

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VI

MARZO - ABRIL 1947

NUM. 32

La teoría del silencio administrativo en el régimen jurídico municipal español

I.—En el sistema del régimen jurídico administrativo presenta particular interés, circunscrito en España en términos generales a la esfera de la Administración local, la teoría del silencio administrativo.

Hay casos en que la Administración guarda silencio ante el requerimiento formulado por el particular, omitiendo la realización del acto que habría de autorizar o denegar la petición del solicitante. Inactividad administrativa que puede causar perjuicio al ciudadano, de donde deriva la necesidad de dar a este silencio de la Administración una significación jurídica para aclarar y definir la situación existente (1).

Ahora bien, ¿es posible interpretar el silencio?, ¿debe hacerse tal interpretación? El acto administrativo equivale a declaración de voluntad, a decisión. De ordinario, por declaraciones de voluntad se resuelven las reclamaciones que a la Administración formulan los particulares. Las normas reguladoras de los procedimientos administrativos imponen a las autoridades el deber de decidir sobre las cuestiones de que conozcan (2).

(1) V. Gascón y Marín, *Traatado de Derecho Administrativo*, 9.^a edición, 1946, página 193.

(2) Así en nuestra Patria la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889. Fragmentaria y caótica fué durante la mayor parte del siglo XIX la legislación española respecto al procedimiento administrativo. A falta de legislación uniforme y gene-

No obstante, a veces la Administración no resuelve, esto es, permanece en silencio cuando debiera hablar. Lo lógico ante estos casos sería que el particular recurriese en queja ante las autoridades superiores por la pasividad de las inferiores; mas con razón se ha estimado que dicho remedio no sería siempre eficaz, por caber la posibilidad de que la autoridad superior incurriese en idéntica falta, no resolviendo o dilatando considerablemente la resolución de la queja, con lo que el particular vería paralizada su acción y entorpecido su derecho.

Por esta razón, a los efectos del recurso contencioso-administrativo, fué elaborada la moderna teoría del silencio administrativo, que es uno de los múltiples arbitrios ideados por la más reciente técnica jurídica en beneficio de los administrados. Con él se pretende prevenir y evitar los graves daños que puedan ocasionarse a los particulares con el silencio de la Administración, obligando indirectamente a las autoridades administrativas a resolver oportunamente las reclamaciones que se les presenten, dando, en otro caso, a su inactividad una significación concreta derivada de las propias circunstancias en que el silencio se produce.

Dada la finalidad perseguida por la teoría del silencio administrativo, el primer problema que hubo que abordar fué el de la significación jurídica del silencio, que, a su vez, envuelve otra cuestión previa, cual es la posibilidad de establecer o no

ral, los distintos Centros ministeriales venían procediendo con disposiciones aisladas, muchas veces puramente circunstanciales, a llenar este vacío estableciendo las reglas procesales a que habían de acomodar su conducta los organismos y autoridades del ramo en la tramitación de los expedientes motivados por reclamación de los particulares o por voluntad de la Administración. Manifiesto contrasentido era que los Reglamentos de 1 de octubre de 1845 y 30 de diciembre de 1846 hubiesen ordenado el procedimiento en lo contencioso-administrativo, mientras que en lo puramente administrativo, antecedente inmediato y obligatorio de aquél, siguiera imperando el desorden que ocasionaba la ausencia de una reglamentación general. La política de reglamentaciones aisladas, dada su falta de uniformidad, no podía conducir a ningún bien.

Tendientes a remediar este mal, se dictaron el R. D. de 18 de febrero de 1871 y la Ley de 18 de diciembre de 1881, limitados sin embargo ambos al ramo de Hacienda. Derogada la última por nueva Ley de 24 de junio de 1885, sirvió, no obstante, de modelo a la de Bases de 19 de octubre de 1889.

dicha significación o interpretación. En otras palabras, si el silencio puede tener trascendencia jurídica.

Para algunos el silencio no es un acto, sino una ausencia de acto, *un no acto*. El acto es una manifestación de voluntad. El silencio es *una no manifestación* (3), sentido de interpretación del silencio ya recogido en el Digesto al decir *qui tacet non utique fatetur* (4), o, según la expresión castellana, *en el silencio no puede haber qué notar* (5). Esta es también la opinión, entre otros, de Borsi, que estima que el silencio es omisión y que la omisión no constituye acto administrativo (6), y de Forti, que llama al silencio acto negativo o acto inexistente, puesto que hay en él omisión de voluntad (7).

Por el contrario, la gran mayoría de los autores admiten la posibilidad de interpretar el silencio, en razón a las circunstancias que rodean el momento o los hechos en que aquél se produjo. Se estima que no sólo la palabra pronunciada o escrita es susceptible de expresar el estado interno del sujeto, sino que éste puede ser también deducido, e incluso expresado, sin pronunciar declaración alguna (8).

Queda, pues, abierta la posibilidad de concebir el silencio, ora como declaración tácita, ora como declaración expresa de voluntad, debiendo aclarar que para que esta última se presente es necesario que por el sujeto requerido a hablar, en nuestro caso la Administración a través de la ley, se haya establecido una interpretación, en cualquier sentido, a su silencio. En este caso, de facto, no existe problema, y el silencio, al interpretarse de conformidad con el sentido preestablecido, equivale a una expresa declaración de voluntad. Por ello dice Fernández de Velasco que la expresión silencio administrativo es incorrec-

(3) Trentin, *L'atto amministrativo*, pág. 448.

(4) Ley 142, título XXVII, libro I.

(5) Espinel, *Vida del Escudero Marcos de Obregón*, Descanso II.

(6) *La Giustizia Amministrativa*, Padova, 1934, págs. 16 y 17. Véase también *Il silenzio della pubblica amministrazione*, en «Giurisprudenza italiana», 190.

(7) Forti, *Diritto Amministrativo*, Parte General, volumen II, 2.ª edición, 1934, pág. 97.

(8) V. De Diego, *El silencio en el Derecho*, pág. 40 y sigs

ta, aunque sea gráfica, ya que en puridad no hay silencio, sino al contrario, la más elevada expresión de la voluntad administrativa: la de la ley (9).

Mas, independientemente de esta situación, el problema de la interpretación del silencio puede presentarse en circunstancias tales en las que la resolución del caso no cuente con el apoyo de ninguna base preestablecida, y es entonces cuando entran en juego las diversas soluciones apuntadas para interpretar esta forma, que se considera tácita, de declaración de voluntad.

