

Los procedimientos formalizados como ámbito de aplicación del silencio positivo. Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007

Alina del Carmen Nettel Barrera
Becaria del Departamento de Derecho
Administrativo de la Universidad de Barcelona

1. La trascendencia de la determinación del tipo de procedimiento que la Administración está obligada a resolver.

1.1. Clasificación del procedimiento administrativo atendiendo al sujeto que lo impulsa. El interés de la Administración *versus* el interés del ciudadano. 1.2. La Ley 30/1992 y la normativa aplicable a los contratos de las administraciones públicas (las garantías del procedimiento y la determinación de derechos y deberes). 1.3. La petición ciudadana reconocida bajo la exigencia de corresponderse a un procedimiento formalizado. 1.4. Los principios que rigen las relaciones entre las administraciones públicas, la asistencia y la cooperación.

2. La cuota mínima de derechos de los ciudadanos en el ejercicio de la técnica del silencio administrativo establecidos en el procedimiento administrativo común.

2.1. La remisión normativa a los procedimientos formalizados. Objeto de la disposición adicional primera de la Ley 4/1999. 2.2. La obligación de resolver, el plazo máximo en la Ley 30/1992, parámetro de los procedimientos regulados por otras normativas. 2.3. El agotamiento de la obligación de resolver de las administraciones públicas (principio *non liquet* y los procedimientos formalizados).

3. El silencio administrativo en el ámbito de las obligaciones pecuniarias.

3.1. La asignación equitativa de los recursos públicos, la previsión constitucional de reserva de ley. 3.2. Derechos preexistentes, el derecho patrimonializado de demora. 3.3. El impacto económico de la postura adoptada por el Tribunal Supremo.

4. Conclusiones.

Bibliografía.

Antes de cumplirse un año desde que el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo determinara que la reclamación de intereses en el transcurso de la ejecución de un contrato debidamente adjudicado no es un procedimiento autónomo sujeto a las reglas del procedimiento administrativo común, la nueva Ley de contratos del sector público vino a aclarar, en su disposición final octava y a propósito de determinar cuál será el sentido que el silencio de la Administración debe adoptar en determinados casos, que las peticiones de los ciudadanos dan lugar a un procedimiento distinto del iniciado por la Administración pública.

Lo establecido por la disposición final octava de la Ley de contratos del sector público no habría de dar lugar a un comentario extenso, puesto que como en tantas otras normativas el legislador opta por exceptuar la regla general del silencio positivo a los procedimientos iniciados a petición del interesado cuando incumben a ciertos intereses que particularmente habrían merecido la resolución expresa de la Administración. En este caso, corresponde a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades, el ejercicio de prerrogativas administrativas o a cualquier otra cuestión relativa de la ejecución, consumación o extinción de un contrato administrativo. En la disposición final octava se formaliza una de las reglas que establece el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, para excepcionar la regla general a favor de la estimación de las solicitudes ciudadanas ante el silencio de la Administración, pero lo que hace peculiar a esta disposición es que viene a desestimar un criterio que el Tribunal Supremo había establecido tan sólo ocho meses antes y que ahora más que nunca parece estar articulado únicamente en función de lograr la inoperatividad del silencio administrativo con efectos

positivos sin importar las confusiones aportadas a la teoría del procedimiento, y, como señala C. Chinchilla Marín, sin apreciar la importancia del carácter garantista que se pretende aportar al silencio administrativo en la regulación actual.¹

La aplicación de ésta técnica ha merecido serias críticas por parte de la doctrina ante la voluntad del legislador que ha procurado su generalización y robustecimiento, pero han sido los tribunales quienes han instado a su eliminación a través de criterios jurisprudenciales como el que se comenta en el presente trabajo, y aquellos que se refieren a la aplicación de la teoría de la inexistencia de los actos presuntos contrarios al ordenamiento jurídico,² en su conjunto. La jurisprudencia neutraliza los objetivos planteados por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y aunque si bien el propósito para una cierta mayoría puede ser defendible los fundamentos difícilmente lo son,³ siendo indudable que ante este panorama los ciudadanos no pueden atenerse a la producción de actos presuntos con efectos positivos tal como lo establece el texto legal vigente.

