



---

This is the **published version** of the bachelor thesis:

Manzano Pujadas, Roger; Garibaldi, Daniel Fernando, dir. El silencio administrativo como oportunidad perdida para la resolución de controversias. 2024. (Grau de Dret)

---

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/308120>

under the terms of the  license

# **El silencio administrativo como oportunidad perdida para la resolución de controversias**

Roger Manzano Pujadas

Tutor: Daniel Fernando Garibaldi

4rt curts - Grau de Dret

11/05/2024

|      |  |    |
|------|--|----|
| -    | Introducción   | 3  |
| 1.   | Tipos de recursos administrativos.   | 4  |
| 1.1. | Motivación del recurso administrativo.   | 8  |
| 1.2  | Requisitos.  | 9  |
| 2.   | El silencio administrativo.  | 11 |
| 2.1. | Estrategias en las que se utiliza esta herramienta.  | 12 |
| 2.2. | Tipos de silencio administrativo   | 13 |
| 3.   | Jurisprudencia   | 17 |
| 3.1. | Sentencia 25/2022, de 20/01/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias sede en Las Palmas de Gran Canaria. | 18 |
| 3.2. | Sentencia 272/2023, de 04/12/2023 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sede en Burgos.                   | 19 |
| 4.   | Conclusiones   | 21 |
| -    | Bibliografía   | 24 |

## **- Introducción.**

El silencio administrativo, como institución jurídica, ha sido objeto de debate y análisis en el ámbito del derecho administrativo durante décadas. En muchos casos, ha sido visto como una herramienta para garantizar los derechos de los ciudadanos al dar respuestas claras por parte del gobierno dentro de un período de tiempo determinado. Sin embargo, este mecanismo también ha sido criticado porque puede crear incertidumbre y dificultar la resolución de disputas entre el público y la Administración.

Este trabajo se centra en examinar el silencio administrativo desde una perspectiva crítica, argumentando que no sólo no es una solución efectiva para resolver conflictos entre personas y autoridades, sino que también no crea oportunidades para la resolución de disputas de manera efectiva en una instancia previa a la judicial (la administrativa).

De esta forma, se explorarán los tipos de recursos administrativos, analizándose también los distintos tipos de silencio administrativo, plazos, jurisprudencia, etc, con el objetivo de identificar cómo se puede reformar o mejorar este mecanismo para promover una mayor eficiencia en la gestión pública.

### **Objetivos:**

- Analizar los tipos de silencio administrativo en el marco legal español.
- Evaluar los efectos del silencio administrativo, considerando su impacto en las relaciones entre la administración y administrados.
- Investigar la resolución de controversias entre los ciudadanos y la administración a través de jurisprudencia.
- Proponer recomendaciones y sugerencias para mejorar el sistema de regulación del silencio administrativo, con el fin de promover una mayor transparencia, eficacia y justicia en la gestión pública.

Éste trabajo final tiene un enfoque crítico y analítico que pretende dar su visión sobre el silencio administrativo y su papel en la resolución de controversias, con el objetivo de identificar las partes de mejora y las posibles reformas que se podrían hacer en el sistema administrativo tanto para garantizar una mayor protección de los derechos de los ciudadanos, como para disminuir la litigiosidad.

## 1. Tipos de recursos administrativos.

Los recursos administrativos son instrumentos legales a los que una persona puede recurrir para impugnar cualquier acto administrativo que le afecte sin acudir a la vía judicial. Dicho de otra forma: estos recursos permiten defenderse ante las decisiones de la Administración sin necesidad de recurrir a juzgados y tribunales.

En España se encuentran regulados por el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>1</sup>, donde su artículo 1º “establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas”.

En tal sentido, considera Administraciones Públicas a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las Entidades que integran la Administración Local. Asimismo, tendrán la consideración de Administración Pública aquellas Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas. Cabe destacar que estas encuentran vinculada su actividad a la presente Ley sólo cuando ejercen potestades administrativas, quedando sometidas en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación<sup>2</sup>.

Los actos que se pueden recurrir son los que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. No se puede recurrir las disposiciones administrativas de carácter general o las reclamaciones económico-administrativas, ya que estas últimas tienen un régimen que difiere del general.

Independientemente de los tipos de recursos administrativos que regula la Ley 39/2015 estarán legitimados para interponer los mismos, las personas que ostenten la condición de interesado, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 39/2015, es decir:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

---

<sup>1</sup> BOE núm. 285, de 27/11/1992, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, documento web <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30/con>, recuperado 27-12-2023.

<sup>2</sup> Ibidem, art. 2º.

3. Las personas cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
4. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

La Ley 39/2015, nos dice los requisitos que se tienen que cumplir obligatoriamente al momento de interponerse los tipos de recursos administrativos previstos en la referida norma. entonces según dicha norma, la interposición del recurso deberá contener:

1. El nombre y apellidos del recurrente así como la identificación personal del mismo.
2. El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
3. Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
4. Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
5. Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

Además de lo dicho anteriormente, en caso de que la interposición de alguno de los tipos de recursos administrativos antes mencionados, se llegase a efectuar por medio de representante, será necesario cumplir con los parámetros legales previstos en el artículo 5 y siguientes de la Ley 39/2015, para poder garantizarse la admisión de dicho recurso.