Distintos han sido los criterios sustentados en torno a este caso. Uno se encierra en el aforismo *qui tacet consentire videtur* (10), *el que calla otorga* diciendo en castellano. Es decir, se presume un consentimiento, una voluntad conforme con la nuestra, en todo aquel que frente a una pretensión que le formulamos no expresa claramente su disentir de ella. Este aforismo traduce la experiencia psicológica de que en la vida para expresar la disconformidad entre los deseos y las pretensiones de las gentes, es necesaria la exteriorización explícita y patente de dicha disconformidad.

Otro criterio, el más frecuentemente admitido, otorga al silencio una significación denegatoria. En la esfera administrativa, expresa Ranelletti, el interpretar denegatoriamente el silencio deriva de que la declaración de la Administración es de ordinario medio para hacer conocer su voluntad, de tal suerte, que cuando falta quedan los actos sin efecto jurídico (11).

Lo que Ranelletti dice de la Administración podría ser aplicado a cualquier sujeto, y, en consecuencia, debemos afirmar que, salvo una interpretación preestablecida, el significado del silencio no puede ser determinado a priori en términos generales, sino que habrá de ser deducido de los hechos que concurran en el momento en que se produjo: unas veces no podrá derivarse de él consecuencia alguna, siendo entonces correcto el empleo del adagio *el que calla nada dice*; otras, estará claro

(9) *El acto administrativo*, pág. 206, nota 3.

(10) Sexto de las Decretales ley 43.

(11) *Le garanzie della giustizia nella pubblica amministrazione*, 4.ª edición, Milán, 1934, pág. 116.

su sentido confirmatorio, resultando admisible la máxima, *el que calla otorga*, y otras, en última instancia, supondrá denegación, sobre todo en los casos en que se debiera haber formulado respuesta.

En definitiva, el problema del silencio, que tan dilatadamente ha ocupado la atención de los juristas, nos parece que no merece mayores consideraciones, ya que su planteamiento se reduce en esencia a una mera cuestión de interpretación de hecho, interpretación que en todo caso habrá de requerir, como en las de las declaraciones tácitas de voluntad, que ésta sea deducida de manera indiscutible del unívoco sentido de los actos (*facta concludentia*), al no ser susceptibles de interpretaciones diversas (12). Téngase en cuenta que decimos que la interpretación del silencio deberá ser realizada de idéntica manera a la de los actos tácitos, por entender que aquél puede ser una declaración tácita, pero que puede también no implicar declaración alguna.

Esto no obstante, las especiales circunstancias que rodean las relaciones jurídicas del Derecho público, de las que es consecuencia la menor esfera de aplicación con respecto al privado de las declaraciones tácitas de voluntad, y la obligación que a la Administración se señala en las distintas legislaciones de resolver las cuestiones sometidas a su decisión, impusieron la admisión de la doctrina del silencio administrativo, en el sentido de dar a éste un significado concreto que haga de dicho silencio una expresa declaración de voluntad administrativa.

Planteado este problema, la solución de dar un significado denegatorio al silencio obstinado de la Administración en resolver las reclamaciones que se le formulen, es, a nuestro juicio, la más atinada (13).

Basamos esta opinión en el propio panorama de la vida administrativa y en la manera como se desenvuelve su obra. La Administración supone un complejo de relaciones mantenido

(12) V. De Vallés, *La validità degli atti amministrativi*, pág. 242.

(13) Este fué el criterio del Decreto de 2 de noviembre de 1864 en Francia y del de 23 de marzo de 1886 en España.

por una serie de normas y de resoluciones que crean para ella una vasta trama de situaciones jurídicas. Mientras no exista una explícita voluntad contraria estas situaciones deben permanecer incólumes, no siendo posible que prevalezcan contra ellas simples omisiones y pasividades, que de prevalecer traerían como consecuencia graves perturbaciones en el amplio complejo de relaciones administrativas. Aún hay más. Si frente a las reclamaciones de los particulares se interpretara como asentimiento el silencio de la Administración, bastaría con la desidia de las autoridades encargadas de resolver para que se alterasen, muchas veces con quebranto de la justicia y del interés público, las situaciones de derecho que fueron creadas por las decisiones de la Administración.

A virtud de estas consideraciones, debe establecerse el principio de que las situaciones jurídicas creadas por las decisiones de la Administración no pueden ser alteradas sino por otras posteriores, y que el silencio de las autoridades llamadas a resolver sobre las reclamaciones de los administrados, implica su propósito de no alterarlas. Precisa para que esto no ocurra una voluntad contraria explícitamente manifestada. Por consiguiente, el silencio en resolver debe interpretarse como denegación de lo pedido por el particular.

Por lo demás, justo es que la teoría del silencio prevalezca en las legislaciones. Lo reclama el interés de los ciudadanos que no debe quedar a merced de la mala fe o de la pereza administrativa.

Las leyes, unas veces, fijan el término dentro del cual deben los organismos y autoridades de la Administración resolver las reclamaciones y los recursos, mas otras establecen el deber de decidir sin fijación de plazo. En este caso el particular no sabría a qué atenerse, pues, ¿qué podría entenderse por un plazo corriente, razonable, pasado el cual la esperanza de alcanzar la decisión se desvanece? En el otro caso el particular confiará que la autoridad observará la Ley resolviendo en el plazo señalado, mas en previsión de que no ocurra así sus derechos e intereses piden fundadamente un instrumento que les defienda

contra esta situación, siendo la teoría del silencio el mejor arbitrio que puede eficazmente llegar a la realización de este objetivo.

DERECHO ESPAÑOL

No obstante el precedente del Decreto de 23 de marzo de 1886, la Ley de lo Contencioso Administrativo de 1894 no admitió la teoría del silencio administrativo, por lo que, dada su urgencia, para que el recurso contencioso administrativo pueda interponerse en la esfera de la Administración Central, es necesario que exista una resolución administrativa, es decir, una decisión explícita, manifiesta de voluntad. Precisa un decreto, una orden, un acuerdo, una providencia, para que se estime existente un acto impugnabile.

