

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XV

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1956

NUM. 89

I.—SECCION DOCTRINAL

Necesidad de una nueva regulación del silencio administrativo en nuestro Derecho

1.—PRIMEROS PRECEPTOS QUE CONSAGRAN EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La doctrina del silencio administrativo, consagrada en Francia por el Decreto de 2 de noviembre de 1864 y Ley de 17 de julio de 1900, es también tradicional en nuestro Derecho positivo, que la recoge por primera vez en el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, sobre la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles contra el Estado y luego en el Estatuto municipal de 1924, para toda clase de peticiones o reclamaciones a las autoridades y organismos municipales.

El mecanismo, según el cual opera el silencio administrativo con arreglo a estos primeros preceptos, es sencillo. El Real Decreto de 23 de marzo de 1886 y el artículo 268 del Estatuto municipal establecieron que debían entenderse denegadas las peticiones por el mero transcurso de cuatro meses desde su presentación sin haber sido resueltas de modo expreso. Bastaba, pues, con que existiera silencio por espacio de cuatro meses. Pero esta norma clara se ha enturbiado en la legislación municipal posterior y en los Reglamentos de procedimiento de algunos Departamentos ministe-

riales (Gobernación, Educación, Trabajo e Industria) al introducir plazos distintos y nuevos requisitos que han hecho del silencio administrativo una materia verdaderamente laberíntica, necesitada de urgente simplificación.

2.—COMPLEJIDAD ACTUAL

A) ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

Varios Ministerios han regulado el silencio administrativo con diversos criterios :

a) *Ministerio de la Gobernación.*

El Reglamento de Procedimiento, de 31 de enero de 1947, establece en su artículo 116 que se entenderá denegado todo escrito o recurso cuando transcurridos *cuatro meses* desde su presentación y denunciada la mora (*sine die*), transcurra *otro mes* sin recaer resolución expresa. De otra parte, el artículo 164 establece un plazo de diez o de veinte días para la efectividad del silencio administrativo, en el caso de tratarse de un recurso de reposición, y el artículo 171 establece para el recurso de alzada el plazo de *dos meses*, a partir del cual se puede denunciar la mora (*sine die*), entendiéndose desestimado el recurso al cabo de *un mes* de realizar dicha denuncia.

Como se ve, en este Reglamento no sólo se establece para cada caso plazos distintos, sino que además se introduce un nuevo requisito, importado, como luego veremos, de la legislación municipal: el de la denuncia de la mora, que complica el mecanismo del silencio.

b) *Ministerio de Educación Nacional.*

La Orden de 3 de diciembre de 1947 establece un plazo de *cuatro meses* para entender denegado el recurso de alzada interpuesto ante el Ministro contra resoluciones del Subsecretario o de los Directores generales, y un plazo de *dos meses*, si se trata del

recurs de aizada interpuesto ante el Subsecretario o Directores general contra resoluciones de las autoridades inferiores. Hay aquí tamén pluralidad de plazos, pero no existe, en cambio, el requisito de denuncia de la mora.

c) *Ministerio de Trabajo.*

El Reglamento de Procedimiento, de 2 de abril de 1954, ofrece una variada gama de aplicaciones del silencio administrativo, incluso con efectos distintos. Como regla general, dispone el artículo 28 que a los *cuatro meses* de presentarse cualquier escrito o recurso podrá denunciarse la mora (*sine die*) y al cabo de *dos meses* se entenderá *estimada* la petición de que se trate. Aquí tiene, pues, el silencio un sentido positivo en vez del sentido negativo, de desestimación de lo solicitado, que tradicionalmente se le atribuía. También confiere carácter positivo al silencio, pero con plazo más breve, en caso de presentación de Reglamentos de Régimen interior de las Empresas, que se entienden aprobados si transcurren *treinta días* sin que se dicte resolución y en el caso de solicitud de suspensión o cese en la actividad productora, que se entiende concedida por el transcurso de *veinte días*.

Junto a estos silencios positivos, el propio Reglamento prevé cuatro casos de silencio negativo: el del artículo 7.º, en que se entiende denegado el incidente de recusación por el transcurso de diez días; el del artículo 17, que considera el recurso de alzada contra acuerdos de acumulación de expedientes en el plazo de diez días; el del artículo 36, que considera denegado el recurso de aclaración por el transcurso de cinco días, y el del artículo 45, que considera denegado el recurso previo al extraordinario de revisión, por el transcurso de quince días. En estos cuatro casos de silencio administrativo, no se exige la denuncia de la mora.

d) *Ministerio de Industria.*

El Reglamento de Procedimiento, de 7 de septiembre de 1954, establece que habrán de entenderse denegados toda primera petición, escrito o recurso, si habiendo transcurrido *seis meses* desde su presentación y denunciada la mora (*sine die*), transcurran otros

tres meses (art. 63). En este Reglamento también se dispone que habrá de estimarse denegado el recurso de reposición por el transcurso de quince días sin que se resuelva, una vez interpuesto (artículo 84).