### **1.1. Recurso de alzada**

Regulado en los artículos 114 y 115 Ley 30/1992; artículos 121 y 122 Ley 39/2015, dispone que en el caso en el cual una resolución o acto de trámite cualificado (artículo 107.1 Ley 30/1992; artículo 112.1 Ley 39/2015) no ponga fin a la vía administrativa, es posible usar el recurso de alzada para recurrir ante el órgano superior jerárquico de aquel que la dictara. En este caso, este recurso administrativo se interpone ante el órgano que lo ha dictado o ante el órgano competente.

Si en el plazo estipulado de tres meses (atendiendo a lo dispuesto en el artículo 122.2 LPAC), no ha habido una resolución, el silencio se entenderá como una desestimación, pues el mismo párrafo 2 del artículo 122 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será

de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo”.

Ahora bien, contra esta resolución no existe ningún otro recurso posible (salvo el extraordinario de revisión, que veremos más adelante).

No obstante, existe una excepción a esta regla establecida en el artículo 24.1, tercer párrafo, de la LPAC, que establece que “El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. Cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”. Si se interpone un recurso de alzada contra una desestimación originada por silencio negativo y, transcurre el plazo de tres meses para resolver el recurso de alzada sin resolución expresa, es decir, se produce un nuevo silencio administrativo en el mismo asunto, el sentido del silencio cambia y dicho recurso de alzada se entenderá estimado.

Este plazo de tres meses se empieza a contar a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo (art. 122 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre).

## **1.2. Recurso de reposición**

Se regulan en los artículos: Artículos 116 y 117 Ley 30/1992; artículos 123 y 124 Ley 39/2015, de carácter potestativo frente a actos que ponen fin a la vía administrativa ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido y se resuelve por él mismo. En el caso de que una resolución o acto de trámite cualificado sí ponga fin a la vía administrativa, podrá usarse el recurso de reposición para recurrir potestativamente (es decir, de forma completamente voluntaria) entre el órgano pertinente. También es posible apuntar más alto e impugnar directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Sea como sea, y de la misma forma que en el recurso de alzada, el silencio supondrá su desestimación. Pero, además del recurso extraordinario de revisión, contra esta desestimación se podrá recurrir a la instancia contencioso-administrativo.

El plazo para interponer el recurso es de un mes si el acto que se pretende recurrir es expreso<sup>3</sup>. Si no lo fuera, se podrá interponer en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

### **1.3. Recurso extraordinario de revisión**

Es un recurso de excepción, que sólo puede darse la existencia de las circunstancias establecidas en el artículo 125.1 de la LPAC, siendo éstas las que a continuación se detallan:

- La existencia de un error de hecho al dictar el acto.
- La aparición o conocimiento sobrevenido de documentos esenciales que revelen un error en el acto impugnado.
- Cuando el acto se hubiera dictado con fundamento en documentos o testimonios declarados falsos.
- Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de delitos tales como prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible.

Se regulan en los artículos: Artículos 118 y 119 Ley 30/1992; artículos 125 y 126 Ley 39/2015, contra los actos firmes en vía administrativa ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, siempre que concurra alguna de las circunstancias tasadas por la ley.

Como en los otros dos recursos administrativos que ya hemos visto, el silencio de la administración se entenderá como una desestimación definitiva. El plazo de la resolución es de 3 meses. Transcurrido este plazo sin resolución expresa se podrá entender desestimado el recurso. Se puede realizar de manera telemática a través del Registro Electrónico de la Administración General del Estado.

En caso de querer presentarlo presencialmente, puede descargar el formulario y presentarlo en las oficinas de registro de este Ministerio o por cualquiera de los medios previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>3</sup> acto dictado y exteriorizado de una forma clara y modo expreso por la Administración, normalmente escrito, Administración Pública manifiesta expresamente su voluntad.



#### 1.4. La motivación del acto administrativo

Consiste en dejar constancia de las auténticas razones por las que la Administración adopta la decisión y tiene como fin permitir al destinatario poder enfrentarse y, en su caso, combatir, ese acto administrativo. La motivación exige expresar, y hacerlo razonadamente, los motivos o razones que justifican la decisión adoptada.

Por motivación se puede entender, según el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ, como la “exposición de las razones o fundamentos en que se basa una decisión”; y, por motivación del acto administrativo, la “obligación del órgano que adopta la decisión de incluir en ella una exposición sucinta de los hechos y fundamentos jurídicos en los que se basa”<sup>4</sup>.