Resulta interesante seguir el procedimiento legislativo y encontrar que las enmiendas que fueron presentadas al apartado segundo de dicha disposición final octava sustancialmente se concentraron en proponer que sean estimadas las solicitudes de los ciudadanos cuando se trate del reconocimiento o ejecución de actos administrativos o de derechos de crédito reconocidos o sus intereses de demora,⁴ dichas enmiendas no parecen responder al conocimiento previo de la sentencia que nos ocupa, pues simplemente su objetivo era el de evitar la desestimación de las solicitudes, inclinándose por la aplicación del silencio positivo –seguramente por la trascendencia en términos políticos de la medida–. Sea como fuera, dichas enmiendas no llegaron a modifi-

1. CHINCHILLA MARÍN, Carmen. "Silenci administratiu: delimitació jurisprudencial del seu àmbit d'aplicació (comentari a la sentència del Tribunal Suprem de 28 de febrer de 2007)", *Quaderns de Dret Local*, 16, febrero, Fundació Democràcia i Govern Local, Barcelona, 2008, p. 26 y ss.

2. La producción de los actos presuntos con efectos positivos *contra legem* ha sido objeto de varias corrientes jurisprudenciales. En la actualidad, el Tribunal Supremo, sin poder pronunciarse con fundamento en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sostiene que la producción del acto presunto se sujeta al cumplimiento de aquel requisito sustantivo, por lo que su ausencia implica la inexistencia del acto y puede ser revocado por la Administración sin los procedimientos previstos en la Ley 30/1992. Véase NETTEL BARRERA, Alina del Carmen. "Silencio positivo *contra legem* en el Derecho urbanístico, punto crítico de encuentro en los principios de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, de próxima publicación.

3. Así lo afirma J. Torre de Silva y López de Letona respecto de la negativa del Tribunal Supremo para entender estimadas por silencio las peticiones del pago de intereses, "teniendo en cuenta los retrasos que suelen producirse para dar respuesta a las solicitudes formuladas por los contratistas en la ejecución de contratos, y al elevado número de éstas, se trata sin duda de un propósito sensato. Pero la sensatez del propósito no es siempre garantía de acierto en la solución". TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA, J. "El silencio administrativo y la caducidad en los procedimientos administrativos en materia de contratos públicos: en especial, la resolución por incumplimiento del contratista (STS de 2 de octubre de 2007)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, enero-marzo, Civitas, Madrid, 2008, p. 108.

4. Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 95-22, de 29 de marzo de 2007, enmiendas 109 –Grupo Parlamentario Popular en el Congreso–, 300 y 301 –Grupo Parlamentario Catalán (CiU)–, y *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VIII Legislatura, núm. 112, de 20 de septiembre de 2007, enmienda 23 –Grupo Popular en el Senado.

car el texto original, quedando la redacción tal como la encontramos en el texto definitivo.

No podemos olvidar que la producción del silencio administrativo positivo desde su incursión como regla general en la legislación estatal ha traído consigo múltiples críticas en la doctrina y el resurgimiento de una jurisprudencia en donde los tribunales se constituyen como garantes de los intereses de la Administración ante la posible estimación de las peticiones de los ciudadanos, y qué duda cabe que en el ámbito de las obligaciones pecuniarias esta cuestión adquiere una trascendencia sustancial. La transferencia de fondos públicos sin la labor de asignación a través de la actividad de las administraciones públicas evidentemente plantea serios problemas en la planeación y estabilidad económica del Estado y, por otro lado, en cuanto responde a la petición de pago de intereses –como en el caso que nos ocupa– responde a un derecho patrimonializado de demora, por lo que la interpretación dada por el Tribunal Supremo tiene repercusiones importantes y directas en el patrimonio de los ciudadanos.

El 28 de febrero de 2007 el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se reunió para dictar sentencia y así resolver el recurso de casación número 302/2004, interpuesto por la Administración del Estado en contra de la sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de octubre de 2003, en la que se había estimado el recurso basado en la acción de inactividad prevista en el artículo 29.2 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, por la inejecución del acto firme de reconocimiento de derechos al cobro de intereses devengados por la demora en el pago de la cantidad principal, producto del la operatividad del silencio administrativo. El Tribunal Supremo optó por desestimar el recurso de casación, dando lugar a una sentencia que en lo sucesivo fue precedente en otros recursos de casación⁵ resueltos en el mismo sentido. Estimamos que tanto el Tribunal Supremo como los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas habrían de observar detenidamente la redacción de la disposición final octava de la Ley de contratos del sector público, con el obje-

to de evitar caer en una posición de incoherencia ante un criterio jurisprudencial destinado al fracaso tanto por su falta de consistencia teórica como por la entrada en vigor de la Ley de contratos del sector público.