Interesante a este respecto es la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1924. Se trataba de una Real Orden que ordenaba devolver a su autor el proyecto de una obra, sin que se hiciera mención sobre los honorarios que aquél pedía a la Administración por la realización de tal proyecto. En la expresada sentencia se establecía la siguiente doctrina: «No cabe recurso contra lo no recaído o resuelto, pues la Administración no ha adoptado resolución alguna respecto a si el recurrente tiene o no el derecho que alega, y sin ello no puede actuar una jurisdicción que es esencialmente revisora; falta, pues, la resolución administrativa sin la cual no cabe este recurso». La Sala estimó la excepción de incompetencia propuesta por el Fiscal, «sin perjuicio—decía—del derecho del recurrente a instar en la vía gubernativa la resolución que proceda en lo que pide».

Sin embargo, anteriormente, en sentencia de 3 de enero de 1917, se había aceptado la teoría del silencio, si bien no como base del recurso contencioso-administrativo sino como interpretación de la voluntad. Versaba el caso sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un propietario contra acuerdo municipal que ordenaba la suspensión de una obra comenzada, para cuya edificación el propietario hubo de solicitar

a su debido tiempo la oportuna licencia sin que el Ayuntamiento resolviese durante largo plazo. El Supremo admitió el recurso y declaró no haber lugar a la suspensión decretada, «pues no resolviendo durante largo tiempo el Ayuntamiento sobre la licencia solicitada, pudo el propietario levantar un edificio en terreno de su pertenencia». Lo curioso es que el silencio se interpreta aquí como *concesión* no como *denegación*.

El Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 introdujo formalmente en la esfera local la teoría del silencio administrativo. En efecto, según el artículo 255 de este Cuerpo legal, «para interponer los recursos a que se refieren los artículos 253 y 254 (14), será preciso promover trámite previo de reposición ante la misma Corporación, Comisión municipal permanente o Autoridad municipal que hubiere adoptado el acuerdo. El recurso deberá interponerse dentro de los ocho días siguientes a la notificación o publicación del acuerdo, y ha de resolverse y notificarse en el plazo de quince días. *Se estimará denegado el recurso si transcurre este plazo sin que recaiga providencia resolutoria o sin que se notifique al interesado*» (15).

Con arreglo a este artículo, si el acuerdo recurrido hubiese sido adoptado por el Ayuntamiento en pleno, al objeto de que en aplicación de la doctrina del silencio no debiera entenderse en todo caso desestimado el recurso, el Ayuntamiento había de ser convocado al efecto en sesión extraordinaria, ya que no siendo preceptivas sus reuniones ordinarias sino en los casos establecidos en el artículo 125, resultaría contrario al espíritu legal

(14) El 253 se refiere al recurso contencioso-administrativo y el 254 al de alzada ante los Jueces de Instrucción contra las multas y sanciones penales impuestas por las autoridades municipales.

(15) «No es firme un acuerdo que no ha sido notificado a la parte interesada con todos los requisitos determinados para las notificaciones en las disposiciones vigentes a ellas relativas, sin que ese defecto se subsane por el hecho de la publicidad en extracto del acuerdo cuya firmeza se discute en el «Boletín Oficial» de la provincia, para contar los plazos de interposición de las alzas correspondientes; pues, aparte de que tal publicidad no tiene el alcance en la ley de notificación administrativa, ni ella ni las demás disposiciones legales complementarias invocadas autorizan que supla a esta, cuando, como ahora, existía interesado, bien notorio y conocido para la Corporación municipal a quien hacerle personalmente la notificación en forma legal» (Sent. 26 de octubre de 1926).

considerar necesariamente denegados en virtud de la teoría del silencio, los recursos de reposición interpuestos contra los acuerdos del Ayuntamiento en pleno (16).

A los efectos contenciosos civiles, el artículo 257 del propio Estatuto Municipal, prescribía, aplicando nuevamente la doctrina del silencio, que «los interesados que hayan sufrido lesión en sus derechos de carácter civil, a virtud de algún acuerdo municipal, podrán pedir su revocación a la Autoridad o Corporación que lo dictara dentro de los ocho días siguientes a la notificación. Si en la primera sesión de la Corporación, o en término de quince días, caso de que el acuerdo sea de una autoridad municipal, no se resolviese sobre la petición o fuese desestimada, el interesado tendrá otro plazo de treinta días para interponer acción civil con efectos suspensivos, si se acordasen, ante los Tribunales ordinarios, sin perjuicio de las que en cada caso y sin ese efecto le asistan con arreglo a las leyes civiles vigentes».

En el orden de las peticiones o reclamaciones de particulares o entidades, establecía el artículo 268 del referido Estatuto Municipal que «se considerarían desestimadas por las autoridades y organismos municipales respectivos, cuando sobre ellas no dictasen providencia o acuerdo de fondo dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando las leyes establezcan plazos mayores o menores. Tales denegaciones serían impugnables mediante los oportunos recursos, y si prosperasen, podría exigirse responsabilidad civil o gubernativa a las autoridades, funcionarios o Corporaciones culpables de la demora».

En materia de presupuestos municipales, el artículo 302 del Estatuto, con ocasión de las reclamaciones formuladas contra los mismos, aplicó de nuevo la teoría del silencio, así como el 317 y el 323 al tratar de las exacciones municipales (17).

En los artículos 413, párrafos 5.º y 6.º, y 461, letra c), pá-

(16) Véase artículo 31 del Reglamento de Procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924.

(17) El R. D. Ley de 5 de enero de 1926 dió nueva redacción a los párrafos primero y segundo del art. 302, segundo del 317 y segundo del 323.

rrafo 3.º, con ocasión el primero de la regulación del arbitrio sobre terrenos incultos, y el segundo del repartimiento general, se aplica una vez más la teoría del silencio administrativo, con la particularidad de que, en el último de dichos artículos, se establece claramente la interpretación confirmatoria del silencio, e igual criterio sostiene en definitiva el artículo 413 en el caso de que a la declaración de terrenos incultos formulada por el Ayuntamiento y elevada al Ministerio de Hacienda por el mismo, no se hubieran interpuesto reclamaciones que hubiera de resolver el Ministerio (18).

Consecuente con la innovación introducida por el Estatuto Municipal, el Reglamento de Procedimiento de la citada esfera local, de 23 de agosto del propio año 1924, dió entrada en su articulado a la doctrina del silencio administrativo, fijando los puntos cardinales de la misma con relación a la materia procesal que regula.

