

# OBLIGACIÓN DE RESOLVER.

miércoles, 27 de mayo de 2009

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para recibir la notificación, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

- En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

4. Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en la que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

- Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en la Ley.

- Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles notificada.

- Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

- Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

- Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en la Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

7. El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.

Principio general y excepciones.

La primera consideración ha de ir dirigida a poner de manifiesto sobre el silencio administrativo, imponen a la Administración una doble obligación de resolver y notificar, y no regulan los efectos de la falta de resolución, sino de la falta de notificación (o de resolución y notificación), sin que "per se" la falta de resolución (que, obviamente, es un presupuesto para la notificación), tenga efectos propios.

Ello constituye el pórtico a la nueva regulación del silencio administrativo, y amplía, precisa y desarrolla notablemente el contenido, los plazos y las garantías para la efectividad de la obligación de resolver.

La obligación de dictar resolución expresa y de notificarla se extiende a todo tipo de procedimientos administrativos, sea cual sea su forma de iniciación, esto es, tanto los iniciados de oficio como a solicitud del interesado.

Casos particulares y excepciones a la obligación de resolver.

El deber general de resolver y notificar en todos los procedimientos se encuentra matizado en los casos, de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, en los que la Ley configura "a priori" el contenido de la resolución, señalando que "consistirá en la declaración de la circunstancia que concorra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables".

No merece un juicio positivo esta limitación del contenido de la resolución, supuesto que parece presuponerse una especie de automatismo, idéntico en todos los casos, que no siempre está justificado ni tiene por qué darse. Es cierto que en los casos de renuncia o desistimiento el contenido de la resolución no puede ser otro que la constatación de dicha circunstancia, con archivo de las actuaciones, mas no ha de suceder necesariamente lo mismo en los casos de prescripción, caducidad o desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, dado que en estos supuestos la declaración de tales circunstancias exigirá sin duda en muchas ocasiones la realización de operaciones hermenéuticas complejas que, a su vez, implicarán en no pocos supuestos la necesidad de analizar el fondo de la cuestión planteada y los hechos sobre los que versa el procedimiento.

Por lo que se refiere a la prescripción, en cuanto extinción del derecho debatido por el transcurso del tiempo, afecta claramente al fondo de la cuestión material que se debate -a veces, incluso, a la naturaleza o sustancia misma del derecho- e implica un pronunciamiento de fondo susceptible de ser revisado en vía de recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda. No parece por ello muy correcta la limitación que establece la Ley al contenido posible de la resolución en los casos de prescripción, siendo posible vaticinar que la aplicación de este precepto va a motivar, de seguro, no pocas controversias y aun protestas de indefensión sobre la base de una eventual incongruencia omisiva en todas aquellas resoluciones que se limiten a declarar la prescripción como único motivo de rechazo de las solicitudes. No resulta impensable, por otro lado, que la prescripción afecte al derecho de la Administración, y su concurrencia implique precisamente un pronunciamiento favorable al administrado, que no siempre encontrará fácil cabida en el tenor literal del precepto. Con todo lo anterior se quiere decir que la prescripción afecta al fondo del asunto, no siendo un instituto de naturaleza y alcance meramente procedimental, y no permitiendo por ende un rechazo liminar como el que parece pretender la Ley.

En cuanto a los casos de caducidad del procedimiento y de desaparición sobrevenida de su objeto (que, por lo general,

coincidirá con una satisfacción extra-procedimental de la pretensión), si bien es cierto que la declaración o apreciación de su concurrencia presentan un cierto automatismo, también lo es que en numerosos casos dependerán del examen de cuestiones tanto de hecho (p. ej., coincidencia del derecho reconocido extra-procedimentalmente con lo postulado en vía administrativa por el solicitante, en los casos de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento) como jurídicas (así, virtualidad de determinadas actuaciones procedimentales a los efectos de suspender los plazos de caducidad) insusceptibles la mayoría de las veces de reconducirse a la "declaración", muy próxima a la inadmisión "a limine" que parece querer configurar la Ley.

Por su parte, en los casos de desistimiento y de renuncia la Administración, podrá limitar sus efectos al interesado y continuar el procedimiento cuando la cuestión suscitada por su incoación entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. La misma posibilidad de continuación del procedimiento, en los mismos casos, y sólo cuando se trate de procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

Las excepciones a la obligación de resolver están previstas, y están constituidas por "los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración".