1. La trascendencia de la determinación del tipo de procedimiento que la Administración está obligada a resolver

La primera cuestión que valora el ponente de la sentencia para llegar a considerar que en el caso que nos ocupa no se ha producido la estimación de la petición de pago de intereses en virtud de la técnica del silencio administrativo, previa solicitud del recurrente, es precisamente la que se refiere a la determinación del tipo de procedimiento por el cual debía haberse resuelto la petición, ya que, atendiendo a su forma de iniciación, de encontrarnos ante un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, jugaría a favor del peticionario la regla del silencio administrativo positivo, puesto que la petición de intereses recurrida no incurre en ninguno de los supuestos de excepción a los que se refiere el artículo 43.2 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, es decir, no se corresponde a procedimientos referentes al derecho de petición, no se tiene como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, ni tampoco da lugar a un procedimiento por el cual se impugnen actos o disposiciones y por supuesto el texto de la Ley de contratos de las administraciones públicas no contaba con una disposición que exceptuara la aplicación de la técnica del silencio positivo en los casos de peticiones de pago a cargo de la Administración, como sí lo habían hecho desde hace ya algún tiempo algunas otras leyes en el ámbito de las obligaciones pecuniarias.⁶

Habiéndose anunciado el sentido por el cual se llegaría a establecer el criterio del fallo que resolvió el asunto, el Tribunal Supremo procura fundamentar su posición entrando al estudio de la normativa en mate-

5. Véase la STS de 29 de mayo de 2007, STS de 12 de junio de 2007, STS de 19 de junio de 2007, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 625/2007, de 23 de marzo, y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 821/2007, de 4 de mayo. Incluso este último tribunal advierte que pese a haber considerado en ocasión de otras sentencias (31 de marzo de 2006 y 16 de febrero de 2007) que la producción de actos presuntos en el procedimiento de contratación era posible, “ese criterio ya no se puede mantener en razón de la sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de febrero”, debiéndose reconducir la ejecución del contrato y todas sus incidencias al procedimiento iniciado de oficio de adjudicación contractual.

6. Un ejemplo es la Ley 23/2002, de 18 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos en relación con el régimen de silencio administrativo y el plazo de resolución y notificación, y de primera modificación de los artículos 81, 82 y 83 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, que tras la reforma, el artículo 81 apartado tercero, letra b), expresamente señala que serán desestimadas las solicitudes de pago a cargo de la Generalidad entre otros supuestos como la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

ria de contratación administrativa, particularmente en relación con la inexistencia de un procedimiento formalizado que tuviera por objeto la petición de intereses dirigida a la Administración y el acceso a la información del expediente para el cómputo de los mismos, cuestiones a las que nos referiremos más adelante.

1.1. Clasificación del procedimiento administrativo atendiendo al sujeto que lo impulsa. El interés de la Administración *versus* el interés del ciudadano

Esta clasificación de los procedimientos administrativos regulada en los artículos 68 y siguientes de la Ley 30/1992 y que atiende a la persona que los impulsa establece que el procedimiento administrativo puede ser iniciado por la instancia de un ciudadano o “de oficio” por la propia Administración, admitiendo esta última un criterio subjetivo mixto, pues como se puede apreciar en el artículo 69.1 el ciudadano también puede participar en el impulso de este tipo de procedimiento por medio de la denuncia.⁸ Aun en los casos en que la denuncia es facultativa y esté involucrado un beneficio al ciudadano implica como fin último la persecución de un interés general ante el interés particular del ciudadano.⁹ Es en este argumento donde en realidad se constituye el criterio clasificador de los procedimientos enunciados en el ya mencionado artículo 68 de la Ley 30/1992.

7. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 2000, p. 287. La instancia en un procedimiento administrativo es “el acto del interesado por el que se promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la Administración una petición”, por lo que a ambas le es aplicable la obligación de resolver del artículo 42 de la Ley 30/1992.

8. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de...*, *op. cit.*, p. 284 y 285. Define la denuncia en el procedimiento administrativo como un acto de particular por el que se ponen en conocimiento del órgano administrativo hechos que determinarán la incoación de un procedimiento administrativo. Suele ser catalogado por la doctrina entre los supuestos de colaboración de los administrados a la función administrativa, y tiene como límite poner en conocimiento del órgano administrativo hechos que obligan a la Administración a actuar, pudiéndose dar en dos supuestos: a) por constituir un deber del ciudadano establecido en la norma, o b) como facultad, cuando la denuncia es voluntaria.

9. Como ejemplo, véase el artículo 48 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas.

10. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de...*, *op. cit.*, p. 283. Señala, además, que aunque el principio dispositivo no rige en el procedimiento administrativo, pudiendo ampliarse a otras cuestiones derivadas del expediente, no puede dejar de resolver las planteadas por el interesado.

