripción, por el contrario, significa, no que algo nazca con un plazo de vida, sino que, si durante determinado tiempo está inactivo se extingue. Se trata, pues, de que lo que sea, si bien es de duración ilimitada, sólo sigue durando si no se le deja en desuso. El efecto del cumplimiento del plazo de caducidad se produce *automáticamente*; una vez transcurrido, el poder, acción o derecho que sea, se extingue *ipso iure*, y no es necesario alegarlo por el interesado, sino que los Tribunales deben apreciarlo de oficio.

La jurisprudencia ha establecido, por otra parte, las actuaciones del órgano administrativo que equivalen a actividad de la Administración, a efectos de suspender los plazos del silencio positivo, y aquellas otras que no llegan a suspender los plazos. El criterio de distinción consiste fundamentalmente en la eficacia interna o externa de la actividad administrativa.

Así, la petición de informe de un órgano administrativo a otros órganos, hecha de manera interna y sin notificación al interesado en el expediente, no suspende el transcurso del plazo, según la *sentencia* de la Sala Tercera del Tribunal Supremo *de 3 de febrero de 1982* (R. 539):

«El citado plazo de tres meses no puede quedar obviado por la *petición de informe* que el gobierno civil hiciese al respecto, entanto en cuanto la citada petición de informe, en el mejor de los supuestos, no fuera notificada fehacientemente al interesado en el expediente en cuestión, al objeto de que éste supere, de manera auténtica y expresa, la demora que tal petición de informe razonablemente produciría con la consiguiente suspensión del citado plazo, hipótesis que no se da en el supuesto enjuiciado, en el que, si bien es cierto que se pidieron informes a la Comisaría de Aguas del Pirineo Oriental, a la Delegación del Ministerio de Industria y Energía, al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y a la Comisión Provincial Delegada de Asuntos Económicos, sin embargo, tal petición no parece fuera comunicada a la parte interesada del expediente que se enjuicia, pues ni siquiera el representante de la Administración alega tal notificación, notificación que en parte alguna aparece, por lo que *la petición de*

informe en cuestión, hecha de manera interna y sin notificar al interesado en el expediente, no puede ni pudo orillar el transcurso fatal del citado plazo, por lo que el acto presunto, producido por su transcurso, es válido y eficaz, y no puede ser dajado sin efecto por esa resolución expresa, objeto de controversia, advenida al mundo de la realidad extemporáneamente, y cuando la entidad, interesada en las Tarifas controvertidas, tenía el derecho subjetivo de su aprobación totalmente adquirida y en su patrimonio, derechos adquiridos del que no puede desprenderse sin hacer uso de Administración del procedimiento legalmente establecido al respecto, el que, desde luego, no es el de dictar una resolución expresa extemporánea.»

Por el contrario, en el procedimiento del Reglamento de Actividades Molestas, la notificación al interesado del informe *calificatorio* de la actividad solicitada interrumpe los plazos de silencio. La *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1984 (R. 1989) establece a este respecto que:

«La denuncia de mora que “UERT” realiza simultáneamente ante al Ayuntamiento de Sevilla (folio 77) y ante la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (folio 149) el día 18 de julio de 1978, no puede tener el efecto de conceder la licencia a las actividades industriales solicitadas desde el 19 de septiembre de 1978, como pretende, pues *la última parte del artículo 33 del Reglamento de Actividades, en su párrafo 4.º, de que “transcurridos dos meses desde la denuncia prodrá considerarse otorgada la licencia por silencio administrativo”, hay que ponerla en relación con la primera parte del precepto “que no hubiese recaído resolución ni se hubiese notificado la misma al interesado”, por lo que la inactividad de la Administración, que es lo que se sanciona mediante la técnica del silencio positivo, ha de concurrir en los dos períodos, y si en el segundo, como aquí ha sucedido, se notifica al interesado el informe calificatorio, tal notificación interrumpe los plazos de silencio, pues sobre los intereses privados del petionario priman los públicos que la calificación trata de atender, y con mayor razón, cuando la sanción a la inactividad habría de afectar a la Comisión de Saneamiento, que cumplió de forma escrupulosa los plazos fijados en el Reglamento tan pronto tuvo en su poder el expediente.»*

2.3. *La inactividad de la Administración y la nulidad de los actos*

En realidad, este requisito forma parte del anteriormente expuesto, pero conviene sustantivarlo para una mayor claridad en la exposición del juego del silencio positivo.

Los plazos previstos en las normas deben transcurrir sin que el órgano administrativo competente no sólo no haya dictado el acto definitivo expreso, sino que tampoco haya notificado al particular interesado dicho acto. No basta, pues, para evitar los efectos del silencio positivo cualquier comportamiento de la Administración, sino que dicho comportamiento debe ser el pronunciamiento expreso sobre la petición. Además, dicho pronunciamiento debe ser *eficaz*, es decir, capaz de incidir en la esfera del artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en estos casos, únicamente la *notificación personal* al interesado del acto administrativo otorga eficacia al mencionado acto, impidiendo los efectos del silencio positivo.

La técnica del silencio positivo será de aplicación tanto si no ha habido adopción de acuerdo por el órgano administrativo como si, aun habiéndolo, no fuera notificado personalmente al interesado en el plazo establecido. El requisito de la inactividad de la Administración, la ausencia de acto administrativo, no se debe confundir —efectos del silencio positivo— con la *nulidad* de los actos administrativos. La jurisprudencia ha destacado que una cosa es que los actos nulos de pleno derecho no produzcan efectos y otra muy distinta que dichos actos equivalgan a inactividad de la Administración. *Son dos instituciones completamente distintas y que parten de presupuestos diferentes:*

«La parte apelante pretende que, al haber sido anulado por la Sala Territorial de Sevilla el Decreto de la Alcaldía de 13 de mayo de 1973, esta sentencia —del año 1975— debe producir sus efectos *ex nunc*, por aplicación del principio de que lo nulo no puede producir ningún efecto, y, por tanto, entender concedida la licencia del silencio administrativo, tesis cuya sola enunciación conduce a su fracaso, puesto que se contradice en sus términos, ya que *si el silencio administrativo exige un «no acto»*, no puede hablarse de silencio cuando hay acto, aunque éste sea declarado posteriormente nulo, ya que la sentencia que se anula se ha dictado, precisamente, impugnando ese acto que impide que se produzca el silencio administrativo, ya que es una manifestación de la actividad de la Administración» (*sent. de 21 de marzo de 1980, Sala Tercera, R. 1040*).