La exigencia de motivación de las actuaciones administrativas está directamente relacionada con los principios de un Estado de derecho (art. 1.1 de la CE)<sup>5</sup> y con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tiene la ley, a cuyo imperio están sometidas en el ejercicio de sus potestades acorde lo establecen los artículos 103.1 de la Constitución española y el 3.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Así pues, todas las decisiones administrativas están sujetas a la exigencia de motivación<sup>6</sup>. El deber de motivar, según una sentencia del Tribunal Supremo:

“Es un derecho subjetivo público del interesado no solo en el ámbito sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa: la Administración ha de dar siempre y en todo caso, razón de sus actos, incluso en el ámbito de su potestad discrecional, cuyos elementos reglados (competencia, adecuación a los fines que la legitiman, etc.), cuyos presupuestos, y cuya sujeción a los principios generales son aspectos o facetas que son siempre controlables”<sup>7</sup>.

La motivación de las resoluciones administrativas tiene un doble fundamento: erradicar la arbitrariedad de la Administración y dar a conocer al interesado las razones por las que se ha tomado la decisión, posibilitando así el ejercicio de los recursos<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Real Academia Española. Diccionario del español jurídico. Doc web: <https://dpej.rae.es/lema/motivaci%C3%B3n>

<sup>5</sup> España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

<sup>6</sup> Ley de Procedimiento Administrativo Común, Artículo 88.3.

<sup>7</sup> STS, rec. 451/2001, de 3 de diciembre, ECLI:ES:TS:2002:8073

<sup>8</sup> Iberley (28 de noviembre de 2023). Documento web: <https://www.iberley.es/temas/efectos-los-actos-administrativos-61787> Recuperado el 22 de enero de 2024.

La LPAC/2015 no ofrece demasiadas explicaciones al respecto y se limita a indicar:

- Que es preciso (y por lo tanto suficiente) con una “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”<sup>9</sup>.
- Que “la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”<sup>10</sup>.

De manera específica:

- Que “los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte”<sup>11</sup>.

### **1.5 Requisitos del acto administrativo**

Uno de los requisitos del acto administrativo es que se puede recurrir cualquier resolución expresa y la falta de resolución y notificación en el plazo legalmente establecido (silencio de la Administración). Con relación a los actos de mero trámite, se podrán recurrir si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos<sup>12</sup>.

Podrán entablar recursos los interesados aquellas personas que acrediten legitimación. Generalmente, ésta queda acreditada porque fue parte del procedimiento administrativo impugnado (legitimación directa). También, la legitimación puede darse por ostentar un interés legítimo sobre el asunto concreto (relación entre el objeto del recurso y el sujeto)<sup>13</sup>.

De tal forma, se podrá presentar un recurso o formar parte del procedimiento, ante las situaciones siguientes:

---

<sup>9</sup> Artículo 35.1

<sup>10</sup> Artículo 88.6

<sup>11</sup> Artículo 35.2

<sup>12</sup> Ministerio de Universidades del Gobierno. Pautas y recomendaciones para interponer recursos administrativos ante el Ministerio de Universidades. Documento web: <https://universidades.sede.gob.es/fichero-publico/descargar/id/2039>  
Recuperado 7 de enero de 2024

<sup>13</sup> Ibidem.

- a) Si lo promueve como titular de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Si, sin haber iniciado el procedimiento, tiene derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Si cuenta con intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

## **2. El silencio administrativo.**

La regulación vigente en esta materia (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o LRJPAC) tiene el deber legal de las Administraciones Públicas de resolver y notificar la resolución correspondiente en todos los procedimientos.

Este deber es exigible a la Administración con independencia de la forma en que se hayan iniciado el procedimiento de que se trate (de oficio o a instancia de parte) y de los efectos legales que se deriven del incumplimiento del mismo de dicho deber.

Se denomina silencio administrativo al hecho en el cual un ciudadano solicita algo a la Administración Pública (Estado, Ayuntamiento, Gobierno...) puede darse el caso que ésta no responda.

Lo característico del silencio es la inactividad de la Administración cuando es obligada a concluir el procedimiento administrativo de forma expresa y a notificar la resolución al interesado dentro de un plazo determinado.

El silencio administrativo opera como un mecanismo que permite, en caso de inactividad por falta de resolución en procedimientos administrativos, imputar a la administración de que se trata un acto administrativo presunto, que tendrá la condición de verdadero acto, en caso de que las reglas del silencio lo configuren como estimatorio y que, por el contrario, será mera ficción jurídica, si se configura como desestimatorio.

No están sujetos al régimen de silencio los procedimientos de mediación, arbitraje y conciliación, así como aquellos terminados por pacto o convenio. Esta técnica es correlativa, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, al deber de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, que pesa sobre la administración pública y ha sido expuesto con anterioridad; deber que existe en todo procedimiento, cualquiera que sea su forma de iniciación.

El silencio es una técnica considerada ya tradicional en España, que ha sido desvirtuada en su utilización y empleada con sutileza ante el incumplimiento de la obligación de la Administración de responder a los ciudadanos en un tiempo adecuado y con una motivación suficiente.

La evolución histórica del silencio administrativo en España ha sido muy significativa, ya que inicialmente, se identifica una resistencia de la Administración a resolver expresamente todos sus procedimientos, y esto llevó a la doctrina del silencio administrativo como una forma de salvar obstáculos cuando no se había dictado un acto administrativo previo.

