

El silencio administrativo

UNA CONFERENCIA INTERESANTE (1)

El Catedrático de la Universidad de Madrid don Nicolás Pérez Serrano, pronunció el día 20 de abril en el Colegio de Abogados una interesante conferencia. «El silencio administrativo ante la doctrina jurisprudencial» fué el tema que —con su ameno y jugoso estilo, tan personalísimo— desarrolló el ilustre Profesor.

Abordó el conferenciante, en primer lugar, la cuestión terminológica y de concepto: la expresión «silencio administrativo» es quizá, como ya dijo el malogrado don Recaredo Fernández de Velasco, incorrecta, pero gráfica. Alguna otra expresión con que se ha querido sustituirla, por ejemplo la de «denegación tácita», tiene el inconveniente de que, además de bien poco feliz, es inexacta: no siempre equivale el silencio a una denegación. Aceptada, pues, la palabra «silencio», su concepto, siquiera preliminar, es el de una no declaración de voluntad que produce efectos jurídicos. La ausencia de manifestación de voluntad es absoluta: ha de faltar no sólo la declaración expresa, sino cualquier acto que pudiera interpretarse como manifestación de voluntad; en caso contrario, no sería silencio.

Expuso el conferenciante los antecedentes de la doctrina. El silencio y sus efectos jurídicos han sido mucho más estudiados en el campo del Derecho privado que en Derecho público; pero así como en Derecho privado el problema fundamental consistía en interpretar esa no manifestación de voluntad, interpretación cuyos principios di-

(1) Dada la escasez de doctrina administrativa en los últimos tiempos, estimamos de gran interés la conferencia que aquí extractamos, con el propósito de volver sobre ella cuando sea publicado el texto íntegro (N. de la R.).

fieren en las tres doctrinas tradicionales sobre la materia (romana, canónica y mercantil), en cambio, en Derecho público, concretamente en el Derecho administrativo, interesa, más que interpretar acertadamente el silencio, dar por realizada una declaración, a fin de garantizar el acceso de los particulares a la vía jurisdiccional, pues de lo contrario las garantías jurisdiccionales quedarían frustradas por la pasividad de la Administración. Y, por esto, la doctrina del silencio administrativo se construye sobre el supuesto (llámesele ficción, si se quiere) de que la Administración, cuando ha callado en determinadas circunstancias y plazos, ha hablado; y hablado en un sentido concreto.

Al clasificar las manifestaciones y efectos del silencio en Derecho administrativo, cabría hablar de silencio de los administrados ante la Administración, y silencio de la Administración ante aquéllos; silencio de los órganos administrativos frente a un particular, y silencio frente a otros órganos administrativos (inferiores). Los efectos son, unas veces, afirmativos o confirmatorios —así ocurre con el silencio de los órganos superiores respecto a actos de los órganos inferiores—; otras veces, son negativos —interpretación normal del silencio ante peticiones de los particulares—; algún autor habla también, de efectos mixtos. Pero el silencio administrativo propiamente dicho es el de la Administración frente a los particulares, y sus efectos, por regla general, negativos o denegatorios.

Esbozó a continuación el señor Pérez Serrano, la génesis de la doctrina, que nace en Francia. El Derecho de 2 de noviembre de 1864, la Ley de 17 de junio de 1900 y la Jurisprudencia del Consejo de Estado francés —de criterio amplio, y con marcada predisposición de garantía a favor de los particulares— fueron analizadas por el orador con claros y breves rasgos.

En España, la institución era conocida hace tiempo. Muestras de ello vemos en el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, en la Ley de 5 de abril de 1904, en el art. 6.º de la de 19 de julio de 1911. Pero su consagración, con carácter general, no tiene lugar hasta el año 1924, en la esfera local, con el Estatuto de 8 de marzo, cuyo criterio siguen luego el Estatuto provincial de 1925, la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 y, por último, en la esfera de la Administración central, la Ley de 18 de marzo de 1944.

Que tiene inconvenientes la institución del silencio administrativo, es innegable: para la Administración, porque surge, con valor jurídico, un acto que en realidad no se ha efectuado, y han faltado, por

tanto, los trámites, asesoramientos y demás garantías de una acertada actuación; para el particular, porque muchas veces le supone luchar con un fantasma, y, en todo caso, porque al faltar una resolución expresa, faltan los fundamentos que impugnar, y falta la indicación de los recursos pertinentes y forma de utilizarlos. Pero, sin duda, son muy superiores las ventajas: para la Administración no supone despojo de facultades, ya que es normal la presunción negativa (la contraria, con carácter general, sí podría convertir a los administrados en administradores); para el particular, porque le abre una vía contra el ardid de callar deliberadamente, contra la pasividad maliciosa o negligente de la Administración.

Nuestra Jurisprudencia se ha mostrado, en demasiadas ocasiones, tímida y vacilante. En problema tan fundamental como el de si la Administración, una vez producido el silencio por transcurso del plazo, tiene facultades de dictar resolución expresa, hay sentencias que se pronuncian en sentido afirmativo —v. gr., las de 27 de febrero de 1935 y 25 de noviembre de 1941—, doctrina que, según el conferenciante, es la aconsejable; pero hay otras sentencias que ponen tal facultad en tela de juicio, entre ellas la bien reciente de 15 de diciembre de 1947. Otra de las cuestiones más debatidas: si es preciso o no interponer previo recurso de reposición, aparece resuelta también con criterio vacilante. Pero, sobre todo, en el verdadero problema de fondo, sobre la naturaleza, bases y finalidad de esta singular institución, el criterio es bien restringido en la casi totalidad de las sentencias: reiteradamente, se viene afirmando por nuestra Jurisprudencia que la institución del silencio administrativo no se halla establecida en favor de los particulares, sino que liga por igual a éstos y a los órganos administrativos. Cree el señor Pérez Serrano que sería deseable una mayor amplitud de criterio por parte de nuestros Tribunales. Quiérase o no, la institución del silencio administrativo tiene por objeto salvaguardar los derechos de los administrados, es una garantía para éstos, y en su favor debe ser interpretada. Y aparte de este principio general, hay razones jurídicas concretas, en múltiples aspectos, que podrían fundamentar sólidamente un generoso criterio. Por ejemplo, esas resoluciones expresas de la Administración dictadas después de producido el silencio por el transcurso del plazo podrán ser consideradas como actos administrativos irregulares, pero nunca deben ser calificadas de actos jurídicos nulos (como no son nulas las sentencias dictadas fuera de plazo...). Y en cuanto a posibles defectos procesales en el planteamiento del recurso ante la

vía jurisdiccional, también podrían nuestros Tribunales sustentar una doctrina más amplia: al fin y al cabo, producido el silencio, no existe notificación en forma, y este defecto de notificación, sólo debería considerarse subsanado por la utilización, en tiempo y forma, del recurso pertinente por parte del particular.

Terminó el señor Pérez Serrano reiterando sus votos por que nuestra Jurisdicción contencioso-administrativa, de tan fina percepción jurídica, avance con arrogancia en el sentido indicado: buen precedente es la doctrina del Consejo de Estado francés.

La brillante conferencia fué premiada con nutridos aplausos del selecto auditorio que llenaba la sala, y que felicitó al orador.

A. C. C.