En términos muy semejantes se pronuncia también la *sentencia de 30 de septiembre de 1981* (R. 218) en relación con la aprobación, por parte de la Delegación del gobierno en las sociedades concesionarias de autopistas de peaje, de unas tarifas de peaje presentadas por la sociedad concesionaria de la autopista Bilbao-Behobia:

«... para que pudieran entenderse aprobadas por silencio era menester no sólo el transcurso del plazo de los dos meses, sino, ade-

más, una absoluta inactividad por parte de la Administración, pero ya antes del transcurso de los dos meses el Consejo de Ministros, con fecha 17 de junio de dicho año, adoptó el acuerdo de aprobación de las Tarifas conforme a los cálculos rectificadas por la Delegación del Estados en Autopistas de Peaje, por lo que la interpretación que la concesionaria hace del artículo 95 de la LPA para que se entiendan aprobadas por silencio administrativo positivo las Tarifas presentadas por ella, es inadmisibles, como ya tuvo ocasión de pronunciarse esta misma Sala en un recurso anterior promovido por la misma recurrente sobre aplicación del silencio positivo a la revisión de Tarifas, en sentencia de 8 de noviembre de 1976, pues, *basándose la aplicación del silencio administrativo positivo en la «fictio juris» de la voluntad presuntá, una correcta exégesis requiere que para que quepa interpretar como tácita aquiescencia la inactividad de la Administración que se dé la más rigurosa observancia de una total ausencia de actividad en el expediente y de declaración de voluntad en contra mantenida por la Administración durante el plazo de los dos meses, pues si durante ese plazo, como ha ocurrido en el presente caso, se produce una expresa manifestación de voluntad de la Administración, se frustra el requisito esencial del silencio, aunque el acuerdo que se dictó sea ilegal o ineficaz, no cabe negarle a ese acuerdo que rompió con el silencio y, en consecuencia, el acto tácito no llegó a producirse, por lo que en el presente caso debe desestimarse la pretensión de la recurrente por aparecer del expediente no sólo el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de junio de 1977, sino otros escritos de la Delegación del gobierno anteriores al vencimiento del plazo de los dos meses que revelan la operatividad de la Administración en citado expediente para producir el acuerdo adoptado.»*

2.4. *La acreditación de autorizaciones sectoriales previas a la competencia municipal*

Por último, existen otras Administraciones que ostentan también competencia, en razón de su ámbito de intereses, conforme a los ordenamientos sectoriales para sujetarlos a previas y específicas autorizaciones en función de los intereses públicos que atienden dichos ordenamientos. En determinados casos, la articulación de estas autorizaciones con la licencia municipal tiene lugar mediante la fórmula de erigir aquéllas en *conditio sine qua non* para el otorgamiento de la licencia municipal. En estos casos, junto a los requisitos ya examinados para la operatividad del silencio positivo, se añade otro más: la acredita-

ción en el expediente incoado de la autorización exigible que se convierte así en presupuesto mismo de la competencia municipal para conceder la licencia urbanística.

La jurisprudencia ha puesto de manifiesto la exigencia de este requisito comentado en los siguientes casos:

a) *Visado del Colegio de Arquitectos*

La *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1980 (R. 3458) confirmó el acuerdo de la Comisión provincial de urbanismo de Navarra que denegaba la licencia de construcción de 104 viviendas por estimar que dicha solicitud no reunía los requisitos exigidos por la legislación, entre los que se encontraba el visado colegial:

«Que aunque cupiere entender superado el anterior obstáculo, el citado anteproyecto carece también del correspondiente visado por el Colegio de Arquitectos, siendo de tener presente, a estos efectos, que si ya la Orden de 9 de mayo de 1940 establecía que dichos visados eran requisitos indispensables para la tramitación de proyectos de obras por los Municipios, y condición previa e inexcusable para ser autorizada la realización de la obra proyectada, el artículo 228.3 de la Ley del Suelo previene que los Colegios Profesionales que tuviesen encomendado el visado de los proyectos técnicos precisos para la obtención de licencias conforme al artículo 178, denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna de las infracciones previstas en el artículo 226.2, es decir, a los que la propia Ley califica de graves, en cuanto suponen incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de la parcelas; del artículo 228.3, independientemente de los problemas que pueda suscitar su aplicación, se deduce implícitamente que el mencionado visado funciona como presupuesto de admisibilidad de los proyectos técnicos, como ya había reconocido anteriormente el Tribunal Supremo en *sentencia* de 19 de junio de 1975.»

b) *Informe favorable de la Jefatura Provincial de Comercio Interior*

La *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1982 (R. 695) conformó los acuerdos del alcalde de Cornellá de Llobregat, denegatorios de la licencia solicitada para instalar un comercio de venta de pan en dicha localidad. El Tribunal Supremo re-

vocó la sentencia apelada de la Audiencia Territorial de Barcelona que había declarado la nulidad de los acuerdos denegatorios, puesto que en el expediente faltaba el informe previo de la Jefatura Provincial de Comercio Interior.