La terminación del procedimiento por pacto o convenio está regulada, que bajo la rúbrica de "terminación convencional" prevé que "las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin". Es obvio que si el convenio tiene la consideración de acto finalizador del procedimiento, no procede dictar resolución sobre el mismo objeto.

La segunda excepción a la obligación de resolver está integrada por "los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración", y su fundamento se encuentra precisamente en la innecesariedad de resolución en los casos en los que la intervención administrativa en la actividad o derecho de que se trate se limita al mero conocimiento del ejercicio del derecho o actividad por parte del administrado, aunque sea para ejercer un eventual control "a posteriori".

Plazo máximo y plazo de aplicación supletoria para resolver y notificar: suspensión y ampliación de plazos.

Los plazos máximo y de aplicación supletoria para la notificación de la resolución expresa, o, lo que es lo mismo, de duración de los procedimientos.

Por lo que se refiere al plazo máximo, la Ley se remite al fijado por la norma reguladora del respectivo procedimiento, que no podrá exceder de seis meses. Ocioso es decir que dicho límite rige únicamente para los procedimientos regulados reglamentariamente, pudiendo la Ley reguladora del respectivo procedimiento, estatal o autonómica, en su respectivo ámbito competencial, fijar otro mayor: el principio de jerarquía normativa impide que el contenido de una Ley afecte a las futuras, sin que por lo mismo fuera necesaria la excepción, que tampoco sería estrictamente necesario, en términos jurídico-formales, salvaguardar la primacía de las normas comunitarias, que obviamente pueden contemplar plazos mayores.

En lo que hace al plazo máximo supletorio para notificar la resolución expresa, en defecto de previsión específica en las respectivas normas reguladoras, será, de tres meses.

También las normas sobre la fijación de los efectos de la determinación tanto del plazo máximo como del supletorio: dichos plazos se contarán en los procedimientos iniciados de oficio desde la fecha del acuerdo de iniciación, y en los iniciados a solicitud del interesado desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. Interesa destacar que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado el "dies a quo" no viene determinado por la fecha de presentación de la solicitud cuando la misma se realiza en órgano distinto del competente para la tramitación, sino por la fecha en que la solicitud tiene entrada en el órgano competente para la repetida tramitación. Esta mención al "órgano competente para la tramitación" -que no resolución- puede plantear problemas en los casos en que deban intervenir varios órganos administrativos en el tramitar el procedimiento tenga efectos muy débiles desde el punto de vista de la duración efectiva del procedimiento (no así en otros ámbitos, como puede ser, por ejemplo, la interrupción de la prescripción del derecho material del interesado), supuesto que la obligación de resolver y notificar no nace desde tal fecha, sino desde la posterior en que tiene entrada en el "registro del órgano competente para su tramitación".

Estas normas sobre determinación de los plazos para resolver y notificar (máximo y supletorio) en los procedimientos han de ponerse en relación con las contenidas en los números 5 y 6 del propio art. 42 en torno a la suspensión y a la ampliación de plazos, las cuales relajan en gran medida el tenor preceptivo de las reglas sobre fijación de plazos, muy fundamentalmente por los supuestos de suspensión del transcurso de los plazos que contiene el nº 5.

En efecto, el artículo 42.5, en redacción que supone una novedad respecto del texto de 1992, dice que "el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender" en los cinco supuestos que enumera. En principio, y pese a la relativa imprecisión de que adolece en este punto la Ley, parece plausible entender que el "plazo máximo legal" susceptible de suspenderse es el aplicable al procedimiento de que se trate por su normativa reguladora, tanto si está fijado en norma de rango legal (o de Derecho comunitario europeo) como de carácter reglamentario, bien sea el establecido expresamente para el procedimiento en cuestión, bien sea el supletorio de tres meses previsto en el artículo 42.3.

Por lo que se refiere a los cinco supuestos de suspensión regulados en la Ley, es de destacar que en tres de ellos no se fija una duración máxima a la suspensión, por lo que el procedimiento podrá verse suspendido indefinidamente, lo que

en ciertos casos podrá dar lugar a la prolongación abusiva y fraudulenta del procedimiento; se trata de los siguientes supuestos:

Pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas.

Pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados.

Iniciación de negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio que dé lugar a la terminación del procedimiento en los términos previstos en el artículo 88 de la Ley.

En los otros dos supuestos de suspensión (subsanción de defectos por los interesados e informes preceptivos y determinantes) sí se fijan plazos máximos de duración de la suspensión (diez días con posibilidad de prórroga por otros cinco, y tres meses, respectivamente).