Así el artículo 1.º dispone que: «Los recursos gubernativos que establece el Estatuto Municipal, se sustanciarán por los trámites que para cada uno de ellos se consignan en el mismo, y, en su defecto, por los Reglamentos u Ordenanzas que rijan en la materia, y las decisiones que se adopten serán fundadas, sin perjuicio de las denegaciones tácitas que implica el transcurso de los plazos a que alude el mencionado Estatuto, y a falta de uno concreto del de cuatro meses, a contar desde el día siguiente al de la reclamación a que se refiere el artículo 268 del citado cuerpo legal». Y el artículo 2.º aún aclaraba, que «a los efectos de la aplicación de la doctrina del silencio administrativo, los términos se computarían desde el día siguiente al en que en las dependencias del Registro de la Autoridad u organismo que deba conocer el asunto, tengan ingreso la reclamación o las actuaciones, cuando éstas deban remitirse de oficio a dicha Autoridad u organismo».

(18) Los artículos 8, 121 y 149, relativo el primero a la aprobación de los Estatutos o pactos de las mancomunidades municipales, el segundo a los acuerdos de fusión, constitución y alteración de términos municipales y el tercero al régimen de Carta, hacen igualmente aplicación del silencio administrativo en el sentido de dar a éste una significación de aprobación tácita.

Con motivo de la sustanciación de los recursos en materia electoral, el artículo 16 consignaba nuevamente la aplicación de la doctrina del silencio, y en el párrafo 4.º del 17 en forma expresa se excluía su aplicación en los casos especialmente previstos en dicho artículo.

En el artículo 38 se estableció que: «el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, contra resoluciones dictadas al amparo del Estatuto y sus Reglamentos, será el de un mes (19) a contar desde el día siguiente al de la notificación del acuerdo o resolución impugnada, o, en su defecto, al de su publicación oficial; y a los fines de la aplicación de la doctrina del silencio administrativo, desde el inmediato al en que hubiera transcurrido el término para que la autoridad u organismo correspondiente adoptara su resolución dentro del señalado en el Estatuto» (20). Y el artículo 40 complementa y aclara, que, promovido y sustanciado el recurso de reposición, que como previo al contencioso administrativo establece el artículo 255 del Estatuto, y notificada al reclamante la resolución recaída en aquél, o transcurridos quince días a contar desde el en que tuvo ingreso en el Registro de entrada en la Corporación municipal el escrito promoviéndolo, quedará expedita al interesado la vía contencioso-administrativa.

No es sino gracias a este artículo 40, como puede realizarse una correcta interpretación del anteriormente citado, o sea, del 38, ya que, dada la defectuosa redacción de éste, pudiera creerse que a los treinta días de la notificación, publicación o transcurso del plazo para resolver de un acuerdo susceptible de recurso en vía contencioso-administrativa, quedaría prescrita la acción a dichos efectos, siendo así que sólo una vez resuelto el necesario recurso de reposición, o transcurrido el plazo para decidirlo, es cuando cabe la posibilidad de iniciar el

(19) De tres meses según el artículo 7.º de la Ley de lo contencioso de 22 de junio de 1894 y de quince días según la Ley Municipal de 1935 (art. 224).

(20) El Decreto de 2 de agosto de 1934 dispuso en su artículo 5.º, párrafo 7.º, lo siguiente: «Si transcurriese el plazo (tres días) sin haberse dictado resolución (en recurso de reposición contra actos económico-administrativos) el recurso se entenderá desestimado».

contencioso-administrativo por haber quedado apurada la vía gubernativa causando estado el acuerdo. El plazo concedido por el artículo 38, no puede, por tanto, empezar a correr sino a partir del momento en que la reposición, ya por manifiesta declaración, ya en aplicación de la doctrina del silencio, fué resuelta denegatoriamente. Y esta solución, que es la única lógica y armónica en consecuencia al artículo 255 del Estatuto Municipal, viene confirmada por este artículo 40 del Reglamento de Procedimiento, rechazando la interpretación contraria que pudieran sostener quienes se aferrasen a la redacción, evidentemente desafortunada por imprecisa, del artículo 38 de este Reglamento.

El Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 abundó en la trayectoria iniciada por el Municipal, recogiendo la doctrina del silencio administrativo en diversos artículos. La aplicó en el 133, párrafo 4.º, al estimar desestimadas las impugnaciones a las declaraciones de utilidad pública de los caminos vecinales, formuladas ante el Ministerio de Fomento por las Entidades locales o por los habitantes de la provincia que se consideraran perjudicados por las mismas, si en el plazo de sesenta días no se resolviese sobre tales impugnaciones; en el 163, con sentido confirmatorio, al estimar revocada la suspensión de los acuerdos provinciales pronunciada por el Gobernador o por el Presidente de la Diputación, contra la cual se hubiese promovido alzada al Ministerio y no hubiese sido confirmada en el término de treinta días.

En el artículo 174 admitió el mismo principio general, en orden al silencio administrativo, que el artículo 268 del Estatuto Municipal a los efectos de las peticiones o reclamaciones de particulares o entidades.

Igualmente, al tratar en el libro II de la Hacienda provincial en el título I del mismo, relativo a los presupuestos provinciales, y concretamente en el artículo 202, se estableció: «Si transcurriesen sin acuerdo sesenta días desde que las reclamaciones, y en todo caso el presupuesto tuviesen entrada en el Ministerio de la Gobernación, se considerará aquél definitivamente aprobado, sin perjuicio de la responsabilidad exigible

al Ministerio». Artículo que revela una doble interpretación del silencio administrativo: en sentido denegatorio, si al presupuesto provincial se hubiesen formulado reclamaciones, ya que al aprobar aquél se rechazaban éstas; confirmatorio, si dicho presupuesto no hubiese sido impugnado en cuanto se consideraba aprobado por el simple transcurso del plazo de sesenta días sin que sobre el mismo hubiera recaído acuerdo. En análogos términos se expresaba el artículo 212 con relación a las exacciones provinciales, y en el apartado C) del 217 expresamente determinaba la aplicación al Ministerio de la Gobernación de la doctrina del silencio administrativo, que en el artículo 323 del Estatuto Municipal prescribía con respecto a las Delegaciones de Hacienda, en orden a la aprobación de las Ordenanzas de exacciones establecidas.