Según la normativa aplicable —Real Decreto 1675/1977, de 17 de junio— el informe favorable del órgano mencionado se considera preceptivo para que el Ayuntamiento pudiese otorgar la licencia solicitada. No constituía un mero trámite, sino una *condición esencial* para el otorgamiento de la autorización municipal:

«... en el caso que nos ocupa no puede decirse que el Ayuntamiento de Cornellá fuese remiso en resolver la petición formulada por don Jorge S. P. en nombre de la entidad “VPSA” de licencia municipal de apertura de un despacho de pan, dado que la autorización solicitada no podía concederla sin previo informe favorable de la Jefatura Provincial de Comercio Interior, informe que a tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3 del Real Decreto 1675/1977, de 17 de junio, es de considerar preceptivo para que el Ayuntamiento pudiese otorgar la autorización interesada; Real Decreto el citado que derogando la norma de igual rango de 13 de enero de 1977 en tanto se oponga a lo por él establecido, acorde con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 378/1977, de 25 de febrero, sobre medidas liberalizadoras en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias, prescribe en el número 2 de su artículo 3 “la autorización de nuevos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de pan y productos a los que se refiere el párrafo 1 del artículo 11 del Decreto 542/1976, de 5 de marzo, que se pudieran solicitar en las provincias o términos municipales cuya red comercial y de distribución se esté reestructurando serán autorizados por los correspondientes Ayuntamientos, *previo informe favorable a la Jefatura Provincial de Comercio Interior*, que vigilará que estas autorizaciones estén de acuerdo con las directrices que a este fin se establezcan en el correspondiente plan de reestructuración comercial, las que en todo caso preverán que las mismas no pueden afectar al necesario abastecimiento, especialmente a las necesidades de nuevos barrios o ampliaciones de los existentes”; informe, el de la Jefatura Provincial de Comercio Interior, que por lo expuesto no puede considerarse como mero trámite, sino como condición esencial para el otorgamiento de la autorización municipal de nuevo establecimiento dedicado exclusivamente a la venta de pan, impidiendo su falta, entre en juego la técnica autorizatoria del silencio positivo, toda vez que la petición que a ella podría dar lugar no se encuentra rodeada de los requisitos

que la legislación específica en la materia exige para que pueda concederse la licencia que se solicita.»

3. *Requisitos sustantivos*

Los problemas que acabamos de analizar y que la jurisprudencia ha resuelto eficaz y acertadamente no son, sin embargo, los únicos ni tampoco los más importantes. El problema realmente decisivo es el de precisar el contenido concreto de la aprobación o autorización obtenida por silencio positivo en aquellos supuestos en que la pretensión del particular o ente público que promueve el procedimiento no es *conforme a Derecho* (10).

La vigente Ley del Suelo se pronuncia sobre esta cuestión que se había revelado problemática durante el período de vigencia de la Ley del Suelo anterior de 1956. La jurisprudencia no era uniforme, sino que, al contrario, ofrecía hasta tres soluciones distintas: la primera y más radical, consistía en considerar autorizado o aprobado, en sus propios términos, el proyecto presentado, independientemente de si lo pedido era o no viable; la segunda solución postula la reducción del silencio positivo a los límites legales de aquello que era objeto de autorización o aprobación; y la tercera, mediadora de las dos posturas radicales anteriores, consistía en admitir el principio de la irrevocabilidad de la autorización o aprobación alcanzada por silencio positivo, a excepción de las infracciones del Ordenamiento Jurídico nulas de pleno derecho.

La reforma de la Ley del Suelo ha despejado definitivamente la duda, optando por la segunda solución comentada. Los artículos 178.3 de la Ley y 5.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística establecen que en ningún caso se entenderán adquiridas, por silencio administrativo, facultades en contra de las prescripciones de la Ley del Suelo, de los Planes de Ordenación, Programas, Proyectos y, en su caso, de las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento o de las Normas y Ordenanzas reguladoras sobre uso del suelo y edificación.

La jurisprudencia ha ido aplicando este claro deseo del legislador de que no puede adquirirse por silencio administrativo *lo que no sería posible* a través de un acto expreso por infringir el Ordenamiento Jurídico. Este requisito sustantivo requiere, sin embargo, que haya constancia previa de dicha imposibilidad a través de la existencia de hechos notorios y determinantes. La jurisprudencia ha puesto de manifiesto, en este sentido, que dicha imposibilidad requiere que la *infrac-*

(10) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 4.ª ed., Madrid, 1983, p. 558.

ción sea clara y terminante, con el objetivo de no dejar sin aplicación posible la técnica del silencio positivo:

«... aun cuando sea cierto que no puede adquirirse por silencio administrativo lo que no sería posible a través de un acto expreso por infringir el Ordenamiento Jurídico, doctrina que ha de puntualizarse, aunque no se diga en el recurso, que ha sido elaborada jurisprudencialmente, teniendo reflejo legal en el artículo 178.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, a través de la Ley 19/1975, dicha imposibilidad requiere que la infracción sea clara y terminante, reforzándose la actuación del silencio administrativo cuando, como en este caso, se produce por la vía de fiscalización prevista en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo» (sent. de 13 de noviembre de 1986, Sala Quinta, R. 6403).

Veamos a continuación algunos ejemplos de denegación del silencio positivo por infringir el *petitum* el Ordenamiento Jurídico.

3.1. *Licencias municipales*

El otorgamiento de licencia, como manifestación típica de la potestad policial e interventora de la Administración, tiene como finalidad controlar preventivamente si el ejercicio de una actividad por un particular se ajusta y armoniza con el interés público, en este caso el urbanístico, que el ente autorizante debe tutelar evitando así el posible perjuicio que, para ese interés, podría producir el ejercicio de actividades no controladas. La finalidad de la licencia urbanística es, por tanto, *controlar la legalidad* de los actos de edificación o uso del suelo.

La jurisprudencia reciente se ha pronunciado sobre los siguientes casos que constituyen infracción de la legalidad urbanística.

a) La solicitud de licencia de obras que *altera el volumen de edificabilidad* construyendo dos plantas más de las autorizadas.