A propósito de la suspensión del plazo por haberse requerido al interesado la subsanción de defectos o la aportación de documentos, con independencia de su duración máxima señalada por la Ley, el Tribunal Supremo tiene declarado que "en principio, no cabe dejar en manos de la Administración la posibilidad de interrumpir a su arbitrio el cómputo del plazo mediante el cómodo recurso de requerir al beneficiario de esa figura jurídica la aportación de documentos, salvo que se trate de aquellos cuya aportación sea indispensable para resolver y cuya no aportación podría acarrear la caducidad del procedimiento". Obviamente esta doctrina sería de íntegra aplicación al supuesto en que la Administración formulase sucesivos requerimientos de subsanción de defectos o aportación de documentos, con las consiguientes suspensiones. En cuanto a la causa de suspensión derivada de haberse solicitado "informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución", no deja de plantear problemas interpretativos a la hora de precisar qué sean informes "determinantes" en relación con el contenido de la resolución que se dicte. El concepto de informes preceptivos está suficientemente claro, en cuanto que tal carácter dimana, precisamente, de la disposición legal que en cada caso lo exija, mas el carácter "determinante" no aparece definido en ninguna norma, sin que a estos efectos resulte de demasiada utilidad cuando se refiere a los informes "que se juzguen necesarios para resolver", dado que este tipo de informes se contraponen por el precepto a los preceptivos por disposición legal. Dado que la posibilidad de suspensión se condiciona al carácter preceptivo y determinante, parece útil equiparar, a los efectos de reducir la discrecionalidad en la utilización de este motivo de suspensión del plazo de resolución, el carácter de "determinante" al de "vinculante", de tal suerte que sólo la solicitud de informes que sean preceptivos y vinculantes podrá dar lugar a la suspensión del plazo de resolución.

Por lo que hace a la ampliación de plazos, la Ley contempla el supuesto, frecuente en los procedimientos masivos, de que "el número de las solicitudes formuladas o (de) las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo para resolver", en cuyo caso el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Además de este "remedio" administrativo a la insuficiencia de medios, la Ley configura, con carácter excepcional, la posibilidad de acordar la ampliación del plazo máximo de notificación y resolución, sólo por una vez y por un plazo que no puede ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento. Parece evidente que el plazo "establecido para la tramitación del procedimiento" -tope máximo de la ampliación- será el que, en cada caso concreto, tenga el procedimiento de que se trate, esté fijado por norma legal, reglamentaria o comunitaria, y sea el plazo legal máximo, el supletorio de tres meses u otro distinto señalado por la normativa aplicable. De ello se deduce que con la ampliación puede llegar a duplicarse el plazo de resolución y notificación. Contra el acuerdo de ampliación no cabrá recurso alguno. Tanto para los supuestos de suspensión como de ampliación se exige la notificación a los interesados (con alguna excepción), que cabe calificar de irrelevante.

Información a los interesados y responsabilidad de los empleados públicos y autoridades.

Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso" (esto es, con independencia del resultado de la obligación de publicar y actualizar las relaciones de procedimientos) una obligación de informar a los interesados, en cada uno de los concretos procedimientos administrativos que se tramiten, "del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente". Ya hemos señalado anteriormente, que para el cómputo del plazo máximo de resolución, que es la fecha de entrada de la solicitud en el registro competente para la tramitación -y no la de la presentación de dicha solicitud en cualquier registro administrativo- la que determina el inicio del cómputo del período de silencio; también es la fecha que sirve, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, para hacer nacer la obligación de la Administración de suministrar la comunicación que regula el precepto, lo que, como se apuntó más arriba, genera una cierta inseguridad para el interesado, que debe esperar a que se le entregue la comunicación prevista en la norma para conocer la fecha de eventual producción del silencio, así como el sentido de éste.

Hay que destacar, en todo caso, que esta obligación administrativa de informar sobre el silencio (plazo y efectos) debe ser considerada como una simple garantía para los administrados, sin que en ningún caso autorice a considerar legitimado el silencio como modo sustitutivo de la resolución expresa para la conclusión del procedimiento; esto es, el conocimiento por el interesado del plazo y el sentido del silencio no enerva la obligación general de la Administración de

dictar resolución expresa.

No resuelve la Ley la contradicción que puede producirse entre la información suministrada por la Administración y la posibilidad de suspensión y ampliación de plazos previstos por la Ley. En tales casos hay que entender que el plazo contenido en la información inicial proporcionada por la Administración se ve modificado por la referida ampliación o suspensión, sin tener un efecto vinculante para la Administración. Ahora bien, para que ello sea así es preciso que tanto el acuerdo de suspensión como el de ampliación se hayan notificado en forma al interesado.