A lo largo de éste tiempo, se han producido reformas legislativas para abordar esta cuestión. Por ejemplo, se menciona la derogación de las leyes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 y de Procedimiento Administrativo de 1958, seguida de cambios en los textos legales de 1992 y 1998 sobre el procedimiento administrativo común y la jurisdicción contencioso-administrativa, respectivamente.

Además también, se destaca la aprobación de la Ley 4/1999, que modificó aspectos problemáticos de la Ley 30/1992, centrándose principalmente en la regulación del silencio administrativo.

En la evolución histórica en España ha seguido unos pasos<sup>14</sup>:

En primer lugar la introducción en normativas anteriores, que esto es que la técnica del silencio administrativo se introdujo en España a través de normativas como los Estatutos Locales de 1924 y 1925, la ley Municipal de 1935 y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955. Éstas normativas lo que hicieron es establecer la base para la aplicación del silencio administrativo en el ámbito local y municipal.

En segundo lugar tenemos la consolidación en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que la técnica del silencio administrativo lo que hizo es tomar carta de naturaleza en la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo. Ésta ley estableció de manera más formal y generalizada la presunción de que, ante la falta de pronunciamiento expreso de la Administración en un plazo determinado, la pretensión del administrado se consideraba denegada, y permitiría así tener acceso al recurso jurisdiccional.

En tercer lugar las matizaciones por la doctrina jurisprudencial, que a lo largo del tiempo, la doctrina jurisprudencial ha ido matizando o perfeccionando diversos aspectos del silencio administrativo con el objetivo de modernizar el ordenamiento jurídico. Éstas matizaciones han buscado mantener la seguridad jurídica, favorecer el principio “pro accione”<sup>15</sup> y promover la eficacia administrativa, luchando contra la pasividad de la Administración Pública.

Y por último la contribución de la doctrina científica, que la evolución conceptual de la doctrina del silencio administrativo, ha contado con la importante contribución de la doctrina científica. Juristas como Santamaría Pastor, Entrena Cuesta, González Pérez, entre otros, han colaborado significativamente en sentar las bases jurídicas para el desarrollo y comprensión de esta figura jurídica.

---

<sup>14</sup> <https://www.icamalaga.es/portalMalaga/archivos/ficheros/1239007682412.pdf>

<sup>15</sup> La expresión *pro actione* significa literalmente: "en caso de duda, a favor de la acción". Ello quiere decir que en caso de que existan dudas del recurso que se ha entablado, siempre prevalece la intención que se ha tenido a la hora de interponerlo.

## 2.1 Tipos de silencio administrativo

El silencio administrativo puede ser positivo o negativo, y tenemos que una vez transcurrido el plazo máximo que la Administración tenía para pronunciarse al respecto, hay dos formas de entenderse: el silencio administrativo positivo: se estima de forma tácita la solicitud de un ciudadano y el silencio administrativo negativo: se rechaza de forma tácita las pretensiones del interesado.

Artículo 24: Silencio Administrativo.<sup>16</sup>

-Silencio Administrativo Positivo: Transcurrido un plazo sin que la Administración haya notificado la resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido estimada por silencio administrativo. Esto se aplica a procedimientos iniciados a solicitud del interesado, salvo que una norma con rango de ley establezca lo contrario.

-Silencio Administrativo Negativo: Cuando una norma con rango de ley no establezca lo contrario, el vencimiento del plazo máximo sin notificación de resolución expresa legitima al interesado se entenderá por desestimada su solicitud por silencio administrativo.

Además, la ley 39/2015 en el mismo artículo 24 relaciona algunos casos de silencio negativo aparte del ya mencionado (es decir, cuando lo prevea una norma con rango de ley):

1. Cuando se trate del ejercicio del derecho de petición al que se refiere el artículo 29 de la Constitución
2. Cuando la estimación comportará la transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público
3. En caso del ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente
4. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
5. En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. Excepción: cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo. En ese caso, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias en las que se establece el silencio negativo.

---

<sup>16</sup> Ley 39/2015 Artículo 24 y 25

Analizando un poco más el silencio administrativo negativo que es en el que nos centramos, hay que decir que el negativo es simplemente una ficción legal que tiene como finalidad que el administrado pueda acceder a la vía judicial pasando los efectos de la inactividad de la administración.

Es muy importante mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1986<sup>17</sup>, que en esta sentencia se aprecia el silencio administrativo negativo como una ficción legal que tiene como finalidad que el administrado pueda llegar a la vía judicial, ya que como he dicho anteriormente puede interponer un recurso administrativo o contencioso administrativo.

*“El silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; de aquí que si bien en estos casos puede entenderse que el particular para poder optar por utilizar la vía de recurso ha de conocer el valor del silencio y el momento en que se produce la desestimación presunta, no puede, en cambio, calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales”.*

Entonces el Tribunal Supremo contestó en la sentencia de 22 de enero de 1998, afirmando que *“el fundamento del silencio administrativo negativo está en la necesidad de otorgar al administrado el instrumento idóneo (acto presunto negativo, dejando de ser una ficción legal) para que pueda acceder a la jurisdicción para que sea satisfecho su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)”*<sup>18</sup>.