La *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1980 (R. 3458) estableció la correcta interpretación del artículo 74 de la Ley del Suelo, precepto que alegaba el recurrente para construir dos plantas más de las autorizadas por la Ordenanza municipal. El Tribunal Supremo recuerda que para que pueda ser de aplicación la *excepción* contenida en el *párrafo 2 del artículo 74* —«los Ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos»— es presupuesto indispensable que se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas edificadas en más de sus dos terceras partes; este presupuesto no se cumplía en el presente caso:

«Y no cabe tampoco entender amparada la licencia en el artículo 74 de la Ley del Suelo, pues la norma de aplicación supletoria contenida en el mismo, que prohíbe la edificación con altura superior a tres plantas, mientras no exista Plan o norma que lo autorice, si bien es cierto que tiene la excepción permisiva de que, cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas edificados en más de sus dos terceras partes, podrán los Ayuntamientos autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos, esta posibilidad viene supeditada a la estricta concurrencia de los presupuestos que la permiten, lo cual comporta la alegación y cumplida prueba de que en la realidad urbana que se tiene en cuenta, la edificación se proyecta precisamente dentro de un núcleo edificado en la proporción indicada. Y a este respecto, los datos consignados en el Anexo a la Memoria —según los cuales el solar del recurrente tiene una superficie de 20.762 m², de los cuales sólo una superficie de 5.830 m² está sin edificar— aparecen contradichos en la resolución impugnada, según la cual, e incluyendo en el núcleo urbano las zonas destinadas a viales y espacios libres, sobre una superficie aproximada de 20.215 m², las dos terceras partes que debían estar edificadas para la autorización de la altura media sería de 13.476 m², y como quiera que la superficie construida es de 5.244 m², resulta evidente que no se cumple el requisito del artículo 75; pero aun excluyendo los viajes y espacios libres, quedaría una superficie construida y construible de 11.115 m², de forma que los dos terceras partes serían 7.409 m², superior a la construida; estas precisiones de la resolución recurrida no han sido desvirtuadas por el recurrente, y como a él le incumbía la carga de la prueba de los hechos que abren paso a la excepción del artículo 74, apartado 2, forzoso resulta concluir en la improcedencia de la pretensión ejercitada.»

b) La solución de licencia de obras para la instalación de actividades de secadero de troncos de madera en *suelo clasificado como no urbanizable*.

La *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1981 (R. 2920), en aplicación de los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo, denegó la concesión por silencio positivo de una licencia de obras para la construcción de unas naves destinadas a actividad de secadero de maderas en terrenos clasificados como zona de huerta por el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, suelo no urbanizable según el artículo 80 del Texto Refundido de 1976, terrenos cuya finalidad era exclusivamente agrícola:

«... los terrenos del polígono 41, parcela 112, para los que se solicitaba la licencia de obras, según el informe técnico de la Corporación Administrativa del Gran Valencia de 8 de octubre de 1976, *vienen clasificados como de zona de huerta, por el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, adaptada a la Solución Sur y aprobado por Decreto de 30 de junio de 1966, debiendo entenderse por tal zonificación, según las Ordenanzas reguladoras de la Edificación de los años 1950-1955, la que lindando con el casco urbano tiene el único destino de su finalidad exclusivamente agrícola, concepto que posteriormente equivale a la de suelo rústico —artículo 65 de la Ley de 12 de mayo de 1956 (R. 773, 867 y N. Dicc. 30144)— y que ulteriormente se conoce por suelo no urbanizable —artículo 20 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976—, y para cuya zona, la norma 29 del Plan de Ordenación de Valencia y su Comarca adaptada a la Solución Sur, sólo autorizaba con respecto al volumen de la obra un aprovechamiento máximo de 1 m³ por cada 5 m². Por ello que apreciado en el proyecto un volumen que sobrepasaba aquel coeficiente de edificabilidad, como del mismo aparece que en los 6.140 m² de la superficie del solar se pretendía construir un volumen de 10.710 m³, estuviera ajustada a Derecho la resolución que denegaba la licencia, máxime cuando dicho exceso necesariamente tenía que ir contra la obligatoriedad en la observancia de los Planes, que prescribe el artículo 58 del meritado Texto Refundido, y también en contra de la limitación segunda que contiene dicho precepto legal y que exige que las nuevas construcciones se ajusten a la ordenación aprobada, pero es que, a mayor abundamiento, la actual redacción de los artículos 85 y 86 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que no hace alusión alguna al límite de volumen edificable, al margen de que traten de reducirlo por lo que no modifican por incompatibilidad aquella ordenación anterior aprobada, tampoco permiten en este supuesto la construcción en aquella zona de huerta, por cuanto la instalación de la actividad de secadero de troncos de madera no guardaba relación con la naturaleza y destino de una finca no forestal.»*

c) La solicitud de licencia para la edificación de naves industriales en suelo urbanizable programado *sin el correspondiente Plan parcial aprobado*.

La *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1981 (R. 4485), en aplicación del artículo 84.1 de la Ley del Suelo, denegó la concesión por silencio positivo de la licencia solicitada para la edificación de dos naves industriales en suelo urbanizable programado que no tenía aprobado todavía el preceptivo Plan parcial de desarrollo:

«... aun cuando la jurisprudencia ha venido a declarar, con reiteración, la posibilidad de edificar con arreglo sólo a las terminaciones de un Plan general y aunque no existiese aprobado Plan parcial que lo desarrollara, sucedía ello, como cuidó muy bien de apuntar la sentencia de esta Sala de 26 de mayo de 1975, invocada por la recurrente, “siempre que el Plan General u otra norma aplicable... no resulte infringida», a lo que cabría añadir que siempre también que el Plan general contuviese los pormenores necesarios para hacer factible la construcción; de ahí que, si no ya sólo no se ha acreditado, sino que siquiera se ha mencionado por la parte actora que la superficie sobre la que se pretendía la construcción constituyera un solar, ni que alternatively el propietario hubiera asumido las obligaciones a que se refería el artículo 67.2 y 3 de la Ley Reformada —actualmente 83—, y si, por consiguiente, *tal superficie sólo podía merecer la calificación de suelo urbanizable programado, afectada, por eso mismo, de la limitación de no poder ser urbanizado ni, por ende, construido hasta la aprobación del correspondiente Plan parcial —artículo 68.1, hoy 84.1 del Texto Refundido—*, sea obligado concluir la imposibilidad legal en que se encontraba el Ayuntamiento para otorgar la licencia solicitada de modo expreso, habida cuenta que hasta el 10 de junio de 1977 no fue aprobado el Plan parcial en la parte afectante a la zona del emplazamiento; y al ser así, resulta patente, del mismo modo, la correlativa imposibilidad de que la entidad demandante hubiera podido adquirir licencia alguna de construcción por silencio positivo, pues es principio de derecho acorde con la interpretación restrictiva que, en todo caso, ha de merecer el instituto del silencio en su vertiente afirmativa, el de que nadie puede adquirir por la tácita facultades que, con arreglo a la Ley, le hubieran tenido que ser denegadas en forma expresa, principio sancionado reiteradamente por la jurisprudencia y, en la actualidad, recogido en el artículo 178,3 de la tan repetida Ley.»

d) La solicitud de licencia de construcción de viviendas que puedan *limitar el campo visual* para contemplar las *bellezas naturales*, romper la *armonía del paisaje* o desfigurar la *perspectiva* propia del mismo.

