

El Defensor del Pueblo y el silencio administrativo. Informe.

1. Desde que el Defensor del Pueblo inició su actividad de valoración y tratamiento de las quejas a él dirigidas en relación con el deficiente funcionamiento de la Administración pública, pudo detectarse que un número considerable de ellas tenían por objeto poner de relieve la incorrecta actuación de distintos organismos públicos que no contestaban a los escritos que los ciudadanos les dirigían con diversos motivos o por distintas causas.

Para el Defensor del Pueblo la cuestión no resulta baladí por cuanto su Ley Orgánica, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución, le encomienda esclarecer «los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título Primero (art. 9.1)»; y es claro que dicho precepto constitucional, entre otros extremos, ordena a la Administración pública actuar «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». Por su parte, el párrafo final del artículo 17.2 de la Ley Orgánica reguladora de esta Institución cons-

titucional determina explícitamente que el Defensor del Pueblo «... en cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados».

A este respecto, la Ley de Procedimiento Administrativo en su artículo 94.3 determina que «denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiere lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente».

Por su parte, el artículo 38.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa dispone que «en todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa».

Este es, pues, el marco legal al que están sometidas todas las Administraciones públicas cuando aplican la técnica del silencio administrativo, que juega como garantía y medio para acceder a la jurisdic-

ción contencioso-administrativa (aquí sí que juega el principio de seguridad jurídica), pero no borra o elimina la obligación de contestar o resolver la petición o recurso, planteado por el ciudadano que se ha dirigido a un órgano de la Administración.

Pues bien, uno de los *vicios* detectados desde el primer momento por la Institución del Defensor del Pueblo con una dimensión y alcance francamente preocupantes fue la *utilización abusiva y desnaturalizante de esta técnica del silencio administrativo negativo*. Así, en el primer Informe presentado a las Cortes Generales correspondiente al año 1983 se decía lo siguiente:

«Numerosas son las quejas recibidas en las que, aun sin necesidad de entrar en el fondo del asunto, se comprueba que la Administración Pública no ha respondido a los escritos e instancias del ciudadano. La Administración recurre con demasiada frecuencia a la perniciosa práctica del silencio administrativo. No contesta al interesado cuando estima que no es asunto de la competencia del servicio o que el administrado no tiene razón. A veces, sencillamente, para retrasar la resolución del problema.

Además de dilatar indebidamente la terminación de los procedimientos, esta práctica crea en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza respecto a la Administración. Es urgente y necesaria la supresión de esta práctica por los órganos de la Administración Pública, tanto Estatal como Autónoma o Local.

Se aprecia también, a veces, que el silencio administrativo, no orientado debidamente al administrado, y la dilación del procedimiento, son formas de posponer temporalmente resoluciones que conllevan efectos económicos (particularmente en materia de amnistía, reconocimiento de servicios previos o resolución de recursos solicitando devolución de cantidades indebidamente pagadas, como ocurre con el impuesto de plusvalía).

El Defensor se ve en el deber de formular en este punto una seria advertencia, pues del conjunto de quejas examina-

das en el año 1983 se deduce que el abuso del silencio administrativo es una realidad incuestionable y que constituye una práctica viciosa considerada normal por muchos órganos administrativos.

En algunos casos, la respuesta de algunos de esos órganos a las quejas planteadas por el Defensor ha consistido en afirmar que no había motivo de queja, ya que se había utilizado el silencio administrativo según el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo; pero omitiendo que el mismo precepto, en su apartado tercero, establece el deber de la Administración de dictar, en todo caso, una resolución expresa.»

Estos párrafos del Informe de 1983 son elocuentes y describen con precisión el problema. Lamentablemente, no puede decirse que el tiempo transcurrido desde entonces haya supuesto una variación sustancial de la situación, la cual, salvo algunas excepciones sectoriales, se mantiene en términos muy similares a los expuestos y sin que las perspectivas próximas hagan prever la desaparición del problema.