Como una particularización de la regla general contenida en la Ley ("responsabilidad de la tramitación"), establece la responsabilidad del personal encargado del despacho de los asuntos y de los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. La responsabilidad no sólo se extiende al personal y titulares de los órganos competentes para resolver, sino de los órganos competentes para instruir y resolver. Se continúa de esta manera la tradición de nuestro Derecho, que arranca de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El incumplimiento de dicha obligación puede dar lugar a dos tipos de responsabilidad: la disciplinaria, y aquella "a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente". De esta manera, se deja abierta la puerta a que la normativa sectorial reguladora de determinadas materias, o la estatutaria o laboral aplicable al personal de que se trate prevean consecuencias distintas y específicas para el incumplimiento de la obligación de resolver. Claro está que en tales casos de dualidad de consecuencias, cuando ambas tengan naturaleza punitiva o sancionadora habrá que tener en cuenta el principio "non bis in idem" para evitar que sean doblemente juzgados unos mismos hechos con dualidad de sanciones. Interesa destacar que la reforma de 1999 elimina del precepto la consecuencia, para el empleado público incumplidor, de la remoción del puesto de trabajo, que contemplaba la ley de 1992, tipificando una nueva infracción administrativa.

#### EL SILENCIO ADMINISTRATIVO: INTRODUCCIÓN.

La institución del silencio administrativo ha sido tratada y estudiada atendiendo a muy variadas perspectivas: puede considerarse el silencio administrativo en el ámbito de las relaciones interorgánicas o interadministrativas, como modalidad o instrumento de control, siendo éste el tradicional campo de aplicación del silencio administrativo positivo. Igualmente, en el silencio administrativo como garantía de los ciudadanos frente a la falta de respuesta de la Administración a sus solicitudes podemos encontrar la mayor parte de los desarrollos teóricos sobre esta institución en el último medio siglo. En fin, puede considerarse también el silencio administrativo en su vertiente de sanción a la Administración negligente que incumple los plazos de resolución de los procedimientos administrativos.

Obviando ahora, en atención al más limitado objeto de este trabajo, tales perspectivas teóricas, no puede dejar de advertirse que quizás tanto desde un punto de vista doctrinal como atendiendo a la costumbre pudiera resultar lo más adecuado abordar el análisis del silencio administrativo atendiendo a la tradicional distinción entre silencio positivo y silencio negativo, con independencia de la forma de iniciación del procedimiento (de oficio o a instancia del interesado); y ello no sólo por comodidad o inercia histórica, sino por cuanto la Ley establece una clara diferenciación entre el silencio positivo, al que se le otorga la naturaleza de acto administrativo finalizador del procedimiento "a todos los efectos", y el silencio negativo, que constituye una ficción legal dotada de los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso procedente, teniendo tal distinción básica otras repercusiones, como por ejemplo en materia de cómputo de plazos.

Dicho lo anterior, es lo cierto, sin embargo, que razones de claridad expositiva y de respeto a la sistemática y el tenor de la Ley aconsejan orientar la exposición en forma de comentario de los preceptos respectivos, lo que determina la asunción de la distinción entre el silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, y la falta de resolución expresa en los iniciados de oficio.

Naturaleza del silencio y efectos sobre la actuación administrativa posterior.

Recogiendo los criterios sentados tradicionalmente por la jurisprudencia, la Ley configura el silencio positivo como un auténtico acto administrativo ("acto administrativo finalizador del procedimiento", mientras que el silencio negativo tiene los "solos efectos" de permitir al interesado la interposición del correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional contra la desestimación de su pretensión.

Consecuentemente con esta conceptualización, y sobre la base de que el silencio no enerva el deber de la Administración de dictar resolución expresa, el silencio positivo constituye un acto administrativo declarativo de derechos, por lo que "la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo". Esta expresión legal que configura como nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. La vinculación de la actuación administrativa posterior al silencio positivo hay que entenderla, pues, en el sentido relativo que impone la posible concurrencia de la causa de nulidad. Ahora bien, de darse tal circunstancia, para desconocer el acto producido por silencio favorable al interesado habrá que proceder a iniciar un procedimiento de revisión de oficio del acto nulo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley.