La *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1984 (R. 3450), en aplicación del artículo 73 de la Ley del Suelo, denegó la concesión por silencio positivo de la solicitud de licencia para la construcción de 20 viviendas en un solar de la ciudad de Granada que constituye parte importante del único acceso visual que en el conjunto de la ciudad se ofrece desde la Vega granadina:

«Pero es que además es cierto que la Comisión de Defensa del Patrimonio Histórico-Artístico informó en el sentido de que *el solar mencionado constituye* por su emplazamiento tipográfico, como por la cota superior en relación con las colindantes, *parte importante del único acceso visual que en conjunto de la ciudad se ofrece desde la Vega granadina*. De aquí que sea aplicable el caso sometido a la consideración de la Sala las prevenciones del artículo 73 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que trata de impedir las construcciones que puedan limitar el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo, precepto éste que está incluido en el capítulo 4.º bajo la rúbrica “Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento”. Y como la defensa del paisaje es esencial en ciudades como Granada por el conjunto monumental, artístico o histórico que representa, es obvio que debe vincularnos el informe de la Comisión Provincial del Patrimonio citado, que impide la estimación del silencio administrativo positivo a tenor de lo preceptuado en el artículo 178.3 de la Ley del Suelo y jurisprudencia abundante y conocida, que lo interpreta en el sentido de que no puede obtenerse por silencio lo que no se concedería de una manera expresa por la Ley, que en el caso de autos iría contra una norma complementaria y subsidiaria del Planeamiento.»

3.2. *Aprobación de Planes de urbanismo: Planes parciales y Proyectos de delimitación del suelo urbano*

El artículo 178.3 de la Ley del Suelo también es aplicable a la aprobación de los planes de urbanismo como reiteradamente ha puesto de manifiesto la jurisprudencia:

«La Ley del Suelo no impone estas exigencias referidas directamente a la aprobación de Planes o Proyectos, pero sí lo hace en relación con las licencias urbanísticas, al disponer en el artículo 178.3 que en ningún caso se entenderán adquiridos por silencio administrativo, facultades en contra de esta Ley, de los Planes, Programas y Proyectos y, en su caso, de las Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento. Precepto que encuentra un principio que puede ser extrapolado de su contexto literal, y aplicar por razón de analogía a la aprobación de Planes o Proyectos. Así lo ha entendido la jurisprudencia al declarar en sentencias de 2 de abril y 11 de junio de 1975 (R. 2388 y 3463) y 11 de febrero de 1977 (R. 1033), entre otras, que por la vía del silencio positivo no puede obtenerse la aprobación de Planes cu-

yo contenido es contrario a la legalidad. Y ese principio ha sido recogido y desarrollado en el Reglamento de Planeamiento cuyo artículo 132 precisa que no habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo si el Plan no contuviere los documentos y determinaciones establecidos por los preceptos que sean directamente aplicables para el tipo de Plan de que se trate, y que la aprobación definitiva obtenida por silencio administrativo será nula si el Plan contuviere determinaciones contrarias a la Ley o a Planes de superior jerarquía o cuando la aprobación esté sometida a requisitos especiales legal o reglamentariamente establecidos» (*sent. de 22 de febrero de 1983, Sala Cuarta, R. 919*).

a) *Planes parciales*

La reforma de la Ley del Suelo introducida por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, provocó un cambio importante en la doctrina jurisprudencial referente a la autonomía de los planes parciales respecto a los planes generales y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento.

La jurisprudencia anterior al cambio legislativo defendía la tesis de la autonomía de los planes parciales con la finalidad de acelerar la acción administrativa. La doctrina más autorizada destacaba, por otra parte, que la Ley anterior no establecía en ningún momento que los planes parciales no pudieran formarse hasta que no fuera aprobado definitivamente el Plan general (11).

La modificación introducida en la reforma de la Ley del Suelo no deja lugar a dudas sobre la relación Plan general-Plan parcial y Normas subsidiarias de planeamiento-Plan parcial. El artículo 13.1 del Texto Refundido de 1976 establece, al respecto, en primer lugar la *finalidad* de los Planes parciales: «desarrollar mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan general y, en su caso, las Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento» en el suelo clasificado como urbanizable programado y, en segundo lugar, consecuentemente, establece que «no podrán redactarse Planes parciales sin Plan general previo o Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, y en ningún caso podrán modificar las determinaciones de uno y otras».