Sintéticamente descrito el abuso del silencio administrativo negativo supone un problema reiterado en el tiempo y generalizado a todas las Administraciones —tanto la Estatal como las Autonómicas y Locales—, así como a sus diversas ramas y sectores, que desvirtúa el sentido original de esta técnica legal, poniendo de manifiesto una particular y viciosa forma de ser de la Administración Pública y sus servidores y que se ve agravada en la actualidad por la notoria insuficiencia y desbordamiento que padece la Administración de Justicia, a la que, en último término, esta actitud administrativa remite a la solución del conflicto.

La reiteración en el tiempo del problema aquí tratado tiene su reflejo en los sucesivos Informes Anuales que el Defensor del Pueblo ha venido presentando ante las Cortes Generales. Así, por ejemplo, en el correspondiente a 1985, se decía:

«Es doloroso, pero necesario, insistir que persisten en el seno de algunos Organismos públicos los graves defectos que nuestra Institución ha recalcado en sus an-

teriores informes. Así pues, las dilaciones en resolver el abuso del silencio administrativo, la inexecución de sentencias, la interpretación restrictiva del ordenamiento jurídico para el ciudadano por parte de la Administración, obligándole sistemáticamente a acudir ante los Tribunales de Justicia para la defensa de sus derechos; son todos ellos efectos del procedimiento administrativo que deben ser mejorados, y que en algunos casos alcanzan proporciones muy graves, que justificarían contemplar los supuestos de responsabilidad objetiva de la Administración e, incluso, la subjetiva de autoridades y funcionarios.»

De nuevo en el último de los informes presentados hasta el momento, esto es, el correspondiente a la gestión llevada a cabo en 1986, con tono ya fatigado pero firme se dice sobre el silencio administrativo que:

«Es éste un tema ya tradicional en los Informes anuales de esta Institución. Otra vez este año es necesario recordar aquí que se está produciendo una utilización abusiva del silencio administrativo, que desvirtúa su naturaleza auténtica de ficción legal beneficiosa para el administrado y a efectos exclusivamente procesales, y lo convierte en un instrumento favorable a la Administración que ésta usa a su antojo.»

Pese a esta insistencia es de todo punto previsible que el tema sea nuevamente abordado en el próximo Informe anual, ya que numerosas quejas de las admitidas y tramitadas en lo que va de 1987 lo han sido no en razón del tema de fondo planteado por el firmante de la queja, sino por cuanto la Administración no había resuelto expresamente la petición o recurso presentados.

Como ya se apuntó, del análisis global de las quejas presentadas se deduce que el problema tiene un alcance general que abarca prácticamente a todas las ramas y sectores de la Administración. Tanto la Administración del Estado como la Autonómica y la Local se ven afectadas por el abuso del silencio negativo. Sobre la Administración Local concretamente se dice en el Informe de 1984:

«Con mayor crudeza... hemos podido comprobar que la Administración Pública en el ámbito local tiende con gran facilidad a no contestar los escritos presentados por los ciudadanos, excusándose en el instrumento jurídico del artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo y forzando a los ciudadanos a acudir al Contencioso-administrativo.»

Para reiterarse la advertencia en el siguiente Informe de 1985:

«Se sigue produciendo en numerosos Ayuntamientos el abuso que ya denunciábamos en Memorias anteriores de la Institución. La falta de contestación por parte de algunas entidades a escritos dirigidos por los administrados, revelan una actitud distante de la idea de prestación de servicios. Sin embargo, es necesario distinguir entre aquellos retrasos debidos a la escasez de medios en las Administraciones Públicas, de aquellos en los que pudiendo contestar materialmente a las peticiones de los ciudadanos, se les obliga a acudir a la vía jurisdiccional (sobrecarga en exceso), mediante el abuso fraudulento de la institución del silencio administrativo.»

2. Hasta aquí hemos expuesto la valoración de carácter general reflejada en los Informes anuales del Defensor del Pueblo y que pone de manifiesto una *tónica* general de conducta que viene arrastrándose de decenios anteriores y continúa aplicándose en la actualidad, pese al mandato constitucional y legal.