Del mismo modo se aplica la teoría del silencio en el párrafo 2.º del artículo 271, referente al ejercicio de la vía de apremio contra los Ayuntamientos para el cobro por las Diputaciones de los atrasos pendientes en el abono de los recursos provinciales cuya recaudación corriere a cargo de los Municipios (21).

En este estado de cosas, el Decreto-Ley de 16 de julio de 1931, al derogar parcialmente el Estatuto Municipal, restableciendo la vigencia de los Títulos I, II, III y VI de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 (22), declaró subsistentes las disposiciones del Estatuto relativas a los funcionarios municipales, Hacienda municipal y a los recursos contra los acuerdos municipales. Y como quiera que el propio Decreto-Ley de 1931 siguiera análogo criterio en la derogación del Estatuto Provincial y restablecimiento de la Ley de 29 de agosto de 1882,

(21) También cabe citar como ejemplos de aplicación en el Estatuto Provincial de la teoría del silencio administrativo, los artículos: 16, relativo a la aprobación de Cartas intermunicipales; 20, sobre proyectos de mancomunidades provinciales; 25, sobre presupuestos de las mismas; 41, sobre confirmación de multas impuestas por los Gobernadores; 111, sobre concesión de líneas telegráficas a las Diputaciones; 310, sobre la eficacia del acuerdo del Gobierno disolviendo una Región si las Cortes no lo revocan en una de sus treinta sesiones siguientes.

(22) Salvo pequeñas excepciones que no hacen al caso.

la doctrina por ambos Estatutos introducida en este punto de la interpretación del silencio administrativo hubo de seguir imperando, al menos en los preceptos declarados subsistentes.

Promulgada la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 se insistió en el sistema establecido por el Estatuto Municipal. El artículo 217 autoriza a toda persona, natural o jurídica, para dirigir a las Corporaciones y Autoridades municipales las peticiones que le interesen, siempre que incidan en la competencia municipal. Y cuando formulada una petición no se publique o notifique la resolución se entenderá denegada, si, denunciada la mora dentro del año, transcurre un mes sin resolverse.

Se ha dicho con razón, que en estos casos aunque aparentemente la Administración municipal dispone de un año para resolver, en realidad, salvo el mínimo de un mes, dispone del tiempo que el particular quiera, ya que es éste quien ha de denunciar la mora.

En el artículo 218 se agrega: «será requisito previo y común a toda clase de recursos y al ejercicio de acciones civiles, la interposición ante la Corporación o Autoridad que hubiera adoptado el acuerdo, del recurso de reposición, que deberá entablarse dentro del plazo de quince días contados desde el siguiente a la publicación o notificación en forma legal del acuerdo y ser resuelto en el término de otros quince siguientes a su interposición».

«Por el mero transcurso de este último plazo sin ser resuelta la reposición, se entenderá desestimada en aplicación del principio del silencio administrativo» (23).

«Esta disposición y la del párrafo 2.º del artículo anterior, serán extensivas a los acuerdos de la Administración del Es-

(23) En la propia Ley Municipal de 1935 se dan otros casos de aplicación a especies concretas, de la teoría del silencio administrativo, cuales son los previstos en los artículos: 118, párrafo 2.º, relativo a las obras municipales (proyectos de ensanche, extensión, saneamiento y mejora interior de las poblaciones y cualesquiera otros de urbanización); 142, párrafo 20, referente a la reglamentación y tarifas de los servicios municipalizados, y 220, con motivo de la tramitación de los recursos que se interpongan a las Ordenanzas municipales.

tado, cuando intervenga o conozca por ministerio de la Ley en materia municipal» (24).

Recientemente, la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, en sus bases 56, 57 y 63 acepta la teoría del silencio administrativo, siguiéndose en ella la pauta establecida en los artículos 217 y 218 de la Ley de 1935.

Como vemos, progresa en nuestro derecho la corriente favorable a la teoría del silencio administrativo, que ha comenzado ya a invadir cierta zona de la Administración del Estado. Con todo convendría aceptarla plenamente.

El dualismo existente debe desaparecer. Razones de uniformidad así lo aconsejan. Es absurdo que no prive en los recursos contencioso contra toda clase de resoluciones del Poder Central, una teoría, ya establecida en lo contencioso contra las decisiones municipales y aun contra ciertas decisiones de aquél.

Por otra parte, la introducción de esta teoría en el campo de lo contencioso general garantizaría enérgicamente los derechos e intereses de los particulares, hoy a merced de la mala fe o de la desidia de las autoridades administrativas, cuyas resoluciones tantas veces se adoptan ya vencidos los plazos que las leyes les señalan. Mal que se presenta agravado en los casos en que no se marca plazo alguno dentro del cual deba resolverse..

JURISPRUDENCIA

Problemas que suscita la aplicación de la teoría del silencio administrativo.

En el aspecto práctico la teoría del silencio administrativo suscita problemas muy interesantes. Entre ellos destaca la cuestión de saber si transcurrido el plazo dentro del cual la Administración debía resolver, podrá dictar, y con arreglo a qué

(24) La Ley de 18 de marzo de 1944, que autoriza el recurso de agravios contra las resoluciones del Poder Central en materia de personal, acepta la teoría del silencio administrativo en el trámite previo de la reposición que establece (artículo 4.º, párrafo 3.º).

límites, resolución expresa sobre el asunto en cuestión. Es decir, estimar el valor de la resolución tardía, así como también, admitida la legitimidad de dicha resolución, determinar el cómputo del plazo para la interposición de los recursos pertinentes.

Vamos a estudiar dichos extremos en consonancia con la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo.

A nuestro entender, antes de entrar en esta materia, y para poder llegar en ella a soluciones concretas, es preciso atender a una nueva cuestión, también debatida en la jurisprudencia, referente a la necesidad o innecesidad para poder acudir a la vía contencioso-administrativa de recurrir en reposición del acuerdo tácito.