La técnica del silencio positivo no puede aplicarse, por tanto, para aprobar un Plan parcial sin previa aprobación del Plan general o de las Normas subsidiarias. La jurisprudencia así lo ha puesto de manifiesto. Un ejemplo lo constituye la *sentencia* de la Sala Cuarta del Tri-

(11) J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Plan parcial sin plan general, aprobado por silencio administrativo positivo», *REDA*, núm. 7, 1975, pp. 625-629.

bunal Supremo de 17 de diciembre de 1981 (R. 5429), que confirmó el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Lérida, que desestimó el proyecto del Plan parcial de urbanización de Verge d'Ares como consecuencia del acuerdo de la Comisión por el que se suspendió la tramitación de las Normas subsidiarias de planeamiento:

«El acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 9 de mayo de 1977, fechado el 16 del propio mes y año, fue notificado el día 18 del propio mes, según es de ver, de los documentos fotocopiados que se acompañan en el escrito interponiendo este recurso, de ahí que la parte recurrente estima que a tenor de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Suelo (R. 1956, 773, 867 y N. Dicc. 30144), *al haber transcurrido el plazo de seis meses, puesto que comenzó a correr el 16 de noviembre, el efecto jurídico tuvo lugar el 16 de mayo; por tanto, se produjo la aprobación automática del Plan parcial de urbanización de Verge d'Ares; no obstante, a esta petición que postula la parte recurrente hay que oponer: 1.º Que el silencio administrativo y positivo es excepcional, porque lo que hace es conceder a la actuación de un particular los privilegios y características del acto administrativo, debido al descuido o negligencia de un funcionario de la Administración, pero la situación jurídica presuntamente consolidada al amparo del acto tácito originario, debe ceder ante la comprobación, no ya de la vulneración de la normativa aplicable al caso que se enjuicia, sino en el supuesto de vicios esenciales en la tramitación, o indefensión, porque estos supuestos han de tener primacía en la aplicación automática del silencio administrativo positivo, que no puede actuar como esponja lavadora, consiguientemente, no estando aprobadas las Normas subsidiarias de planeamiento presentadas por el Ayuntamiento de Viella-Mig-Arán, el 4 de agosto y 4 de noviembre de 1976, como ponen de manifiesto las certificaciones de la Delegación Provincial de la Vivienda de Lérida de 17 de noviembre de 1977 y 22 de mayo de 1978, es incuestionable que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley del Suelo, no podía redactarse el Plan parcial de que se trata por inexistencia del Plan general, previo Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento; 2.º La Comisión Provincial de Urbanismo transmitió al recurrente en fecha 26 de abril de 1977 una comunicación, en la que hacía saber que se había acordado la suspensión de la tramitación de las Normas subsidiarias, presentadas por el Ayuntamiento; por tanto, en este acto expreso quedó interrumpido el plazo del silencio para computar el taxativo del citado artículo 41, que no quedó consolidado por no haber transcurrido los seis meses establecidos.»*

b) *Proyectos de delimitación del suelo urbano*

La aprobación de los Proyectos de delimitación del suelo urbano, contemplados en el artículo 81.2 de la Ley del Suelo, debe respetar de igual modo los requisitos establecidos en el mencionado precepto. El Proyecto de delimitación del suelo urbano circunscribe su contenido y función a la concreción del perímetro urbano, en una tarea de *constatación de los terrenos* que cumplen en la realidad cualquiera de los requisitos de *urbanización básica* (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) o *consolidación para la edificación* (que los terrenos comprendidos en áreas al menos edificadas en la mitad de su superficie).

La técnica del silencio positivo no será de aplicación cuando el proyecto de delimitación rebase su función de constatación y pretenda, en realidad, convertirse en un instrumento de ordenación urbanística. El proyecto de delimitación no participa de la naturaleza propia de los Planes o de las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, potestad de planeamiento regulada en el artículo 3.1 de la Ley del Suelo. En este sentido la *sentencia* de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1983 (R. 919) ha puesto de manifiesto que:

«... *El Proyecto para el que se concedió la licencia impugnada, rebasa los términos propios de un Proyecto de Edificación, pues como claramente se advierte en los planos y memoria, el proyecto hace referencia a la construcción de seis edificios, situados escalonadamente sobre una superficie de 6.570 m² en la que las construcciones proyectadas ocupan 1.161 m² —193,5 m² cada uno de los edificios—, dando frente los edificios 1 y 2 a una finca de propiedad privada intercalada entre la parcela del proyecto y la carretera de Cegama, encontrándose los edificios 3 y 4 en el interior de la parcela, sin afrontar a vía pública, previéndose en el proyecto la creación de una vía de acceso, zonas ajardinadas, aparcamientos, accesos peatonales y una bifurcación en la carretera a Cerain, modificando su trazado. Todo ello revela que al amparo de un Proyecto de Edificación, lo que en realidad se está proyectando es una ordenación urbanística propia de un planeamiento, y no de un nuevo proyecto de obras. Pero, además, no cabe olvidar que como en la hipótesis de existencia de proyecto de delimitación, y de que el terreno del proyecto objeto de licencia pudiese estimarse como suelo urbano, no concurren en el mismo las condiciones precisas para ser considerado como solar apto para la edificación, ya que conforme al artículo 82 de la Ley del Suelo, tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano*

que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas del Plan, y si éste no existiera, se precisará que además de contar con los servicios señalados en los artículos 78 y 81.2 —acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica—, la vía a que la parcela de frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras; y según resulta del reconocimiento judicial, *los terrenos del proyecto carecen de aceras en la parte de vía a que dan frente; por otra parte, con dicho proyecto, lo que realmente trata de conseguirse es una parcelación de la superficie*, creando varias parcelas para la edificación de las seis construcciones proyectadas, y ello mediante la dotación a cada una de aquéllas de los servicios urbanísticos, para lo cual el mismo proyecto prevé una completa urbanización en el interior de la superficie originaria, con el fin de dotar de tales servicios a cada uno de los edificios; *ello implica una parcelación realizada sin la correspondiente licencia, con la obligada consecuencia establecida en el artículo 96.4 de la Ley del Suelo de que en ningún caso se considerarán solares, se permitirá edificar sobre ellos los lotes resultantes de una parcelación ilegal. Todo lo anteriormente expuesto conduce a la conclusión de que la licencia impugnada se otorgó con infracción del Ordenamiento Jurídico, y procede por tanto la estimación del recurso.»*

Además del obstáculo mencionado para la aplicación del silencio positivo, el Proyecto de delimitación también vulneraba el porcentaje de consolidación para la edificación, calificando de suelo urbano edificable a un extenso sector de suelo no urbanizable cuya extensión era además mayor del 50 por 100 de la zona urbanizada:

«Además del anterior obstáculo para que pueda entenderse aplicable el silencio positivo, se opone también el derivado de la circunstancia, hecha constar por la Comisión Provincial de Urbanismo en su resolución denegatoria, de que *la delimitación propuesta es excesiva*, toda vez que viene a calificar como suelo urbano edificable a un extenso sector de zona rústica, que es mayor del 50 por 100 de la zona consolidada y urbanizada, circunstancia que por ser opuesta a lo previsto en el artículo 81.2 impide, por tanto, la aprobación por silencio positivo.»