Por ello es necesario reiterar que desde la perspectiva de la Institución del Defensor del Pueblo la utilización que se viene haciendo del silencio negativo supone una desnaturalización de esta figura jurídica, y algunos ejemplos que más adelante exponemos revelan hasta qué punto se ha convertido en un hábito ignorar lo dispuesto en la Ley. En efecto, la concepción doctrinal aceptada por el Defensor del Pueblo —por otra parte la más general y extendida— ha sido considerar al silencio negativo como una de las garantías previstas por el ordenamiento en favor de los administrados, como contrapeso a los

privilegios que ostenta la Administración y más concretamente el de decisión previa. Configurada esta técnica como una garantía a favor de los administrados, se construye como una ficción legal cuya finalidad única y exclusiva es permitir al ciudadano el acceso a las vías de recurso procedentes, si así lo desea, al poder entender desestimada su pretensión por el mero transcurso del tiempo sin que la Administración haya resuelto. *Ahora bien, para el Defensor del Pueblo lo fundamental es que a través del silencio negativo no se pone fin al procedimiento administrativo, en la medida en que la Administración no queda en ningún caso liberada de la obligación de dictar una resolución, siendo precisamente el estricto cumplimiento de esta obligación lo que mantiene a esta técnica legal como garantía a favor de los administrados impidiéndole convertirse en un privilegio más a favor de la Administración.*

Pues bien, la realidad práctica, como ya se ha adelantado, es justamente la contraria. La Administración abusa del silencio negativo para desentenderse de temas en los que no le interesa resolver o en los que no se estima competente; lo utiliza para alargar innecesariamente los procedimientos o para no tener que argumentar las razones de una determinada negativa; de otra parte, *el silencio negativo es a menudo el testimonio palpable de una administración infradotada en medios materiales y personales para hacer frente a sus cometidos, o, lo que es peor, de una administración escasamente productiva.*

Ejemplo significativo de lo expuesto puede ser lo manifestado en el Informe correspondiente a 1986 en relación al uso dado al silencio en la Dirección General de Tráfico.

«Un segundo supuesto que genera un alto índice de quejas es la circunstancia de que la Dirección General de Tráfico o los Servicios de ella dependientes a estos efectos, no contestan a los recursos de los ciudadanos, aplicando sistemáticamente el silencio administrativo.

Esta circunstancia no sólo es condenable porque entrañe una vulneración pal-

maria de la Ley de Procedimiento Administrativo que es de aplicación supletoria, sino porque además se está en un supuesto de actuación administrativa sancionatoria. Como es sabido, éste exige respetar al máximo el principio de presunción de inocencia del ciudadano; naturalmente, cuando éste se opone a la imputación de una presunta infracción que, de ser cierta, conlleva efectos sancionatorios, la Administración no puede guardar silencio, sino que debe contestar expresamente al ciudadano, aceptando o no las alegaciones de éste, motivando esta decisión e indicando los recursos que le caben ante los Tribunales de Justicia.

Lo contrario es obligar al ciudadano a recurrir ante dichos Tribunales, para continuar su acción tendente a demostrar su inocencia, con lo que ella supone de complejidad técnica y costes económicos. *La utilización de la técnica del silencio administrativo por la Administración en los supuestos de ejercicio de la potestad sancionadora, creando indefensión al ciudadano, es una práctica que puede calificarse de auténtica desviación de poder.»*

En no pocos casos, en las respuestas recibidas en la Institución del Defensor del Pueblo, los organismos administrativos justifican la ausencia de resolución expresa en un determinado procedimiento en el hecho de que el interesado disponga de la posibilidad de acudir a los Tribunales, sin que el Organismo correspondiente se sienta especialmente vinculado por la obligación legal que señala el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento. Todavía más: se ha constatado el caso de que la propia Administración siente como criterio propio de actuación el principio de no resolución expresa. Sirva como ejemplo en este sentido el caso citado en el Informe de 1985, correspondiente a la queja número 13.450/1985:

«La Delegación de Hacienda de Madrid no contestaba a la petición del interesado para que se le devolviesen las retenciones efectuadas de las prestaciones que percibió por subsidio de desempleo en los años de 1979, 1980 y 1981.