A este respecto, la sentencia de 8 de junio de 1928 estableció: que «el artículo 255 del Estatuto, que es el que exige el recurso previo de reposición ante la misma Corporación, Comisión municipal permanente o autoridad municipal que hubiese adoptado el «acuerdo», no hace referencia a la denegación tácita, que autoriza el artículo 268 del mismo Estatuto, sino que concretamente alude y comprende dicho artículo 255 a los recursos que establecen los artículos 253 y 254, y siempre sobre la base esencial de que existen «acuerdos» recurribles en vía contenciosa; de modo que el recurso que autoriza el 268 por denegación tácita, que autoriza el artículo previo de reposición (25), porque a él no hace alusión el artículo 255, que es el que le impone a los comprendidos en los citados artículos 255 y 254 (26) y por la potísima razón de no existir en tal caso «acuerdo o resolución» que haya de impugnar, sino que lo que precisamente se combate es la falta de semejante «resolución», que mal podía ser sometida a reposición cuando no había tenido existencia real y efectiva».

«Considerando que el artículo 268... establece que se consideraran desestimadas por las Autoridades y organismos municipales respectivos las peticiones o reclamaciones de particula-

(25) Así aparece en la *Gaceta de Madrid* de 7 de noviembre de 1929, debiendo haber querido decir «no exige el trámite previo de reposición».

(26) Se refiere, sin duda, a los artículos 253 y 254.

res o Entidades sobre las cuales no se dicte providencia o acuerdo de fondo dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando las leyes establezcan plazos mayores o menores, y que tales denegaciones tácitas serán impugnables mediante los oportunos recursos, es claro que no exigiéndose en tan concreto precepto ninguna otra condición previa para el recurso, no cabe duda que para interponerle basta con la denegación sin que precise en este caso la petición de reposición que ordena el artículo 255 del Estatuto».

Más recientemente, la sentencia de 27 de abril de 1935 insiste en el mismo criterio. «Los motivos de nulidad del acto administrativo—reza uno de los considerandos—pueden serlo de «forma» por infringir el precepto regulador de su formulación, o de fondo y contenido, bien por dictarse con incompetencia, o bien por lesionar el derecho de un tercero; y a esta distinción doctrinal responden indudablemente las alegaciones de la demanda... al postular la nulidad de los decretos de la Alcaldía... bajo los dos aspectos siguientes: a) Por haber recaído a virtud de un recurso improcedente, cual lo era el de reposición utilizado... contra denegación tácita...»

«Considerando: que el Decreto de 5 de noviembre de 1929 fué provocado por el ejercicio de un recurso improcedente, es de toda evidencia, porque siendo como es, el silencio administrativo un medio de técnica jurídica que establece la presunción legal de que la Administración requerida para ejercer un acto de poder, su omisión debè interpretarse o como aquiescencia o como negativa a la pretensión formulada, el solo enunciado de su naturaleza basta para comprender su incompatibilidad con el recurso de reposición que requiere previamente la existencia de un acuerdo del órgano ante quien se interpone...»

Sin embargo, frente a esta tendencia mantenida en las dos citadas sentencias, la moderna doctrina jurisprudencial se inclina a la solución contraria, estableciendo la necesidad de apurar, mediante la reposición, la vía gubernativa, para poder acudir a la contencioso-administrativa, con motivo de acuerdos adoptados tácitamente en aplicación de la doctrina del silencio.

En este sentido puede citarse la sentencia de 20 de enero de

1940, según la cual, de los artículos 253 y 255 del Estatuto Municipal se deriva que aun para los acuerdos que se prescribe causen estado en la vía gubernativa y que contra ellos sólo quepa el recurso contencioso-administrativo, no se «permite», sin embargo, que esta vía se utilice directamente, sino que obliga a promover el trámite previo de reposición y sólo cuando sea resuelto... queda expedita aquella acción.

Aún más expresiva resulta la sentencia de 15 de noviembre de 1941, en la que se dice «el artículo 255 del propio cuerpo legal (el Estatuto Municipal), exige como condición precisa para interponer recurso contencioso, el previo de reposición... que debe ejercitarse... aún tratándose del silencio administrativo a que alude el artículo 268, pues en tal caso el acuerdo se produce igualmente por denegación tácita, y dada la generalidad de aquel precepto—del artículo 255 de dicho Estatuto Municipal— hay que entenderlo referido tanto al acuerdo expreso como al tácito». «No habiéndose apurado, por tanto, la vía gubernativa, el acuerdo no causó estado para poder ser recurrido en esta jurisdicción».

Sustentadora del mismo parecer es la sentencia de 18 de enero de 1944, que declara que en el artículo 255 del Estatuto Municipal, y en el 40 del Reglamento de Procedimiento municipal, se establece la reposición de forma absoluta y general para todo acuerdo del que se intente recurrir en vía contencioso-administrativa.

Finalmente, la sentencia de 20 de marzo de 1945 ratifica que «el acuerdo municipal, expreso o tácito, no era recurrible directamente en la vía contenciosa... porque entonces el trámite se encuentra sometido al artículo 255 del Estatuto, que exige, como condición precisa para interponer el recurso contencioso administrativo, el previo recurso de reposición... que debe ejercitarse aun tratándose del silencio administrativo a que alude el artículo 268, pues en tal caso el acuerdo se produce igualmente por denegación tácita y, dada la generalidad de aquel precepto..., hay que entenderlo referido tanto al acuerdo expreso como al tácito».

De aquí se deriva, por tanto, que siendo, según nuestra

más reciente jurisprudencia, preceptiva la interposición del recurso de reposición para que los acuerdos que se adopten a virtud de la doctrina del silencio administrativo puedan ser recurridos en vía contencioso-administrativa (y esta es también nuestra opinión a tenor de la interpretación que anteriormente hacemos del artículo 40 del Reglamento de Procedimiento municipal en relación con el 38 del mismo Cuerpo legal del Estatuto), dichos acuerdos no podrán ser estimados, consentidos y firmes, y, por consecuencia, no susceptibles de ser revocados si fueron declaratorios de derechos, sino hasta tanto haya transcurrido el plazo concedido para reponer y no fuera interpuesta dicha reposición.

Esta tesis de exigir la reposición, aun en el caso de silencio, en el campo doctrinal está basada en la propia naturaleza y finalidad perseguida por el expresado trámite, que es hacer meditar a la Administración y evitar, en lo posible, el pleito.

Esto sentado, pasemos a considerar la eficacia o ineficacia que debe reconocerse a la resolución tardía de la Administración, es decir, a la dictada tras haber transcurrido el plazo señalado para resolver.