III. VINCULACION DE LA ADMINISTRACION A LOS EFECTOS POSITIVOS DEL SILENCIO

Los efectos del silencio positivo ofrecen diferencias radicalmente distintas respecto al silencio negativo. Los efectos propios del silencio positivo son los siguientes:

1.º Produce la estimación con todos sus efectos de la petición solicitada dentro de los límites vistos anteriormente.

2.º La existencia del acto presunto goza de idénticas garantías de seguridad y permanencia que si el acto hubiera sido expreso.

La sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1981 (R. 4149) revocó la sentencia apelada de la Audiencia Territorial de Barcelona, declarando en su lugar la nulidad de los acuerdos del Ayuntamiento de Parets de Vallés (Barcelona) que denegaron la licencia de apertura para intalar una industria de colas y gelatinas industriales, que la compañía recurrente había obtenido previamente por la aplicación de la técnica del silencio positivo:

«... otorgada por silencio administrativo la licencia solicitada por la Compañía Anónima M., dicha licencia que no puede ser desconocida por un acto posterior expreso, dado que los actos declarativos de derechos que se derivan del silencio positivo gozan de idénticas garantías de seguridad y permanencia que los declarados por acuerdo expreso, razones por las que es de estimar la apelación interpuesta en cuanto desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra los acuerdos del Ayuntamiento de Parets desconocedores del derecho que correspondía al recurrente.»

3.º La Administración no puede desconocer, contradecir ni alterar mediante un acto posterior expreso la situación jurídica consolidada al amparo del silencio positivo.

La sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1981 (R. 1425), aun cuando confirmó la sentencia apelada relativa a la inaplicación del silencio positivo a la solicitud de licencia para instalación de un taller de reparación de vehículos por cuanto infringía las ordenanzas del Plan parcial del sector urbano y sobrepasaba los límites de superficie y potencia admisibles, establecía en *obiter dicta* que:

«La Administración no puede en ninguna de sus esferas, al contrario de lo que ocurre en el silencio negativo, desconocer, contradecir ni alterar mediante la emanación de un acto posterior expreso la situación jurídica consolidada al amparo del tácito originario, ya que el conjunto de facultades que para el administrado derivan de las autorizaciones *ex lege* que el mismo implica, gozan de idénticas garantías de estabilidad y permanencia que si hubieren sido otorgadas de modo explícito y por ello la solución posterior de la cuestión relativa a la solicitud de licencia, como lo referente al del acuerdo desestimatorio de la reposición, no pueden desvirtuar la situación jurídica ya consolidada

por efecto del silencio administrativo, más aún cuando los principios de economía, celeridad y buena fe que deben presidir la actuación administrativa orienten la teoría del silencio en el sentido de favorecer al administrado y son incompatibles con demoras que redundan tanto en perjuicio de los particulares como de la Administración.»

4.º La Administración, frente a dicho acto, únicamente podrá ejercer sus facultades de *revisión*, dentro de los cauces legales contemplados en los *artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo*.

La *sentencia* de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1982 (R. 539) confirmó la *sentencia* apelada de la Audiencia Territorial de Barcelona que había declarado la nulidad del acuerdo del Gobernador civil de Gerona relativo a la aprobación de una modificación de *tarifas* de abastecimiento de aguas. Este acuerdo fue considerado nulo puesto que era posterior al *plazo de tres meses* que la normativa vigente establecía en relación con la aprobación de tarifas de los servicios municipales por silencio positivo. La *resolución expresa tardía* fue declarada *nula* puesto que el mecanismo de revisión de actos únicamente puede seguir el procedimiento establecido en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«... a tenor del artículo 18.1 de la Ley núm. 48 de 1966 —en vigor según la tabla de vigencia y derogación del Decreto núm. 3250, de 30 de diciembre de 1976, por el que se desarrollaron determinadas bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975—, el Gobierno Civil de Gerona tenía tres meses para decidir expresamente sobre la petición de aumento de tarifas del suministro de agua potable de la Urbanización “Golf Costa Brava”, iniciada por “Santa Cristina Development, S. A.”, con la grave consecuencia de que, de no resolver tal expediente en el citado plazo, se entenderían aprobadas automáticamente las tarifas informadas favorablemente por el Ayuntamiento de Santa Cristina de Aro el 21 de mayo de 1976, y ello por la doctrina y legalidad que el instituto del silencio positivo implica, de tal manera que el único camino para obviar esta aprobación automática no podía ser otro que el de dictarse, por el Gobierno Civil aludido, la *pertinente resolución expresa en el plazo señalado, pero no dictándose esa resolución expresa extemporáneamente, es decir, fuera del aludido plazo de tres meses, ya que tal proceder conculca la legalidad y doctrina sobre la revocación de los actos de la Administración, pues producido el acto presunto que el silencio positivo engendra, éste sólo puede quedar sin efecto si la Administración se*

ajusta, en su proceder, al instituto de la revocación de los actos de la Administración, es decir, al mecanismo estereotipado de los artículos 109 y 110 de la Ley de 17 de julio de 1958, por lo que habiendo tenido entrada en el Gobierno Civil de Gerona el expediente que nos ocupa el 26 de noviembre de 1976, la resolución expresa de tal Organismo, de 25 de noviembre de 1977, no puede tener ejecutoriedad y eficacia alguna, en cuanto que habían transcurrido con exceso los tres meses, dentro de los cuales había de adoptarse la misma, por lo que es evidente que la calendarada resolución ha de ser anulada por no ajustarse a derecho y, en tal sentido, estimarse el recurso instado con tal súplica.»