11. Véase GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Procedimiento administrativo local*, tomo I, Lustel, Madrid, 2005, p. 167-170.

12. El procedimiento, a su vez, responde a una doble causa. La primera, “siendo la Administración una persona moral, su voluntad se forma mediante la actuación de una serie de voluntades correspondientes a los titulares físicos de sus órganos; de otra, del hecho

La petición del particular que da inicio a un procedimiento administrativo por instancia del interesado y el acto administrativo de trámite que inicia el procedimiento de oficio comparten un elemento común, la delimitación del objeto del procedimiento,¹⁰ obligando en el primer caso a resolver lo planteado por los interesados como eje central del procedimiento. Queda pues planteado, por la constitución del objeto, el interés particular o general perseguido como fin último del procedimiento.

Si se plantea el juego de intereses que participan en el procedimiento administrativo como un criterio de clasificación de éstos, nos encontraremos ante una situación compleja por cuanto los intereses particulares pueden estar relacionados con el interés general y la participación de los particulares en la gestión de los intereses generales,¹¹ lo que nos lleva actuaciones complejas por las que el procedimiento administrativo ha de cumplir su función como forma de integración de la voluntad administrativa,¹² por lo que no hay que perder de vista que cuando se pretende abordar al procedimiento en cuanto el interés que persigue, éste se refiere estrictamente al objeto del procedimiento y no al interés general *latu sensu* que intrínsecamente persigue el procedimiento administrativo.¹³

El interés pretensivo¹⁴ que los ciudadanos persiguen con la solicitud por la que se inicia un procedimiento administrativo responde a “los efectos favora-

de que por las exigencias propias del Estado de derecho, se ha tendido cada vez más a una juridización del actuar administrativo”. Esta juridización –formalización– del procedimiento responde a un conjunto de formalidades arbitradas como garantías del administrado y a alcanzar un mayor acierto y eficacia en las resoluciones adoptadas por medio del procedimiento. Véase GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen I (parte general), 13ª edición, Madrid, Tecnos, 2002, p. 611 y 612. Tal importancia del procedimiento administrativo merece dos menciones en la Constitución española, en el artículo 105.3, reserva de ley para regular el procedimiento administrativo previendo la audiencia del interesado “cuando proceda”, y en el artículo 149.1.18, regulación de las competencias para legislar en materia de procedimiento administrativo. Véase GARRIDO FALLA, Fernando; FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. *Régimen jurídico y procedimiento administrativo de las administraciones públicas (un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª edición, Civitas, Madrid, 2000, p. 303 y 304.

13. Y que se hace patente cuando se compara al procedimiento administrativo con el judicial, pues “el procedimiento administrativo, por encima de su función de garantía de los derechos de los administrados, tiene como fin primordial la satisfacción del interés general”. GARRIDO FALLA, Fernando; FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 304.

14. CIERCO SIERA, César. *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002, p. 159. El autor plantea este criterio como resultado de una “primera aproximación” de la bipartición establecida para los efectos del procedimiento, señalando que el planteamiento puede resumirse en el aforismo *beneficium non confertur invito*.

bles o adversos que puede provocar la actuación administrativa en los patrimonios jurídicos de los sujetos destinatarios de la resolución”,¹⁵ de manera que la esfera jurídica de los ciudadanos pueda verse modificada. Independientemente de las críticas que pueda merecer este criterio, no cabe duda que parece estar de acuerdo con lo establecido por los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992 (efectos que tendrá el silencio administrativo dependiendo del tipo de procedimiento en el que nos encontremos), puesto que si las solicitudes de los particulares han de ser –por regla general– estimadas y en los procedimientos iniciados de oficio cuando la Administración *ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen*, se producirá la caducidad, se está describiendo una situación en la que es la pretensión del particular, lo que reconduce a la aplicación de la técnica del silencio administrativo y otras formas de terminación del procedimiento.

En este sentido es obligado el examen del caso que ocupa al apartado 1 del artículo 44 de la misma Ley 30/1992, ya que indica la desestimación de las pretensiones de aquellas personas que hubieren comparecido en el procedimiento de oficio y que, por medio de la inactividad formal de la Administración, pudieran ver reconocidos o constituidos derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas. La legislación incurre en la ya típica y gravísima falta de prever la inactividad administrativa incluso en aquellos procedimientos iniciados de oficio donde el interés principal recae en la Administración, y por ende debe patrocinar su impulso. Salvando las críticas que pueda merecer la regla general del silencio positivo, una aplicación coherente de la misma y de la obligación de resolver el procedimiento, concebidas como garantías para el ciudadano, deberían primar ante los intereses de la Administración con independencia de que la solicitud comparezca al procedimiento iniciado de oficio.