Entonces tenemos que el silencio administrativo negativo es en realidad una mera ficción jurídica, que lo que se hace es dar a entender al interesado desestimadas las pretensiones, ya que no existe resolución expresa por parte de la administración de manera que posteriormente la administración puede dictar ésta resolución expresa resolviendo de forma contraria a la desestimación por silencio administrativo; y ésta ficción permite acudir a la vía contencioso - administrativo.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Fundamento Jurídico Tercero de la STC 6/1986, de 21 de enero

<sup>18</sup> Fundamento Jurídico Primero de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998

<sup>19</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., Derecho Administrativo..., pág. 523

El silencio administrativo desestimatorio le da al interesado la doble facultad o alternativa, de esperar a que se dicte resolución expresa por parte de la Administración o de alzarse contra la desestimación presunta. Es decir, en aquellos procedimientos y situaciones en los que se aplica el silencio negativo, una vez transcurrido el plazo de resolución y notificación legalmente establecido, el interesado puede optar entre impugnar la desestimación presunta de su solicitud o esperar a la resolución, que en éste último caso, se puede dar la situación de impugnar-la si es negativa y le conviene hacerlo.<sup>20</sup>

**-Falta de Respuesta Expresa y Seguridad Jurídica:** Se critica la falta de una respuesta expresa por parte de la administración, ya que esto puede generar incertidumbre y afectar la seguridad jurídica de los ciudadanos. La buena administración se define como aquella que responde a los administrados de manera expresa y fundada, lo que implica la necesidad de motivar las decisiones administrativas.

**-Impacto de la Crisis Económica:** Se menciona que durante la crisis económica, se han llevado a cabo reformas que afectan el régimen del silencio administrativo, algunas de las cuales podrían haber sido evitables. La crisis ha sido utilizada como pretexto para realizar reformas que podrían afectar negativamente a los derechos e intereses de los ciudadanos.

**-Reformas y Adaptaciones Legislativas:** Se critican las reformas y adaptaciones legislativas que se han llevado a cabo para modificar el régimen del silencio administrativo. Se cuestiona la efectividad y la coherencia de estas reformas, así como la necesidad de evaluar y justificar las excepciones al silencio positivo.

**-Aplicación de Silencio Negativo en Casos Relevantes:** Se destaca la importancia de la resolución expresa en procedimientos relevantes, especialmente en el ámbito urbanístico. Se critica la posibilidad de aplicar silencio negativo en casos que podrían tener un impacto significativo en el territorio, y se aboga por una mayor seguridad jurídica.

**-Evaluación de Razones Imperiosas de Interés General:** Se critica la introducción del requisito de "razones imperiosas de interés general" como condición para establecer excepciones al silencio positivo. Se cuestiona la aplicación de esta noción y se destaca la necesidad de justificar adecuadamente cualquier excepción al silencio administrativo positivo.

---

<sup>20</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., Derecho Administrativo..., pág. 524



El primer efecto que produce el silencio es que pone fin al procedimiento, es decir, tiene naturaleza de resolución. El sentido positivo o negativo del silencio administrativo es el que en cada caso establece la norma reguladora del procedimiento (en España el art. 24 de la Ley 39/2015). La regla general es:

**a) Sentido positivo del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de parte.**

Dicha norma general está sometida a las siguientes excepciones y limitaciones:

- 1) El Silencio administrativo no puede amparar la transferencia de facultades sobre bienes de dominio público ni sobre servicios públicos.
- 2) No puede reconocer ex novo derechos o pretensiones que carezcan de un reconocimiento legal previo.
- 3) No puede reconocer facultades y derechos a quienes carecen de los presupuestos esenciales para ostentarlos.
- 4) No puede resolver favorablemente los recursos administrativos o reclamaciones, salvo cuando se trate de un recurso de alzada interpuesto contra un acto administrativo presunto resuelto por silencio negativo.

**b) Sentido negativo en los procedimientos iniciados de oficio (art. 44 Ley 30/1992).**

El silencio negativo es una ficción jurídica que solo posibilita la impugnación del acto administrativo presunto.

En el momento en que ocurre el silencio administrativo, el habitante tiene abierta la vía para acceder a la siguiente instancia administrativa o a la jurisdicción contenciosa administrativa.

En el caso del silencio negativo, el acto no alcanza existencia real, sino que es producto de una ficción cuyo fin es permitir acceder al interesado, que ha visto desestimada presuntamente su solicitud, a los recursos administrativos o judiciales pertinentes, satisfaciendo el presupuesto procedimental o procesal de la previa existencia del acto. Por ello, la Administración que no ha resuelto puede, posteriormente, resolver en sentido contrario al efecto del silencio, sin necesidad de emplear procedimientos específicos de revisión o, en su caso, de revocación.

### **3. Jurisprudencia**

#### **3.1 Sentencia 25/2022, de 20/01/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias sede en Las Palmas de Gran Canaria.**

En fecha de 18 de septiembre de 2018 doña Felisa y don David instan reclamación por responsabilidad patrimonial frente a la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con base en que doña Felisa quedó embarazada -embarazo gemelar amniótico- en el año 2017 resultando el fallecimiento de ambos fetos por incorrecto diagnóstico e inadecuado tratamiento recibido con infracción de la lex artis, estimando que de haberse realizado una cesárea urgente, el embarazo hubiera finalizado de manera positiva y reclamando una indemnización de daños y perjuicios en consecuencia.