IV. RECAPITULACION

1. El silencio positivo constituye un *remedio legal* a la inactividad o pereza de la Administración para resolver expresamente una petición de una persona física o jurídica. El silencio positivo supone, en realidad, el no ejercicio de una *facultad de veto* durante el plazo limitado, pasado el cual se entiende otorgado lo solicitado a la Administración.

2. El alcance del silencio administrativo positivo, no obstante su regulación general en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativa, ha sido minuciosamente delimitado por la jurisprudencia y la doctrina en el sentido de impedir que sirva de cauce para consolidar situaciones contrarias a la ley.

3. El silencio positivo no opera sobre un acto expreso ni sobre un acto tácito. Se aplica más bien sobre un hecho jurídico al que la ley atribuye el efecto de dar lugar al nacimiento de un acto administrativo formado a través de una *declaración presunta* a la que las leyes otorgan un valor y efectos análogos a los actos expresos: aprobaciones y autorizaciones.

4. En el supuesto de las aprobaciones, es requisito indispensable que el acto sometido a fiscalización sea un acto *válido y completo* al que le falte, en relación a su eficacia, únicamente el consentimiento del órgano superior.

5. La aplicación del silencio administrativo positivo es *excepcional y restrictiva* limitándose a los casos contemplados en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo. El silencio negativo constituye la regla general en el Derecho Administrativo español.

6. La aplicación del silencio positivo de la Administración es *automática, ope legis*, por el transcurso de los plazos establecidos, siempre que existan determinados requisitos o *presupuestos* básicos. Estos requisitos se dividen en formales y sustantivos.

6.1. Los requisitos *formales* hacen referencia a la integridad de la solicitud, depósito previo en concepto de tasas, *petitum*, transcurso del plazo legal, inactividad de la Administración, actividad del particular y acreditación de autorizaciones sectoriales previas.

La *inexistencia* de acto administrativo no se debe confundir con la *nullidad* de los actos. La jurisprudencia ha destacado que una cosa es que los actos nulos de pleno derecho no produzcan efectos y otra muy distinta que dichos actos equivalgan a inactividad de la Administración. Son dos instituciones completamente distintas y que parten de presupuestos diferentes.

6.2. Los requisitos *sustantivos* hacen referencia a la conformidad de lo solicitado con el ordenamiento jurídico. En ningún caso se puede conceder u otorgar por silencio positivo algo que no se puede conceder u otorgar mediante acto expreso.

La jurisprudencia ha puesto de manifiesto que este requisito requiere, sin embargo, que haya constancia previa de la no conformidad, a través de la existencia de *hechos notorios y determinantes*. La infracción del ordenamiento jurídico ha de ser clara y terminante con la finalidad de no dejar sin aplicación posible la técnica del silencio positivo.

7. El plazo del silencio positivo es un *plazo de caducidad* a diferencia del plazo de prescripción. De este modo, el transcurso de los plazos sólo se interrumpe durante el período de subsanación de deficiencias, reanudándose, no reiniciándose, a la finalización del período mencionado. El efecto del cumplimiento del plazo de caducidad se produce automáticamente: una vez transcurrido, el poder, acción o derecho que sea, se extingue *ipso iure*.

La jurisprudencia ha establecido las actuaciones del órgano administrativo que equivalen a actividad de la Administración, a efectos de *suspender* los *plazos* del silencio positivo, y aquellas otras que no llegan a producir la suspensión. El criterio de distinción reside, fundamentalmente, en la *eficacia* interna o externa de la actividad administrativa.

8. Los *efectos* del silencio positivo ofrecen diferencias radicalmente distintas respecto al silencio negativo:

8.1. Produce la estimación con todos sus efectos de la petición solicitada dentro de los límites vistos anteriormente.

8.2. La existencia del acto presunto goza de idénticas garantías de seguridad y permanencia que si el acto hubiera sido expreso.

8.3. La Administración no puede desconocer, contradecir ni alterar, mediante un acto posterior expreso, la situación jurídica consolidada al amparo del silencio positivo.

8.4. La Administración, frente a dicho acto, únicamente podrá ejercer sus facultades de revisión, dentro de los cauces legales de los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

RELACION DE SENTENCIAS

- Sentencia de 19 de febrero de 1980, Sala Cuarta (R. 1987).
- Sentencia de 20 de febrero de 1980, Sala Cuarta (R. 1723).
- Sentencia de 21 de marzo de 1980, Sala Tercera (R. 1040).
- Sentencia de 29 de noviembre de 1980, Sala Cuarta (R. 3458).
- Sentencia de 23 de diciembre de 1980, Sala Cuarta (R. 5090).
- Sentencia de 28 de enero de 1981, Sala Cuarta (R. 299).
- Sentencia de 24 de febrero de 1981, Sala Cuarta (R. 1150).
- Sentencia de 26 de marzo de 1981, Sala Cuarta (R. 1425).
- Sentencia de 2 de junio de 1981, Sala Cuarta (R. 2920).
- Sentencia de 30 de septiembre de 1981, Sala Cuarta (R. 218).
- Sentencia de 13 de octubre de 1981, Sala Cuarta (R. 4149).
- Sentencia de 19 de octubre de 1981, Sala Cuarta (R. 4485).
- Sentencia de 17 de diciembre de 1981, Sala Cuarta (R. 5429).
- Sentencia de 2 de febrero de 1982, Sala Cuarta (R. 695).
- Sentencia de 3 de febrero de 1982, Sala Tercera (R. 539).
- Sentencia de 22 de febrero de 1983, Sala Cuarta (R. 919).
- Sentencia de 18 de abril de 1983, Sala Cuarta (R. 2098).
- Sentencia de 10 de abril de 1984, Sala Cuarta (R. 1989).
- Sentencia de 7 de junio de 1984, Sala Cuarta (R. 3450).
- Sentencia de 18 de enero de 1985, Sala Quinta (R. 21).
- Sentencia de 12 de julio de 1985, Sala Cuarta (R. 4213).
- Sentencia de 1 de octubre de 1986, Sala Cuarta (R. 6404).
- Sentencia de 13 de noviembre de 1986, Sala Quinta (R. 6403).

Documentación