Sobre este punto, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha mostrado su parecer en distintas ocasiones, sin que se haya mantenido un criterio unánime, ya que pueden reseñarse diversas sentencias en contradictorio sentido.

Así, por la de 12 de julio de 1928 se declaró: que «no habiéndose resuelto por el Ayuntamiento en el indicado plazo las reclamaciones... ni habiendo entablado los reclamantes el recurso contencioso en el término de un mes, como exige el artículo 37 del Reglamento de Procedimiento municipal..., quedó firme estableciendo a favor de... los derechos que del mismo se derivan, que no pudo válidamente desconocer en acuerdo posterior a dichos términos, porque se daría el absurdo jurídico de que dos jurisdicciones actuaran al mismo tiempo válidamente sobre la misma materia, y por disponer el artículo 255 que el Ayuntamiento sólo puede acordar la reposición de aquellos acuerdos que no le hayan creado derecho a favor de tercero.

En el mismo sentido, la sentencia de 26 de junio de 1934 anuló la R. O. que resolvía una alzada, por haberse dictado posteriormente al transcurso del plazo para considerarla denegada por silencio, contra cuya denegación tácita debió interponerse el recurso contencioso-administrativo.

Sin embargo, la solución contraria también ha sido mantenida por la jurisprudencia. La sentencia de 9 de octubre de 1929 admitió la posibilidad de «revocar cualquier acuerdo que pudiera considerarse tomado por el Ayuntamiento por la doctrina del silencio administrativo» (27).

A su vez, la sentencia de 28 de noviembre de 1930 declaró que «el principio jurídico, según el cual la Administración no puede volver sobre sus propios acuerdos cuando son declaratorios de derechos a favor de particulares, sino que en tales casos ha de limitarse a declararlos lesivos cuando corresponda hacerlo, e impugnarlos en vía contenciosa, se refiere sólo a los acuerdos firmes y definitivos, carácter que no concurre en aquellas resoluciones que por ser susceptibles de recurso no causan estado hasta que transcurra el término para interponerlo o hasta que, interpuesto, haya sido resuelto por quien corresponda, que naturalmente al decidirlo puede estatuir lo que estime justo en cuanto a los derechos que controviertan, y como los acuerdos municipales, por regla general y cuando la ley no establece otra cosa, son susceptibles de recurso de reposición, hasta que ésta se resuelve, si a ella se acude, no alcanzan firmeza las resoluciones municipales, y la facultad de resolver la reposición lleva aneja, como no podía menos de suceder si el recurso ha de tener eficacia, la de revocar o anular la resolución recurrida, ya que ésta es la única finalidad del recurso de reposición creado por el Estatuto.»

Otra sentencia —27 de febrero de 1935— expresa que: «a la jurisdicción contencioso-administrativa sólo puede acudirse contra las resoluciones de la Administración que hayan vulnerado

(27) A su vez aclaraba que no era posible aplicar la teoría del silencio a los casos de denuncia popular, afirmando que en tales casos no existe derecho ni, por tanto, obligación de resolver.

un derecho preestablecido a favor del recurrente, y cuando esa lesión falta el recurso nace sin vida..., sin que pueda oponerse... la nulidad del acuerdo recurrido, como adoptado después de los quince días que el artículo 255 del Estatuto Municipal señala para resolver los recursos de reposición, porque la teoría del silencio administrativo a favor del particular para no paralizar su acción ni entorpecer el procedimiento, no impide que el Ayuntamiento resuelva después de aquel plazo en la forma que estime procedente, si antes no se interpone la declaración jurisdiccional basada en la resolución supuesta».

Insiste en esta tendencia la sentencia de 14 de marzo de 1945, en la que se dice que «el silencio administrativo no se halla establecido exclusivamente a favor de los particulares, por no determinarlo así precepto legal alguno, sino que comprende lo mismo a aquéllos que a la Administración, y, por tanto, si transcurre el plazo legal señalado para que la resolución se estime denegada, no cabe conceder a los particulares el privilegio de opción para entablar los recursos procedentes, o aguardar a que la Administración, *cuando lo crea oportuno*, resuelva las peticiones ante ella formuladas».

Para aclarar este extremo que estamos considerando, tan interesante, no suficientemente delimitado por la jurisprudencia, preciso es estimar por separado los dos casos que pueden presentarse de aplicación de la doctrina del silencio. Es decir, según la Administración no resuelva en el plazo señalado una petición que se le formule o una reposición que le haya sido interpuesta.

Considerando el primer supuesto, la Administración puede, no obstante su silencio anterior y la interpelación que al mismo se da, dictar un acuerdo posterior, siempre que éste se formule dentro del plazo que al particular se concede para interponer la reposición. Y ello porque los acuerdos tácitos precisan, según hemos visto, para poder ser recurridos en vía contencioso-administrativa, es decir, para que apuren la vía gubernativa y causen estado que hayan sido recurridos en reposición. El acuerdo expreso posterior podrá ser o bien confirmatorio de la interpretación dada al silencio, o bien de sentido contrario y mo-

dificador de aquélla, en cuyo caso implican la revocación de un acto anterior: el tácito.

Esta doble posibilidad no tiene trascendencia, sino a los efectos del cómputo del plazo para interponer la reposición, por tratarse en el primer supuesto de una resolución que es reproducción de otra anterior, y de una nueva resolución en el segundo.

Transcurrido el plazo para intentar la reposición, la Administración podrá, qué duda cabe, adoptar un acuerdo expreso que sea confirmatorio del tácito por silencio, cosa que no puede producir efecto en ningún sentido; pero lo que no puede hacer es modificar aquel acuerdo tácito, pues ello implicaría su revocación, y, según sabemos (28), los actos que impliquen una providencia que causa estado no pueden ser revocados. Siendo así que el acuerdo tácito causó estado al resolverse sobre su reposición o transcurrido el plazo para resolverse sobre la misma, fenecido dicho plazo no puede ser revocado.

Este criterio está respaldado por la sentencia de 28 de septiembre de 1932, en la que claramente se indica que las denegaciones tácitas no recurridas son consentidas y firmes, y que, por tanto, el acuerdo posterior que deja sin efecto otro consentido y firme no puede prevalecer.