La reclamación fue desestimada por silencio administrativo negativo. Los actores instaron un recurso contencioso administrativo cuyo conocimiento correspondió al juzgado contencioso-administrativo número 6 de las Palmas de Gran Canaria que dictó sentencia el 24 de mayo de 2021, que desestima el recurso con expresa imposición de costas a la actora.

Frente a la indicada sentencia, la representación procesal de los demandantes interpusieron un recurso de apelación. El Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias dictó sentencia el 20 de enero de 2022, donde acordó estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por los actores pero únicamente en el particular de la condena en costas.

El objeto de la petición o pretensión es que sustenta la parte actora es la desestimación presunta de la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 18/09/2018, en la que se reclamaba en concepto de indemnización la cantidad de 210.920 euros al considerar responsable la sanidad pública de las Islas Canarias por no haber realizado una cesárea urgente, que habría evitado la pérdida de ambos fetos, como consecuencia del incorrecto diagnóstico e inadecuado tratamiento recibido por la misma con infracción de la lex artis.

La pretensión de la actora recurrente fundamenta el recurso en la responsabilidad patrimonial objetiva de la administración, fundamentada en el artículo 106 de la Constitución Española, en la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, concretamente en sus artículos 32 y 34 que establecen que serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no deba soportar con arreglo a la ley.

La actitud de la administración ante la reclamación instada en vía administrativa es totalmente pasiva y negativa por cuanto no ofrece ningún pronunciamiento ante la reclamación hasta el extremo de eludir todo pronunciamiento expreso posicionándose en su negativa a reconocer o admitir la responsabilidad de la administración.

Ya en vía judicial la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, se opone con contundencia a las pretensiones de los actores, trayendo a colación abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo que justificaría la ausencia de responsabilidad patrimonial de la administración. Igual posición adoptan en el recurso de apelación tramitado ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias.

La administración, en vía administrativa pudo haber desestimado expresa y explícitamente la reclamación instada por doña Felisa y don David, ofreciendo aquellos fundamentos fácticos y jurídicos que luego esgrimieron en la vía judicial-contenciosa. La contundencia de dichos argumentos pudieron haber conllevado a la decisión de los actores de desistir en su pretensión de dar inicio a la reclamación en vía judicial contencioso-administrativa.

### **3.2 Sentencia 272/2023, de 04/12/2023 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sede en Burgos.**

Don Gaspar instó en su día una reclamación de indemnización por importe de 32.700,87 euros frente a la administración Autónoma de Castilla y León derivada de los daños y perjuicios provocados al reclamante por lobos en la explotación ganadera de la que es titular.

La administración frente a la que se reclama los daños y perjuicios no efectuó pronunciamiento de ningún tipo, considerándose por ello desestimada la pretensión de don Gaspar por Silencio Administrativo.

El demandante instó el recurso contencioso-administrativo solicitando que se declare contraria a derecho la actuación administrativa impugnada procediendo a su anulación. Que se declare la responsabilidad patrimonial de la administración demandada, y que se le indemnice en la cantidad de 32.700,87 euros, con los intereses legales.

En tal sentido, la actora fundamenta su pretensión en la concurrencia de los requisitos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública en tanto se ha probado daños en la explotación ganadera del demandante, valorados en 32.700,87 euros.

Asimismo se demostró la relación de causalidad entre el daño y la actividad de la administración que se concreta en la condición pública de la especie protegida y la prohibición de cazarla y combatirla.

Cabe observar que el artículo 38 de la Ley 33/2015 de 21 de septiembre, del patrimonio natural y la biodiversidad no altera al régimen general de la responsabilidad de la administración así como el hecho que el seguro contratado por la junta de Castilla y León para indemnizar los daños provocados por el lobo fueron insuficientes para indemnizar el daño ocasionado, ya que no cubrió el valor real, ni indemnizó una serie de conceptos reclamados.

La sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el actor y en consecuencia, anuló la actuación administrativa impugnada y declaró el derecho del recurrente a ser indemnizado en la suma de 3.875,90 euros devengando dicha cantidad el interés legal previsto en el artículo 106 de la Ley 29/1998 de 13 de julio de la jurisdicción contencioso-administrativa; sin declaración de condena en costas.

El objeto de la petición o pretensión de don Gaspar es que se declare contraria y no ajustada a derecho la actuación administrativa impugnada (desestimación de la reclamación por silencio administrativo negativo) procediendo a su anulación. También que se declare la responsabilidad patrimonial de la administración demandada que deberá indemnizar en la cantidad de 32.700,87 euros más el interés legal previsto en el artículo 106.2 de la Ley 29/1998 de la LJCA.

La actitud de la administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León fue ante la reclamación administrativa de indemnización de daños y perjuicios, de absoluta pasividad, mutismo y de silencio administrativo, sin efectuar posicionamiento alguno ante la reclamación instada por don Gaspar.