Por lo que se refiere a los efectos del silencio negativo sobre la actuación administrativa posterior, el silencio negativo, que "en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio". Ahora bien, que ello sea así y que el silencio negativo sea insusceptible de consolidar una situación jurídica desfavorable para el interesado no significa que esta institución no plantee importantes problemas.

Eficacia de los actos presuntos: modos de hacerlos valer.

Modo de hacer valer el silencio administrativo, así como el momento de producción de sus efectos, en regulación que no deja de suscitar algunos problemas que inmediatamente se analizan.

En principio, su ámbito de aplicación al silencio positivo, dado que su tenor literal se refiere a los "actos administrativos producidos por silencio administrativo". Ya se ha visto antes que sólo el silencio positivo tiene la naturaleza de acto

administrativo, mientras que el negativo constituye una mera ficción legal dotada de los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso procedente.

No dejan de plantearse algunos problemas en relación con el plazo para interponer recurso administrativo o jurisdiccional tanto contra los actos estimatorios, por silencio positivo (supuesto no improbable en los casos de procedimientos con pluralidad de interesados en los que, a la estimación por silencio positivo con producción de efectos favorables para uno de los interesados, se anuda una eventual lesión de derechos o intereses para otros interesados comparecidos que les legitima para recurrir), como contra la desestimación presunta por silencio negativo. Dichos problemas derivan de la limitación de plazos para recurrir.

No deja de ser curioso, a propósito de la determinación del plazo para recurrir en los casos de silencio, que frente a la naturaleza del silencio negativo como mera ficción legal habilitante tan sólo de la interposición de los recursos procedentes, hable de "acto presunto" para referirse al silencio negativo. La naturaleza del silencio negativo, pues emplea la expresión "efectos del silencio administrativo" para referirse tanto al positivo como al negativo. La distinta configuración de las dos clases de silencio en la Ley. Acto y ficción legal, respectivamente obliga igualmente a interpretar la expresión "se produzca el acto presunto" como equivalente a "se produzcan los efectos del silencio", en el caso del silencio negativo. Pues bien, sentada la idéntica configuración de las reglas para el cómputo de los plazos de recurso en los dos tipos de silencio, subsiste el problema de la determinación exacta del plazo para recurrir con ambos recursos de alzada y de reposición, respectivamente, un plazo de tres meses a contar del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio. Por otra parte tenemos un plazo de seis meses para la interposición de recurso contencioso-administrativo a contar "a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto". Los plazos que se acaban de exponer plantean el problema de la compaginación de su carácter preclusivo con la subsistencia del deber de resolver por parte de la Administración. En nuestra opinión, y sin dejar de apreciar una cierta inseguridad jurídica en la regulación que de este extremo, hay que concluir que la existencia de unos plazos concretos y determinados para interponer los recursos hace que, una vez transcurridos aquéllos, no se pueda interponer el recurso pertinente frente a la estimación o desestimación por silencio. Ahora bien, que ello sea así no quiere decir que -dando por sentada la subsistencia de la obligación de resolver expresamente por parte de la Administración- una vez dictado el acto expreso no pueda interponerse el recurso contra dicha resolución, que en ningún caso tendría carácter de mera confirmación de un acto previo consentido. Entendemos, además que esta solución es aplicable tanto a los supuestos de silencio positivo como negativo. En cuanto al silencio negativo ello es evidente porque carece de la naturaleza de acto administrativo susceptible de adquirir firmeza por consentimiento; y en cuanto al silencio positivo, tampoco parece descabellada la posibilidad de reabrir el plazo de impugnación con la resolución expresa, puesto que en otro caso carecería de todo sentido el mantenimiento de la obligación de resolver por la Administración. Con ser sin duda un caso más infrecuente, ya hemos señalado anteriormente que no es descartable la presencia de interesados en el procedimiento, portadores por tanto de legitimación para recurrir, distintos del beneficiario del silencio positivo.

Cuestión distinta de la abstracta y formal determinación de los plazos para recurrir, en los casos tanto de silencio positivo como negativo, es la a nuestro juicio clara falta de legitimación activa de que adolecerá el beneficiario por el silencio positivo, eventual poseedor incluso de un certificado acreditativo del silencio que hubiera podido hacer valer ante diversas instancias, mas ello será un motivo de inadmisión o desestimación del recurso -administrativo o contencioso-administrativo- distinto del transcurso del plazo.

