

MARÍA EUGENIA GUILLÉN PÉREZ

Doctora en Derecho.

Profesora de Derecho Procesal - Universidad Autónoma de Madrid

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El control judicial
de la inactividad administrativa

2.^a EDICIÓN

Editorial COLEX

1997

CONSEJO DE ESTADO
BIBLIOTECA

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	21
--------------------	----

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

I. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL SIGLO XIX	27
1. La influencia del Ordenamiento francés	27
2. El «silencio administrativo» y el nacimiento de la «jurisdicción contencioso-administrativa»	31
3. El «silencio administrativo» en los primeros Textos Legales ...	33
A) La Real Orden de 9 de junio de 1847 y el Real Decreto de 20 de septiembre de 1851	33
B) La Real Orden de 16 de abril de 1881	36
C) El Real Decreto de 23 de marzo de 1886	37
D) La Ley de 13 de septiembre de 1888 («Ley Santamaría de Paredes»)	37
E) La Ley de Bases de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889	39
II. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX	40
1. El Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924	40
2. El Reglamento de Procedimiento Administrativo de 23 de agosto de 1924	43
3. El Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925	44
4. La Ley Municipal de 10 de junio de 1935	45
5. La Ley de 18 de marzo de 1944	46
6. El silencio administrativo en los distintos Reglamentos de Procedimiento Administrativo de los Departamentos Ministeriales	48
A) Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947	48
B) Reglamento del Ministerio de Educación de 3 de diciembre de 1947	49
C) Reglamento del Ministerio de Trabajo de 4 de agosto de 1952	49
D) Reglamento del Ministerio de Industria de 7 de septiembre de 1954	50
7. Texto Articulado de la Ley de la Administración Local, aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1951	51

III. LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	53
1. La regulación del «silencio administrativo» en la LJCA de 1956	53
2. La regulación del «silencio administrativo» en la LPA de 1958	57
3. La obligación de resolver	60
4. El acto presunto como ficción	63
5. El derecho de opción del interesado	65
6. Efectos estimatorios o desestimatorios de la inactividad administrativa	67
7. Requisitos para el nacimiento del acto presunto	68
A) El art. 38 de la LJCA y los arts. 94 y 95 de la LPA	68
a) Solicitud del interesado	68
b) Plazo y denuncia de mora	69
B) El recurso de reposición y el recurso de alzada	72
a) El recurso de reposición	73
b) El recurso de alzada	74
8. Efectos del acto ficticio	75
A) Efectos procesales	75
a) Acto ficticio desestimatorio	75
a) Introducción	75
b) Solicitudes	75
c) El «recurso de alzada»	76
d) El «recurso de reposición»	78
e) El problema de las resoluciones tardías de la Administración	79
b) Acto ficticio estimatorio	81
B) Efectos materiales del acto presunto estimatorio	81
IV. EL «SILENCIO ADMINISTRATIVO» TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	82
1. Incidencia de la Constitución	82
2. Incidencia de la LRJPAC	84
A) Normativa no afectada por la LRJPAC	84
a) La Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona 62/1978, de 26 de diciembre	84
b) Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo	87
B) Normativa afectada por la LRJPAC	88
a) Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria	89
b) Real Decreto-Ley 1/1986, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales	89

c) Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña	90
--	----

CAPÍTULO II

LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER EN PLAZO

I. CONSIDERACIONES GENERALES	95
II. LA OBLIGACIÓN DE DICTAR RESOLUCIÓN	100
1. Alcance y contenido	100
2. Competencia	102
III. ÁMBITO DE LA OBLIGACIÓN	102
1. El principio general	102
2. Las pretendidas excepciones a la obligación de resolver	104
A) Naturaleza de las supuestas «excepciones»	104
B) Caducidad	105
a) Concepto	106
b) Requisitos	106
c) Declaración de caducidad	108
C) Desistimiento y renuncia	109
a) Concepto	109
b) Requisitos	110
c) Efectos	111
D) «Ejercicio de derechos que sólo deban ser objeto de comunicación»	112
E) Prescripción	113
F) Certificación de actos presuntos	113
G) Otras excepciones	114
IV. PLAZO	115
1. Plazo para resolver la adecuación de procedimientos	115
A) Plazo fijado por la LRJPAC 30/1992	115
B) Plazo fijado por la normativa sectorial	116
2. Ampliación de los plazos. Límite	119

CAPÍTULO III

EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER: EL NACIMIENTO DEL «ACTO PRESUNTO»

I. ALCANCE Y ÁMBITO DE LA NUEVA REGULACIÓN	123
II. REQUISITOS PARA EL NACIMIENTO DEL ACTO PRESUNTO	124
1. Reformas introducidas por la LRJPAC	124
A) Unificación de requisitos	124