Posteriormente en la vía judicial contenciosa, la administración demandada compareció debidamente representada y defendida por la letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

oponiéndose a las pretensiones de la actora apuntó a aquellos fundamentos fácticos y jurídicos que a su criterio fueron de aplicación.

En el presente supuesto que nos ocupa la administración demandada debió ya en sede administrativa valorar a conciencia la reclamación instada por don Gaspar y haber formulado pronunciamiento expreso, estimando la reclamación, si bien únicamente de forma parcial, habiéndole ofrecido una cantidad de indemnización al reclamante, ajustada a los daños y perjuicios realmente ocasionados.

## **Conclusiones:**

En primer lugar ha sido fundamental la comprensión de los diferentes tipos de recursos administrativos para acabar analizando después el silencio administrativo. Desde la interposición de los recursos que se han nombrado anteriormente como el recurso de alzada, hasta la posibilidad de que se pueda acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, hemos explorado que éstos mecanismos influyen en que haya una buena dinámica de la toma de decisiones administrativas y en los derechos que se tienen como habitantes.

En ésta parte se ha reflejado la importancia de utilizar, y sobre todo de conocer adecuadamente, estos recursos para que se intente garantizar una administración pública justa y eficaz.

Tras el análisis en tal sentido de nuestro Ordenamiento Jurídico, podremos concluir diciendo que se trata de una figura jurídica cuyo objetivo principal es proteger al habitante frente a la inactividad de la Administración.

El silencio administrativo, es un tema de mucha importancia en el contexto del derecho administrativo, ya que, la comprensión de las implicaciones que tiene y las consecuencias es fundamental para que se pueda garantizar una protección de los derechos de los habitantes y que haya una transparencia en la gestión pública. También hay que remarcar que a menudo, éste fenómeno pasa desapercibido pero tiene un impacto considerable en la vida de las personas y también en la relación entre administración y administrados.

El silencio administrativo abona y afianza la pasividad y el retraso de la administración lo cual ahonda aún más en la prolongación de los plazos para resolver las peticiones que en su caso puedan efectuar los administrados.

De tal forma, algunos autores lo sindicán como una ficción legal que podría definirse como la estimación o desestimación tácita que la ley liga a la ausencia de respuesta por parte de la Administración respecto a una petición, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido.

Tal como vimos, este se concreta en dos alternativas en función de la naturaleza y contenido de los derechos solicitados:

- a) Bien se adjudica al silencio un sentido positivo, entendiéndose estimada la solicitud.
- b) Bien se adjudica un sentido negativo quedando desestimada la solicitud y abriendo la posibilidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial e interponer los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes.

Me quiero basar en el silencio administrativo negativo. Por ello, principalmente, para que al administrado/habitante no le genere indefensión, la falta de resolución en tiempo y forma por parte del Organismo Público en cuestión.

A lo largo de este trabajo, hemos explorado cómo esta práctica del silencio administrativo negativo genera una sensación de incertidumbre y desconfianza en los habitantes que se podría llegar a evitar, con el simple acto de primero una respuesta negativa fehaciente.

Por lo tanto, es decisivo abordar este problema y buscar soluciones que promuevan la eficacia en la administración pública. Asimismo que no se establezcan mecanismos para gestionar prontamente las solicitudes y dar respuestas en tiempo y forma, pueden generar retrasos en la atención a que se les priva la argumentación de la resolución negada, a más a más habilita a los habitantes a recurrir a los procesos judiciales para obtener una resolución fundada sobre su solicitud.

Vemos que la falta de respuesta expresa por parte de la administración ante las solicitudes de los reclamantes, genera un vacío que puede ser interpretado de diversas maneras, lo que resulta una inseguridad, por ausencia de fundamentos, que podría erosionar la confianza en las instituciones públicas y en el Estado de Derecho.

Por su parte, se tiene que hacer referencia a que el silencio administrativo representa una oportunidad perdida para la resolución de controversias de manera eficiente, ya que en lugar de favorecer o apoyar el diálogo y la colaboración entre la administración y los particulares, el silencio administrativo alimenta la confrontación y la litigiosidad, únicamente pudiendo recurrir a unos procesos judiciales costosos y prolongados para obtener respuestas y claridad en sus demandas legítimas.

Esta falta de actuación por parte de la administración, provoca una sobrecarga en el sistema judicial, pero también impide la búsqueda de soluciones consensuadas y satisfactorias para ambas partes.

Por tal motivo, es necesario promover una cultura de la buena administración que privilegie la comunicación explícita, la diligencia procesal y la atención efectiva a las demandas de los habitantes. Es muy importante fortalecer los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de los plazos administrativos, y también ayudar a impulsar la formación y capacitación del personal administrativo en la parte de gestión de solicitudes y atención a los habitantes.

Es por ello que se tiene que señalar la importante necesidad de impulsar reformas operativas y actitudinales tendientes a limitar al máximo el silencio administrativo y favorecer las respuestas aunque sean negativas a lo requerido por el administrado. De tal manera se abordaría de manera íntegra el silencio administrativo y se promovería mayor eficacia y explicitud en la gestión.