Por dicha Delegación de Hacienda se informó a esta Institución lo siguiente:

1.º Que, en efecto, la reclamación fue formulada el 7 de junio de 1984.

2.º Que la Circular de la Secretaría General de Hacienda de 23 de octubre de 1984, sobre procedimiento para realización de devoluciones por prestaciones de subsidio de desempleo, establece:

“Las Delegaciones de Hacienda tramitarán las solicitudes de revisión por tal motivo de las autoliquidaciones del Impuesto sobre la Renta de la Persona Física presentadas después de seis meses y antes de transcurrir un año desde la fecha de presentación por el contribuyente de la referida declaración-autoliquidación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121.1 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas de 20 de agosto de 1981.”

3.º Al no concurrir las circunstancias previstas en dicha Circular, y en cumplimiento de su apartado 1.1.6 se ha procedido al archivo de las actuaciones.

El apartado 1.1.6 de la expresa Circular de la Secretaría General de Hacienda establece: “Las solicitudes de revisión o devolución que no incidan en los supuestos o no reúnan los requisitos señalados en los anteriores apartados 1.1.1 y 1.1.2 serán archivadas sin más trámite en la Oficina de Relaciones con los Contribuyentes.”

La Institución del Defensor del Pueblo no considera acertado el anterior criterio, y con el debido respeto estima que debe procederse a su modificación, teniendo en cuenta el artículo 70 de la vigentè Ley de Procedimiento Administrativo sobre la obligación de resolver por parte de los Organismos de la Administración del Estado y de dictar resolución expresa, de acuerdo con el artículo 94.3 de dicha Ley y el artículo 103.1 de la Constitución española.»

Debe hacerse constar, tal y como se hace en el Informe siguiente, que ante lo expuesto, el Ilmo. Sr. Secretario General de Hacienda, en escrito de 16 de noviembre

de 1986, adjuntó copia de la Circular número 11/1986, por la que se modifica el citado punto 1.1.6 y se dan instrucciones para que se notifiquen de forma expresa las peticiones desestimadas, con detalle de los plazos y órganos ante los que se puede reclamar.

Aun cuando es justo felicitar por la decisión adoptada por la Administración, cabe destacar que ha sido necesario el transcurso de más de un año para obtener de dicho Departamento la adecuación de una nueva Circular al ordenamiento vigente, lo que no deja de ser tan lamentable como significativo.

Peor suerte corren los reclusos que de acuerdo con las previsiones de las Leyes de gracia e indulto de 1870, 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición e incluso la de Procedimiento Administrativo, solicitan la concesión de indulto al Ministerio de Justicia. Pues bien, este expediente administrativo que debe abrirse en cada caso y que sin duda ha de resolverse con una medida graciable o su negativa, sólo da lugar a un acuse de recibo por parte del Ministerio (y eso después de haber insistido al respecto), no habiéndose conseguido que se vuelva a decir absolutamente nada al recluso sobre su petición, si es denegada. Este silencio a que se somete al penado nos parece tan innecesario como no compaginable con la realidad imperante.

Así pues, desde la perspectiva de la Institución del Defensor del Pueblo se aprecia con claridad que esta figura jurídica, importada como tantas otras del Derecho administrativo francés, donde hizo su aparición a principios de este siglo, ha perdido su finalidad original y se ha convertido en la práctica en un instrumento legal que la Administración puede usar a su antojo y conveniencia en contra de quienes debieran ser sus beneficiarios. En el fondo, en todo ello subyace aún una cierta concepción patrimonial de la Administración y de los servicios públicos que no ha podido ser del todo erradicada. A este respecto, en el Informe correspondiente a 1986 se dice textualmente:

«Se aprecia la necesidad de combatir la tradicional disociación de intereses en-

tre la Administración (o mejor sus servidores) y los ciudadanos. Una administración y unos funcionarios que se sientan poseedores del aparato administrativo y antepongan intereses corporativistas a la idea de servicio al bien común de los ciudadanos, debe ser criticada y es obligación del Defensor del Pueblo el contribuir a su reforma.