Solución distinta tiene el supuesto en que el silencio de la Administración se da frente a la reposición intentada. En este caso, una vez transcurrido el plazo para resolver la reposición, la Administración no puede adoptar ningún acuerdo expreso que sea contrario a la denegación dada a la reposición por el sistema del silencio, toda vez que la resolución cuya reposición se intentó—expresa o tácita—ha causado estado y no puede ser revocada. A la Administración como al particular sólo le queda la vía contencioso-administrativa para la defensa de sus derechos si los estima lesionados.

Esta buena doctrina está recogida en la sentencia de 8 de julio de 1942. En ella puede leerse: «que la discusión acerca de este particular, se ha establecido en referencia al acuerdo de 31 de diciembre de 1931, y sobre el significado y alcance de la teoría

(28) V. Fernández de Velasco: *El acto administrativo*, Madrid, 1929, pág. 258.

del silencio, inaplicable al caso según el actor por haber llegado a dictarse resolución expresa, y por la intención acusada por el Ayuntamiento en este sentido ; criterio al que no es dable prestar acogida, porque la fórmula dicha del silencio se introduce en el Estatuto para poner término a las dilaciones del procedimiento con la confianza —lo consigna en su parte dispositiva—, de que «producirá en la práctica la inmediata regularización de esta zona del vivir burocrático», o sea, que la inspiración del legislador no puso su mira en otra cosa que en interés general y público ; y ya concretado en los términos del artículo 268 del Estatuto, ganaron existencia en nuestro derecho las resoluciones por desestimación tácita, con el mismo alcance y transcendencia procesal que las expresas, sin que tal existencia y efectos puedan dejarse al arbitrio de particulares, ni de Corporaciones, porque se integran y establecen en un precepto legal que a todos obliga ; de lo que se deduce que utilizando aquí el trámite previo de reposición, y no resuelto y notificado en el término de quince días, especialmente señalado por el artículo 255 del mismo Estatuto, quedó desestimado con todas sus consecuencias...»

Réstanos, finalmente, tratar del cómputo del plazo para la interposición de los recursos pertinentes, en el supuesto de haberse adoptado válidamente, según lo que queda escrito, una resolución expresa posterior a la que se estima producida por silencio administrativo.

Como sabemos, la validez de los mismos sólo puede admitirse cuando se producen —con motivo de una petición formulada a la Administración que ésta no resolvió— dentro del tiempo hábil para que el particular interponga la reposición. En este caso, si de la resolución expresa se deriva la misma solución del problema que la que venía impuesta por la interpretación legal del silencio, el plazo para reponer debe computarse a partir de la denegación tácita, en cuanto que la posterior expresa puede considerarse como reproducción o confirmación de otro acuerdo anterior.

Dicha solución puede apreciarse, por analogía, en las sentencias de 14 de junio de 1934 y 14 de marzo de 1945.

Si, por el contrario, el acuerdo expreso implica solución con-

traría del caso a la dada por la interpretación del silencio, dicho acuerdo es, sin duda alguna, un acto administrativo que revoca otro anterior, y, por consecuencia, el plazo para reponer debe contarse a partir de la notificación de dicho acuerdo.

Esta solución está admitida en la sentencia de 8 de abril de 1933, en la que se decía que «el silencio administrativo tiene que ser una presunción establecida precisamente en favor de los derechos e intereses de los administrados y no un medio de eludir obligaciones y compromisos de los organismos administrativos, lo que impide darle una interpretación que perjudique a los mismos a quienes quiso favorecer, como sucedería si no obstante la existencia de un acuerdo administrativo..., mediante el que resuelve de un modo expreso respecto a determinada reclamación..., se considerase inexactamente que había guardado silencio, privando así a los interesados del consiguiente derecho ante un acto de la Administración...» Según esta sentencia se debe estimar la «resolución... expresa como el arranque y punto de origen de la correspondiente reclamación ...»

En este caso el Tribunal Supremo fué demasiado lejos, pues los transcritos razonamientos están referidos a una resolución expresa, posterior al silencio, que al ser denegatoria implicaba confirmación de la resolución por silencio. Creemos que no se debe llegar a tanto por las razones anteriormente indicadas; pero sí estimamos que tales argumentos son plenamente convincentes cuando la resolución expresa modifica, y, por tanto, revoca la anterior tácita.

Conclusiones.—Del estudio doctrinal, legal y jurisprudencial que acabamos de hacer de la doctrina del silencio administrativo, deducimos las siguientes conclusiones:

1.º Las denegaciones tácitas para que puedan considerarse que causan estado y sean, por tanto, recurribles en vía contencioso-administrativa, han de haber sido previamente recurridas en reposición.

2.º En los casos de peticiones formuladas a la Administración (artículo 268 del Estatuto Municipal, 217 de la Ley Municipal de 1935 y Base 57 de la de 17 de julio de 1945), no obstante poder entenderse aplicada la teoría del silencio, la Administra-

ción puede adoptar acuerdo expreso después de transcurrido el plazo para que aquella se estime aplicable, dentro del término que al particular se concede para solicitar la reposición. Transcurrido dicho plazo, el acuerdo tácito causó estado y no puede ser revocado.

Si el acuerdo expreso se formula dentro de este plazo, el cómputo del que se concede para intentar la reposición deberá iniciarse a partir de la notificación del acuerdo expreso, en cuanto que si implica modificación del tácito equivale a su revocación y por tanto a un nuevo acuerdo. Si no hace sino confirmar la denegación tácita, se ha de estimar simplemente como una reproducción de aquel acuerdo y es por tanto irrecurrible.

Por ello, si el particular no quiere verse en estado de indefensión, cualesquiera que sean las presunciones que sobre la resolución del Ayuntamiento tenga, en ningún caso debe dejar agotar el término de reposición sin intentar ésta, salvo que haya sido válidamente notificado de un acuerdo expreso que revocara el tácito, en cuyo supuesto el plazo para la reposición sabe se ha de computar a partir de dicha notificación.

3.º Cuando se pide la reposición (artículo 255 del Estatuto Municipal, 218 de la Ley de 1935 y Base 63 de la de 17 de julio de 1945) si ésta no es resuelta en los términos legales, el acuerdo —ya tácito, ya expreso— que se intentaba reponer, causa estado y no puede ser revocado por la Administración. Tanto a ésta como al particular sólo les resta la vía contencioso-administrativa en los términos que para una y otro señala la Ley.

ENRIQUE MARTÍNEZ USEROS

Doctor en Derecho.