Un medio especial para acreditar la existencia de los actos presuntos que, por lo que llevamos diciendo, parece aplicable únicamente a los supuestos de silencio positivo, único productor de actos administrativos. Se trata del certificado acreditativo del silencio producido, que la Ley permite solicitar del órgano competente para resolver. Resta, por último, apuntar que ahora se comenta una especie de eficacia del silencio positivo, al decir que "los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada". Se trata, pues, de una eficacia no limitada al ámbito de las relaciones entre el interesado y la Administración silente, sino con alcance frente a terceros, sean otras Administraciones Públicas o particulares, similar a la que producen los documentos públicos según el régimen del artículo 1218 del Código Civil.

#### FALTA DE RESOLUCIÓN EXPRESA EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO.

En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.
2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

La expresión "silencio administrativo" para referirse a los efectos de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, bien que, como inmediatamente veremos, en el importante grupo de supuestos constituido por los procedimientos susceptibles de producir efectos favorables, dicha falta de resolución expresa produce efectos desestimatorios idénticos a los que se derivan del silencio negativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, y merece del legislador la denominación de "silencio administrativo". Es digno de elogio que el legislador a la hora de regular los efectos de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio pero susceptibles de

dar lugar al reconocimiento o constitución de derechos o situaciones jurídicas individualizadas: se trataba de un extremo huérfano de regulación legal que había provocado algunas dudas en la doctrina en cuanto a la determinación precisa de sus efectos.

En efecto, el deber general de resolver (y, si hay interesados comparecidos, de notificar) que también pesa sobre las Administraciones Públicas, aun transcurrido el plazo máximo, los efectos del silencio en los procedimientos iniciados de oficio pero susceptibles de producir efectos favorables para los interesados. Tal producción de efectos, sin embargo, se condiciona a que los interesados hayan comparecido en el procedimiento de que se trate, lo que, dando por supuesto que esa comparecencia tiene por objeto el ejercicio de pretensiones, configura una situación estructural idéntica a la del silencio negativo, el único elemento accidental en el que se advierte variación es el dato de la iniciación del procedimiento, que se ha producido de oficio, si bien la comparecencia de los interesados elimina toda diferencia que pudiera derivarse de la simple circunstancia de la forma de iniciación. En este caso, los efectos de la falta de resolución expresa son los de habilitar a los interesados comparecidos para entender desestimadas sus pretensiones.

En cuanto al cómputo del plazo para entender producida la desestimación por silencio (bien sea el fijado por la propia normativa reguladora del procedimiento, bien el supletorio de tres meses, el "dies a quo" estará constituido por la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento, siendo irrelevante a estos efectos la fecha en que hubiera tenido lugar la personación del interesado o interesados).

A falta de mayores precisiones, lo cierto es que la aplicación de la regla general del silencio negativo en estos procedimientos iniciados de oficio no dejará de plantear problemas en los casos de pluralidad de interesados comparecidos en el procedimiento ejercitando pretensiones diferentes y aun contradictorias,

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución". Esta regla, pudiera parecer aplicable tanto a los procedimientos susceptibles de producir efectos favorables como a los productores de actos de gravamen, de tal suerte que su aplicación estricta podría enervar en un gran número de supuestos la aplicación no sólo del instituto de la caducidad, sino también del silencio negativo, lo que no se avendrá en muchos casos con criterios de justicia, al permitir a los interesados mantener abierto indefinidamente el procedimiento. Es por ello por lo que, dada la sustancial identidad entre los procedimientos susceptibles de producir actos favorables en que hubiesen comparecido los interesados y los procedimientos iniciados a solicitud de los propios interesados, debiera aplicarse en ambos casos, cuando se produjese la paralización por causa imputable al interesado, la regla general de archivo de las actuaciones. La interrupción del cómputo del plazo para resolver y notificar sería, entonces, por razones tanto de justicia como de coherencia legal, de aplicación sólo a los procedimientos sancionadores o con efectos de gravamen. En cualquier caso, la pendencia indefinida de un procedimiento por la no cumplimentación de trámites por los interesados queda excluida de raíz.

Los efectos característicos de la caducidad del procedimiento serán la incomunicación o estanqueidad que la caducidad produce entre los ámbitos material o de fondo del derecho debatido y procedimental: la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones (en este caso de la Administración), pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. La ininterrupción del procedimiento debe entenderse desde la fecha de iniciación del procedimiento, y no desde la de declaración de caducidad.

La declaración de caducidad deberá limitarse a ordenar el archivo de las actuaciones, y constituye un acto debido para la Administración, sin que la Ley regule de forma específica los efectos de la falta de declaración de caducidad.