Los reflejos de esos hábitos aún no erradicados, se dejan ver a diario en la lentitud de funcionamiento de muchos servicios administrativos; en la aplicación de las técnicas del silencio, tanto en vía de petición como de recurso y no sólo como consecuencia de un mal funcionamiento interno, sino como manifestación de una voluntad expresa de no resolver y de no expresar por escrito las razones de ello, encubriendo así verdaderos abusos y desviaciones de poder; en el sistemático incumplimiento de los plazos legales para resolver (incluido el establecimiento para contestar al Defensor del Pueblo); en la dificultad extrema de revisar sus propios actos, o de revocarlos, incluso cuando de ello depende el reconocimiento de derechos, hasta entonces conculcados; en la utilización sistemática de respuestas tipo que eluden tratar las alegaciones formuladas por los ciudadanos.»

Un panorama como se ve escasamente halagüeño el que describe este último informe citado y que, por su fecha, corresponde a una realidad próxima en el tiempo, prácticamente inmediata, de la Administración española.

Finalmente, a nadie se le oculta que este abuso del silencio negativo ve potenciados sus dañinos efectos por cuanto, en este último término, *obliga al interesado a acudir a los Tribunales si quiere hacer valer su derecho*. A este y otros temas conexos alude el Informe correspondiente a 1986 en los párrafos que a continuación se transcriben:

«Continúa la tendencia a lanzar sobre los ciudadanos la carga, de tiempo y dinero, de acudir a los tribunales de justicia para obtener por esta vía lo que en toda lógica y justicia debería verse resuelto en vía administrativa. Incluso, en múlti-

ples ocasiones, se observa una resistencia al cumplimiento de las sentencias de dichos Tribunales, cuando son favorables al ciudadano.

A ello ha de añadirse el peligro que supone la tendencia creciente a "judicializar" todos los conflictos que puedan surgir entre los ciudadanos y la Administración.

Es necesario potenciar otras vías de arbitraje y concertación que eviten el planteamiento, de entraña, ante los Tribunales de muchas cuestiones que pueden solventarse en un cauce previo, mucho más simple, rápido y operativo dejando para una fase posterior de apelación el acceso a los Tribunales. El precedente de supresión de los Tribunales económico-administrativos provinciales, y la remisión de todas estas cuestiones, en ocasiones de índole menor, a la vía contenciosa a través de unos futuros Juzgados de lo Contencioso, aún inexistentes, no puede considerarse como un avance, no sólo por lo que de sobrecarga conlleva para la jurisdicción, sino también de trabas objetivas para el ciudadano.

Sería penoso que esta medida del legislador, respetuosa con el principio de autonomía local y formalmente potenciadora de la garantía jurisdiccional, pueda convertirse con el tiempo en un carga más. Se corre el riesgo de apartar a muchas personas de una legítima vía impugnatoria que exige, a partir de ahora, contar con los requisitos, costes y tiempo que todo proceso jurisdiccional conlleva.»

En la Institución del Defensor del Pueblo se sabe bien que cuando a un ciudadano se le indica que la solución del problema planteado por él pasa por los Tribunales de Justicia, su preocupación es grande. Lamentablemente, la situación actual de la Administración de Justicia dista mucho de ser la ideal; más bien al contrario, cuando se trata este tema en los Informes anuales del Defensor se califica su situación de «gravemente alarmante». Así las cosas, el ciudadano que al no obtener respuesta de la Administración se ve obligado a acudir a los Tribunales sabe que aun cuando tenga toda la razón el

que ésta le sea reconocida le va a costar dinero y, sobre todo, mucho, mucho tiempo.

Así pues, en la Institución del Defensor del Pueblo existe la convicción —fruto de la evidencia que proporcionan las quejas recibidas— de que la Administración en su actuar cotidiano utiliza con excesiva frecuencia la técnica del silencio administrativo negativo en su propio favor y beneficio y en contra de los administrados, desposeyendo, por tanto, a esta figura legal de su auténtico sentido. Y lo que es si cabe más preocupante: esta utilización se hace de un modo automático, casi totalmente inconsciente, convencida la Administración y sus servidores de que esta técnica es un recurso más de los que el ordenamiento pone a su disposición para su actuar cotidiano.