En los Reglamentos de Procedimiento de los demás Ministerios no se admite el principio del silencio administrativo.

B) ADMINISTRACIÓN LOCAL.

La Ley de Régimen local establece en el artículo 376 el plazo de *dos meses* para entender denegada la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles contra las Diputaciones y Ayuntamientos, al propio tiempo que establece en el artículo 377 el plazo de *quince días* para entender desestimado por silencio el recurso de reposición y, de otra parte, el artículo 374, señala como regla general del silencio administrativo frente a las peticiones o reclamaciones, el plazo de *un mes*, contado a partir de la denuncia de la mora, debiendo realizarse esa denuncia después (*sine die*) de los *tres meses* de presentada la petición o reclamación.

Este requisito de la *denuncia de la mora* fué introducido por vez primera en el artículo 217 de la Ley municipal de la República—según el artículo 268 del Estatuto municipal bastaba el simple transcurso de los cuatro meses—y ha pasado luego a la Ley de Régimen local y a los Reglamentos de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación, del de Trabajo y del de Industria. Complica el mecanismo del silencio administrativo, hace indeterminado su plazo (que puede oscilar según la Ley de Régimen local entre los cuatro y los trece meses y prolongarse *sine die* en los Reglamentos de Gobernación, Trabajo e Industria) y supone un debilitamiento del carácter automático de los efectos del silencio al exigir la intervención del interesado en denunciar un hecho patente que a la Administración no es lícito olvidar: que tiene sin resolver una pretensión o reclamación.

C) LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE
16 DE DICIEMBRE DE 1954.

El artículo 122 dispone, respecto de las reclamaciones de indemnización por lesión de los bienes y derechos a que dicha Ley se refiere, que se entenderán desestimadas por el transcurso de cuatro meses sin que la Administración resuelva y que, a partir de este momento, empezará a transcurrir el plazo para el recurso contencioso-administrativo.

Se prescinde, pues, con acierto, del requisito de la denuncia de la mora y se establece una forma correcta de cómputo del plazo del recurso contencioso-administrativo: a partir del momento en que se ha colmado el plazo del silencio.

En cambio, adolece esta Ley del defecto de establecer como criterio determinante del silencio el hecho de la no existencia de resolución administrativa, cuando debiera basarse en la no existencia de notificación, que es lo que efectivamente trasciende al particular.

3.—SILENCIO ADMINISTRATIVO Y RECURSO CONTENCIOSO

La diversidad de los plazos del silencio administrativo sube de punto al combinarse con el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Lógicamente parece que debiera equipararse la decisión presunta derivada del silencio a los actos expresos recurribles en vía contenciosa, de modo que el plazo para el recurso fuera el mismo en uno y otro caso, y empezara a contarse desde la fecha de notificación de la resolución expresa, o bien desde la fecha en que se entiende producida la denegación presunta por efecto del silencio administrativo.

Sin embargo, inexplicablemente, ello no es así. La Ley de Régimen local, en su artículo 388, establece el plazo de *un mes* cuando se impugnan las resoluciones expresas del previo recurso de reposición o las «denegaciones tácitas» del artículo 374, y el pla-

zo de *un año* cuando el recurso de reposición se entiende denegado por silencio administrativo, con la particularidad de que este año no comienza a correr al producirse la denegación presunta (a los quince días de presentada la reposición), sino desde el momento en que se presentó el recurso de reposición. De este modo, el plazo para acudir a la jurisdicción contenciosa, en realidad no es de un año, sino de trescientos cincuenta días, puesto que en los primeros quince días no existe aún la denegación presunta y no se puede, por tanto, entablar todavía el recurso contencioso-administrativo.

En resumen, el plazo para recurrir en vía contenciosa contra los acuerdos de las Corporaciones locales, admite los siguientes supuestos :

1.º *Acuerdo inicial expreso, recurrido en reposición dentro de los quince días y resuelto de modo expreso dentro de igual plazo*: en este caso, el plazo del recurso contencioso es de *un mes*, desde que se notifica la resolución de la reposición. El plazo máximo, entre la notificación del acuerdo inicial y la interposición del recurso contencioso-administrativo es, por tanto, de *dos meses en total* (quince días para presentar reposición, más quince días para resolverla y notificarla, más un mes para entablar el contencioso).

2.º *Acuerdo inicial expreso, recurrido en reposición dentro de los quince días, denegada en virtud del silencio administrativo a los quince días de presentada la reposición*: en este caso, el plazo del recurso contencioso es de *un año* a partir de la presentación de la reposición, o lo que es lo mismo, trescientos cincuenta días desde su denegación presunta. El plazo máximo entre la notificación del acuerdo inicial y la interposición del recurso contencioso-administrativo es de *un año y quince días* (quince días para presentar reposición, más un año para el contencioso).