Es decir, en base a todo lo explicado, debemos remarcar que al fomentar el incremento de la argumentación de las respuestas negativas, se desalentará (en virtud a los claros y asertivos fundamentos esgrimidos) la litigiosidad, esto conllevaría a una descompresión de los juzgados, es decir, una reducción de la carga de trabajo / alivio, devolviéndoles recursos que agilizarían los procesos judiciales existentes, mejorando la eficiencia en la administración de justicia y reduciendo los tiempos de espera para resolverlos. A más a más habría un ahorro importantísimo de dinero por parte de los contribuyentes ya que se tendrían menos juicios y por eso se ahorraría mucho tiempo y dinero... y esto es debido a que tendrían unas respuestas bien explicadas y justificadas desde un principio.

Para finalizar habría que constatar si el silencio administrativo es una vía creada en beneficio del retraso de la administración a la hora de resolver, que cabría considerar injustificado en tanto que cada pretensión o petición del ciudadano, requiere o exige un pronunciamiento expreso y concreto por parte de la administración.



## **Bibliografía.**

AGUDO I CUDOLÀ, VICENÇ. Año 1998. Los orígenes del Silencio Administrativo en la formación del Estado constitucional. España.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17384> Recuperado 15 de enero de 2024.

BAUTISTA TRUJILLO, LEIDY XIOMARA / OSPINA CASTELLANOS, NEILA TRUJILLO. La reclamación administrativa como requisito prejudicial ineficaz y dilatorio para acudir a la jurisdicción ordinaria laboral, en demandas contra entidades públicas. España. Año 2017.

<https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/55c871c5-f040-46b4-bd44-46b3f590bf56/content> Recuperado 28 de enero de 2024.

BOE núm. 285, de 27/11/1992, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, documento web <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30/con>, recuperado 27-12-2023.

BOE de 1 de Octubre 2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> Recuperado 25 de enero de 2024.

GARCÍA PÉREZ, MARTA. Silencio Administrativo en España. Marta García Pérez. España. Año 2014. <https://www.revistamisionjuridica.com/el-silencio-administrativo-en-espana/> Recuperado 9 de febrero de 2024.

GONZALEZ NAVARRO, FRANCISCO. Año 1964. Eficacia de la administración y garantía del particular en la Ley de Procedimiento Administrativo. España, <https://doi.org/10.24965/da.vi078-079.2369> Recuperado 9 de febrero de 2024.

IBERLEY (28 de noviembre de 2023). España. Año 2024. Documento web: [https://www.iberley.es/temas/efectos- los-actos-administrativos-61787](https://www.iberley.es/temas/efectos-los-actos-administrativos-61787) Recuperado el 22 de enero de 2024.

JIMÉNEZ FRANCO EMMANUEL. Mejora del control administrativo de las Administraciones Públicas en España: Los órganos administrativos independientes especializados en

resolución de recursos administrativos. España. Año 2016.

<http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-franco-mejora.pdf> Recuperado 7 de enero de 2024.

MINISTERIO DE UNIVERSIDADES DEL GOBIERNO. Pautas y recomendaciones para interponer recursos administrativos ante el Ministerio de Universidades. España. Documento web: <https://universidades.sede.gob.es/fichero-publico/descargar/id/2039> Recuperado 10 de enero de 2024.

PUÑET GOMEZ, PILAR. Una excepción a la excepción de acto firme; las relaciones jurídico-administrativas de naturaleza administrativa. España. Año 2011.  
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/36262pilarpunet-gomezrap186.pdf>  
Recuperado 4 de febrero de 2024.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. Derecho Administrativo. España. 2023.  
<https://www.tecnos.es/libro/biblioteca-universitaria-de-editorial-tecnos/derecho-administrativo-miguel-sanchez-moron-9788430987979/>

SENTENCIA, rec. 451/2001, de 3 de diciembre, ECLI:ES:TS:2002:8073. Tribunal Supremo, sala tercera, Contencioso Administrativo. Recuperada 8 de febrero de 2024.

SENTENCIA 376/2020, 12 de marzo de 2020. Tribunal Supremo, Contencioso Administrativo, sección quinta. Recuperada 4 de febrero de 2024.

SENTENCIA 25/2022, de 20/01/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias sede en Las Palmas de Gran Canaria. Recuperada 27 de enero de 2024.

SENTENCIA 220/2003, de 15 de diciembre de 2003. BOE-T-2004-1052 Recuperada 4 de febrero de 2024.

SENTENCIA 6/1986, de 21 de enero del Tribunal Constitucional. Recuperada 5 de mayo de 2024.

SENTENCIA 272/2023, de 04/12/2023 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sede en Burgos. Recuperada 27 de enero de 2024.

VILLALBA PUADO, LAURA. El Silencio Administrativo. España. Año 2017.

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32539/El%20Silencio%20Administrativo%20-%20Laura%20Villalba%20Puado.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Recuperado 9 de febrero de 2024. Recuperado 6 de febrero de 2024.