Así, por ejemplo, la Dirección General de Servicios del Ministerio de Trabajo, con motivo de la falta de resolución de un recurso y ante el recordatorio de deberes legales formulado al respecto por el Defensor del Pueblo, justifica en estos términos su inactividad:

«... Por lo que respecta al silencio administrativo que ha configurado la actuación de la Administración frente a la reclamación presentada ante ésta por el señor..., cabe recordar que la técnica del silencio —en el caso que nos ocupa con contenido evidentemente negativo— constituye la articulación de un mecanismo de simple ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitados, además, a abrir la vía de recurso. Sustituye, pues, al acto expreso, pero sólo a estos concretos fines y *en beneficio del particular* (Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de julio y 16 de diciembre de 1980).

En vía de recurso, la producción del silencio administrativo es automática y no requiere denunciar la mora (art. 94.2 LPA), en correcta aplicación del principio *dies interpellat pro homine*. En consecuencia, de acuerdo con la limitación expresamente establecida en el artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, el interesado disponía de un año desde la interposición del recurso

de alzada para interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Constatada la inactividad del interesado para deducir su pretensión contencioso-administrativa dentro del plazo del año mencionado, se corrobora *el efecto preclusivo* de este plazo en cuanto al *deber de la Administración de resolver de modo expreso* dicha alzada, según ha declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de julio de 1985 en apelación núm. 83.325 contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Oviedo con fecha 8 de julio de 1983 en pleito sobre liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

Con el mismo criterio ha vuelto a manifestarse la Sala Cuarta del Alto Tribunal en sentencia de 18 de enero de 1986 (apelación núm. 84.993), al señalar que “transcurrido el plazo de un año a que se refiere el artículo 58.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa —en su conexión con el artículo 125 de la LPA— no podría ser más que conformatorio de la ejecutoriedad del efecto desestimatorio del silencio (art. 125.1 de la LPA ‘... se entenderá desestimado...’ producido en la vía administrativa”. Para mayor abundamiento, la propia sentencia prevé que si la Administración dictase resolución expresa una vez transcurrido dicho año —y ésta fuera estimatoria del recurso de alzada— se trataría de un acto *ex novo*, equivalente a la satisfacción extraprocésal regulada en el artículo 90 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pero *inoperante por imposible*, toda vez que por haber agotado el recurrente en alzada el plazo de un año sin acudir a la vía jurisdiccional, ha existido una solución de continuidad respecto de la ejecutoriedad obtenida en vía administrativa de la desestimación presunta de la alzada.»

No deja de ser sorprendente y hábil la utilización de determinadas sentencias para justificar una conducta *contra legem*, cuando precisamente son aducibles otras numerosísimas de signo contrario y entre las que bien cabría recordar este Considerando de la de 17 de mayo de 1985:

«Que mediante resolución del Registro de Propiedad Industrial se concedió al recurrente y apelante registro de Modelo de Utilidad y la resolución correspondiente fue impugnada en recurso de reposición, resuelto cuando habían transcurrido veintitrés meses desde la fecha de interposición, estimando que el Modelo recurrido es sustancialmente igual a una patente prioritaria, por lo que fue estimado el recurso de reposición y anulada la resolución recurrida, en forma que la Sentencia apelada estima ajustada a Derecho; lo que impugna el apelante alegando sustancialmente que el recurso de reposición había sido desestimado por silencio administrativo y la extemporánea resolución del recurso de reposición debe ser anulada por ser contraria al principio de seguridad jurídica; pero contra lo así alegado por la parte apelante se advierte que la resolución recurrida en reposición no ganó firmeza, por cuanto se interpuso contra ella recurso de reposición, y la nulidad impugnada respecto a la resolución del recurso de reposición no puede ser estimada, pues, según advierte la Ley Reguladora de esta Jurisdicción en su Exposición de Motivos, el silencio administrativo permite al interesado presumir la existencia de un acto que le permita el acceso si lo desea a la jurisdicción contencioso-administrativa, pero el acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación; sin que pueda ser conceptuado el silencio administrativo como un medio por el que la Administración pueda eludir su obligación de motivar las decisiones o el deber de dictar un proveído expreso debidamente fundado y concordantemente con esa consideración del silencio administrativo; y es por ello que el artículo 54.2 de la misma Ley Reguladora de la Jurisdicción prevé recaiga resolución expresa sin fijación de plazo para hacerlo; en el artículo 90 se regulan los efectos de resolución administrativa dictada, incluso después de estar interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y el artículo 38.2, expresamente establece que en todo caso la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de