3.º *Denegación presunta dimanante del silencio administrativo*: plazo para denunciar la mora, *un año* desde la petición inicial ; plazo para entenderla denegada, *un mes* des-

de la denuncia de la mora; plazo para el recurso contencioso-administrativo, *un mes* desde la denegación presunta (sin necesidad de recurso de reposición). Plazo máximo total desde la petición inicial hasta la interposición del recurso contencioso: *catorce meses* (un año para la denuncia de la mora, más un mes para el silencio, más un mes para el recurso contencioso).

Claramente se advierte la complicación resultante de esta diversidad de plazos, y, sobre todo, el contrasentido que supone el hecho de que, mientras el plazo para el recurso contencioso permanece inalterable y empieza a contarse a partir de la consumación del silencio administrativo, en el caso de las denegaciones presuntas del artículo 374 el plazo varíe (se prolonga hasta un año) y empiece a contarse desde el momento anterior a la consumación del silencio, en el caso de la denegación presunta del recurso de reposición (art. 388). De donde resulta que el mismo principio del silencio administrativo produce efectos distintos cuando se aplica a «toda pretensión o reclamación» (art. 374) o al recurso de reposición (arts. 377 y 388).

Esta pluralidad de plazos y diversidad de efectos se recogió en el artículo 65 del texto refundido de la Ley Contencioso-administrativa, de 8 de febrero de 1952.

4.—LA FUTURA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Hallándose en curso de elaboración el proyecto de nueva Ley de lo Contencioso-administrativo, es de todo punto deseable que en la futura Ley se establezca un precepto que consagre, con carácter general, la doctrina del silencio administrativo, a los efectos de interposición del recurso contencioso.

Como hemos visto, la diversidad de criterio y plazos en esta materia es hoy asombrosa, fruto de una serie sucesiva de preceptos que se han ido dictando para la Administración local y para diversos Ministerios, con una visión fragmentaria del problema.

En la futura Ley de lo Contencioso no debe soslayarse esta importante cuestión del silencio administrativo, que tiene precisamente como principal virtualidad la de abrir la puerta del recurso cuando la Administración no contesta a las reclamaciones de los particulares. Pero debe evitarse que se refleje en el nuevo texto legal la herencia caótica de los preceptos diversos y contradictorios de la legislación anterior. Debe aprovecharse, en cambio, la presente coyuntura para simplificar y unificar en lo posible la aplicación de la doctrina del silencio administrativo a los efectos de interposición del recurso contencioso.

Sería preciso, ante todo, establecer, con carácter general, la aplicabilidad del principio del silencio administrativo en la Administración central, que no ha sido hasta ahora consagrado por ninguna ley para todos los Departamentos ministeriales.

Naturalmente, el silencio administrativo, a efectos del recurso contencioso, ha de tener siempre un valor negativo, es decir, el de considerar desestimados los anteriores recursos o peticiones. De lo contrario no cabría acudir a la vía contenciosa, pues si el silencio administrativo produjera efectos positivos, de estimación de las peticiones deducidas ante la Administración, holgaría todo ulterior recurso jurisdiccional.

Y no se crea que el silencio con efectos positivos resultaría más ventajoso para el particular por concederle *ab initio* el objeto de su pretensión. Porque en el caso de reclamar a la Administración, no basta con que el reclamante pueda entender estimada su solicitud, sino que es preciso que, efectivamente, lo sea. Y si la Administración se resiste a resolver el asunto, más se resistirá a ejecutar un acuerdo que no ha adoptado. En tal caso, el particular se encontraría con que, pese a los presuntos resultados favorables de su solicitud, no recibiría satisfacción efectiva a sus pretensiones ni podría tampoco entablar recurso en vía contenciosa por carecer de un acto denegatorio contra el que recurrir. Se debe, por tanto, dar al silencio en la Ley de lo Contencioso-administrativo un contenido negativo que facilite el acceso al recurso.

Es preciso, además, *unificar los plazos* de interposición del re-

curso contencioso-administrativo y unificar el sistema de cómputo de los mismos, estableciendo en todo caso el plazo de dos meses para entablar el recurso administrativo y computándolo a partir de la notificación o publicación del acto si es expreso o a partir del momento en que se produce el acto presunto dimanante del silencio administrativo (lo mismo si se produce en el caso de una primera pretensión o reclamación que en el recurso de reposición).

Sería, sin embargo, oportuno establecer un plazo más breve para el silencio administrativo, cuando se trata del recurso de reposición, como tradicionalmente ha ocurrido desde el Estatuto municipal de 1924, puesto que siendo, por definición, dicho recurso un segundo examen de la cuestión debatida, es lógico que deba ser resuelto con mayor celeridad.

LAUREANO LÓPEZ RODÓ

Catedrático de Derecho Administrativo