B) Supresión de la «denuncia de la mora»	125
2. Solicitud dirigida a la Administración	126
A) Requisitos de la solicitud	126
B) Transcurso del plazo	127
III. EFECTO DEL ACTO: ESTIMACIÓN O DESESTIMACIÓN	128
1. Procedimientos incoados a instancia de parte	128
A) El acto presunto estimatorio	129
a) La reforma del acto presunto estimatorio	129
b) Ámbito de aplicación del acto estimatorio. El problema de la D.A. 3 ^a	132
a) Supuestos previstos en la LRJPAC	132
b) Supuestos previstos en otros preceptos	134
c) El acto presunto estimatorio nulo de pleno derecho ...	137
B) El acto presunto desestimatorio	140
a) La reforma del acto presunto desestimatorio	140
b) Ámbito de aplicación	141
a) Supuestos previstos en la LRJPAC	141
b) Supuestos previstos en otros preceptos	142
IV. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR DEMORA	143
1. La desaparición de la denominada «reclamación en queja» ...	143
2. Derecho a la identificación del responsable del procedimiento	144
3. Responsabilidad disciplinaria y remoción del puesto de trabajo	145
A) Ámbito de aplicación de la responsabilidad disciplinaria y de la remoción del puesto de trabajo	145
B) Concepto y supuestos de responsabilidad disciplinaria y de la remoción del puesto de trabajo	146
a) Concepto	146
b) Supuestos de responsabilidad disciplinaria y remoción	147
C) Sanciones disciplinarias	151
4. Responsabilidad patrimonial de la Administración	152
A) Concepto	153
B) Incidencia en los supuestos de inactividad de las Administra- ciones Públicas	153

CAPÍTULO IV
PROCEDIMIENTOS INCOADOS DE OFICIO:
LA CADUCIDAD

I. CONCEPTO	159
II. DECLARACIÓN DE CADUCIDAD	160
III. EFECTO: EL ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES	162

CAPÍTULO V
REQUISITO PARA LA EFICACIA DEL ACTO PRESUNTO:
LA SOLICITUD DE CERTIFICACIÓN

I.	EFICACIA DE LOS ACTOS PRESUNTOS: LA «CERTIFICACIÓN DE ACTOS PRESUNTOS»	167
	1. Concepto y finalidad	167
	2. Exigibilidad: actos presuntos estimatorios y actos presuntos desestimatorios	169
	3. La «certificación de actos presuntos» y los recursos	171
	A) Exigibilidad	171
	B) Inexigibilidad	172
II.	REQUISITOS DE LA CERTIFICACIÓN	174
	1. Requisitos subjetivos	174
	A) La petición de parte	174
	B) La «posibilidad» de certificar de oficio	175
	C) Competencia	175
	2. Requisitos objetivos	177
III.	PLAZO	178
	1. Plazo de solicitud	178
	2. Plazo de emisión	179
IV.	EFFECTOS DE LA CERTIFICACIÓN	180
	1. Nuevo silencio administrativo	180
	2. Resolución expresa	181
	3. Emisión de la «certificación»	181
	4. Negativa expresa a emitir la «certificación»	184
V.	RESPONSABILIDAD EN SUPUESTOS DE NO EMISIÓN ..	185
VI.	SUBSANABILIDAD	185

CAPÍTULO VI
EL RECURSO ORDINARIO

I.	INTRODUCCIÓN: EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA PREVIA COMO PRESUPUESTO PROCESAL	189
	1. Naturaleza y fundamento	189
	2. Notas características del presupuesto	191
	A) Carácter autocompositivo	191
	B) Preceptividad. La deseable configuración «facultativa»	192
	3. El agotamiento de la vía administrativa previa a través de la técnica del silencio administrativo	199
	A) Actos presuntos que no ponen fin a la vía administrativa: el «recurso ordinario» como presupuesto procesal	199

B) Actos presuntos que ponen fin a la vía administrativa	200
a) Regla general	202
a') Las resoluciones de los recursos ordinarios	202
b') Las resoluciones de otros procedimientos de impugnación	203
c') Las resoluciones de órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario	204
b) Otros Textos Legales	204
a') Administración del Estado	204
b') Administración autonómica	204
c') Administración local	205
II. EL RECURSO ORDINARIO	205
1. Concepto y notas características	205
2. Naturaleza del recurso ordinario	208
3. Motivos	208
4. Requisitos	209
A) Subjetivos	209
a) Competencia	209
b) Interesados	210
a) Capacidad	210
a") Capacidad jurídica	210
b") Capacidad de obrar	211
b) Legitimación	211
c) Representación	211
B) Requisitos objetivos	211
a) Resoluciones recurribles	211
b) Resoluciones irrecurribles	212
5. Procedimiento	213
A) Interposición	213
a) Tiempo	213
b) Lugar	214
c) Forma	214
d) Subsanción	215
B) La suspensión del acto administrativo en sede administrativa	216
a) Requisitos	218
a') Subjetivos	218
b') Objetivos	218
b) Obtención de la suspensión por virtud de la técnica del silencio administrativo	218
C) Tramitación	220
D) Plazo de resolución	220
E) Efectos de la resolución	222

III. PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN O RECLAMACIÓN SUSTITUTIVOS DEL RECURSO ORDINARIO	223
---	-----

CAPÍTULO VII

IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS FICTICIOS

I. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL «RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO» FRENTE A LOS ACTOS FICTICIOS	229
1. Incidencia de la LRJPAC en el art. 58 LJCA	229
2. El plazo de impugnación de los actos ficticios estimatorios ...	234
3. Cómputo	235
A) Introducción	235
B) Momento inicial del cómputo. <i>Dies a quo</i>	235
a) Acto presunto desestimatorio del «recurso ordinario» ..	236
b) Acto presunto estimatorio del «recurso ordinario»	237
c) Actos presuntos desestimatorios que finalizan la vía administrativa previa sin necesidad de presentar «recurso ordinario»	238
d) Actos presuntos estimatorios que finalizan la vía administrativa previa sin necesidad de interponer «recurso ordinario»	238
e) Acto presunto desestimatorio del «recurso extraordinario de revisión»	238
C) Momento final del cómputo. <i>Dies ad quem</i>	238
II. EL «ESCRITO DE INTERPOSICIÓN»	240
1. Concepto	240
2. Finalidad	240
3. Requisitos	241
A) Indicación de la actuación administrativa y solicitud de iniciación del proceso	241
B) Documentos	244
a) Introducción	244
b) La copia o traslado del acto	245
c) La «comunicación previa»	246
a) Naturaleza	246
b) Ámbito de aplicación	247
c) Fundamento	248
d) Subsanabilidad	249
e) Partes	252
a) Activas o comunicantes	252
b) Pasiva	252
f) Plazo	253
g) Forma	253

III.	EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO. SU ESPECIAL TRANSCENDENCIA EN LOS SUPUESTOS DE ACTOS FICTICIOS	254
	1. Concepto	254
	2. Finalidad	254
	3. Determinación del órgano administrativo al que ha de reclamarse el expediente	256
	4. La remisión del expediente administrativo	256
	5. La «falta de expediente administrativo». La «no remisión» y los supuestos de «expediente incompleto». Consecuencias	257
IV.	AMPLIACIÓN DEL OBJETO DEL PROCESO: LA ACUMULACIÓN	259
	1. Concepto	259
	2. Requisitos generales	260
	3. Clases	261
	A) De acciones	261
	a) Originaria	261
	b) Sobrevenida. Ampliación	261
	a') Potestativa	262
	b') Necesaria	262
	B) De autos	264
V.	CAUSAS DE INADMISIBILIDAD DEL «RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO»	264
	1. Concepto y clases	264
	2. Momento procesal en el que ha de examinarse la existencia de los requisitos procesales	265
	3. Causas de inadmisibilidad	267
	A) Introducción	267
	B) Irrecurribilidad del acto presunto	269
	a) Omisión de los requisitos del acto presunto. Inadmisibilidad del «recurso contencioso-administrativo»	269
	a') Omisión de los requisitos para el nacimiento del acto presunto. Subsancionabilidad	270
	b') Omisión de los requisitos para la eficacia del acto presunto. Subsancionabilidad	272
	b) La irrecurribilidad de los actos administrativos relacionados en el art. 40 LJCA	273
	a') Introducción	273
	b') La inaplicabilidad del art. 40 LJCA a los actos ficticios. El problema de las «resoluciones tardías» de la Administración	273
	C) Caducidad	276

D)	Los efectos de la falta del «recurso ordinario» y de la interposición anticipada del «recurso contencioso-administrativo»	281
a)	Falta del «recurso ordinario»	281
a')	Inadmisibilidad del «recurso contencioso-administrativo»	281
b')	Subsanabilidad de la falta de «recurso ordinario»	282
b)	Interposición anticipada del «recurso contencioso-administrativo» frente al acto ficticio desestimatorio del «recurso ordinario»	284
E)	La comunicación previa. Subsanabilidad	286
VI.	EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA	286
VII.	MODOS ANORMALES DE TERMINACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO. EN ESPECIAL, LA «AUTOCOMPOSICIÓN ADMINISTRATIVA»	292
VIII.	LA TUTELA CAUTELAR EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y LOS ACTOS PRESUNTOS	294

CAPÍTULO VIII

LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1995 y en la Proposición de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1996

I.	INTRODUCCIÓN	299
II.	EL NOVEDOSO «RECURSO CONTRA LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN»	300
1.	Concepto	300
2.	Fundamento	301
3.	Ámbito de aplicación	302
4.	Requisitos	303
A)	Inactividad material de la Administración	303
B)	Solicitud y transcurso del plazo	303
5.	Contenido de las sentencias de condena	304
ANEXO 1º	NORMATIVA ADECUADORA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	307
ANEXO 2º	NORMATIVA REGULADORA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	317
	BIBLIOGRAFÍA	319