dictar una resolución expresa debidamente fundada; por otra parte, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 establece en su artículo 1.3 que el silencio administrativo y el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa, se ajustarán en todo caso a lo dispuesto en los artículos 94 y 95, donde concretamente se establece también que la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa; deduciéndose en consecuencia que la pretensión del apelante de que se declare nula por extemporánea la resolución del recurso de reposición es improcedente.»

3. De todo ello, lo que cabe constatar es la falta de ánimo de la Administración para cambiar sus pautas de conducta, para entender que el ciudadano tiene unos derechos que han de ser respetados, que las Administraciones públicas son estructuras al servicio de los ciudadanos, al igual que sus funcionarios, y no al contrario. Si el procedimiento es garantía, nada mejor que respetarlo íntegramente y justificar la Administración sus resoluciones, en tiempo y forma, indicando al ciudadano las vías de recurso. Lo contrario es un abuso de poder que debe ser corregido urgentemente, acudiendo incluso a las vías de la responsabilidad funcional, allá donde ello se requiera.

Por tanto, un primer paso a dar para resolver entre muchos otros el problema aquí tratado, pasa por crear un auténtico estado de conciencia social en el que la Administración Pública sea vista como una organización integrada en la comunidad, sostenida por ésta y destinada a su servicio, a la que es exigible plenamente productividad y eficacia en la gestión de los asuntos que tiene encomendados.

Un segundo paso a dar pasaría por sentar un principio de exigencia inmediata de responsabilidad a los titulares de los organismos y unidades administrativas, en orden a resolver en tiempo y plazo todas las peticiones y recursos que les fueran planteados. Para ello, sería preciso una firme voluntad política de cumplir estrictamente y hacer cumplir de igual mo-

do la Ley de Procedimiento Administrativo y emplear decididamente todos los mecanismos de reacción frente al retraso, la lentitud y la inoperancia. De entre éstos un uso adecuado y ejemplar de la «reclamación en queja» podría dar excelentes resultados.

De otra parte, una reforma de las normas vigentes que evite trámites innecesarios, acorte otros y elimine el requisito de la denuncia de mora, se hace imprescindible.

Paralelamente, como es obvio, se hace necesario dotar adecuadamente a todos los Organismos y Unidades de los medios personales y materiales necesarios para hacer frente a sus obligaciones. El Defensor del Pueblo ha constatado en ocasiones que la falta de respuesta de ciertos Organismos venía motivada por la evidente escasez de medios con los que contaban las unidades de recursos y las de personal, así como aquellas otras que gestionan grandes colectivos, las cuales de-

berían ser objeto de especial atención.

Finalmente, y para aquellos casos en los que, pese a lo anterior, persistiese el silencio, la Administración debería ser plenamente consciente que ello es un caso flagrante de «funcionamiento anormal de los servicios públicos», lo que motivaría la oportuna indemnización al particular afectado. Un ciudadano que con sus impuestos sostiene una estructura burocrática a su servicio, no debe ver perjudicados en ningún caso sus derechos o intereses a causa del irregular funcionamiento de ésta.

En resumen, no se trataría de eliminar el abuso del silencio administrativo negativo por la vía más radical, esto es, suprimiendo tal figura. Se trata de devolver a esta técnica su sentido original de garantía para el administrado, limitando su efecto a la apertura de las vías de recurso que resulten procedentes en cada caso y sin que de su empleo puedan derivarse perjuicios contra los particulares.