1.2. La Ley 30/1992 y la normativa aplicable a los contratos de las administraciones públicas (las garantías del procedimiento y la determinación de derechos y deberes)

El ponente de la sala procura delimitar el ámbito normativo en el que se desarrolla el contrato de obras, reduciendo así las posibilidades de aplicación del

procedimiento administrativo común, remitiéndose únicamente a aquellos procedimientos establecidos en la normativa especial de la materia. Se estima que la solicitud y pago de los intereses que se puedan generar por la demora en el pago de la cantidad principal forman parte de un procedimiento que fue iniciado de oficio y ha sido regulado por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, el Reglamento general de contratación del Estado (Decreto 3410/75) y el Texto refundido de la Ley de contratación de las administraciones públicas (Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio), y de estas normas se desprenderían una serie de derechos y obligaciones recíprocas entre las partes contratantes a partir de que se aprueba la oferta y se adjudica el contrato, según el ponente de la sentencia.

En el texto de la sentencia, meticulosamente se procura no hacer referencia al *procedimiento de contratación* sino al *contrato de obras*, puesto que el objetivo es constreñir a éste último las siguientes obligaciones y derechos de los contratantes: a) a la realización de la obra en las condiciones pactadas, b) a los incumplimientos y sus efectos de ambas partes, c) a la obligación y abono del precio de la obra, d) al derecho al percibo de intereses por parte del contratista y a la obligación de la Administración de abonarlos [...], e) a la revisión de precios en las condiciones previstas, y f) a los efectos de la falta de pago de la Administración. Queda claro que es un objetivo para el ponente empujar en un mismo bloque el ejercicio de estos derechos y deberes para aplicarlos así a un mismo y único procedimiento, que es iniciado de oficio,¹⁶ pero que sin embargo ante la imposibilidad de denominarlo se dirige a éste como “contrato de obras”. Probablemente esto se debe a que la Ley 2/2002 en diferentes secciones y capítulos no era exhaustiva al denominar procedimientos a ciertas actuaciones normativizadas, lo que lleva a la sala a asumir que “la petición de intereses deducida es una incidencia de la ejecución de un contrato de obras. No existe un procedimiento específico a la ejecución del contrato de obras; sólo hay, en la relación de procedimientos existentes para las peticiones de clasificación de contratistas, modificación, cesión o resolución del contrato o peticiones de atribución de subcontratación”, pero habría que preguntarse cuántos procedimientos existen en el ordenamiento jurídico español que no son denominados y no necesariamente se reconducen a otro que sí lo está.¹⁷

15. *Ibidem*.

16. Asumimos que la sala se refiere a aquel que se inicia con la justificación de la necesidad de la adjudicación, señalada en el artículo 67.1 de la Ley 2/2002.

17. Como lo apuntaba C. Chinchilla Marín, “¿per què ha d’haver-hi un procediment específic o qualificat com a tal si la Llei ja s’ha pre-

ocupat d’establir un procediment comú per a totes aquelles sol·licituds que iniciïn un procediment al marge si una norma el reconeix o no com a tal o estableix regles singulars per a aquest?”. CHINCHILLA MARÍN, Carmen. “Silenci administratiu...”, *op. cit.*, p. 33.

La Ley 30/1992 regula el procedimiento administrativo común con carácter *básico*, previendo la existencia de procedimientos especiales regulados por el legislador estatal y de procedimientos generales y especiales de acuerdo a sus competencias por parte de los legisladores autonómicos. Fundamenta lo anterior en el artículo 149.1.18 de la Constitución española, que explícitamente establece como competencia exclusiva del Estado la regulación de “Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo *común*, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas”. A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo que nos ocupa, es importante mencionar lo que ya algunos autores han apuntado, el procedimiento administrativo común no debe ser confundido con una regulación general –es decir, no básica–, puesto que aquélla sí podría ser desplazable por un precepto especial (lo que cambiaría completamente las circunstancias del caso).¹⁸

En la jerarquía normativa que concierne a la Ley 30/1992 es expreso el carácter de normativa básica en lo que respecta al régimen jurídico de las administraciones públicas y carácter común, que el procedimiento administrativo asume,¹⁹ basada no solamente en la referencia del título otorgado a esta ley sino también en el fundamento constitucional por el que el artículo 149.1.18 de la Constitución española regula el sistema de distribución de competencias²⁰ y

18. En este sentido, COSCULLUELA MONTANER, Luis. *La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (título preliminar y disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final). Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993, p. 31 y ss. Señala que *común* es igual a regulación de aplicación *general* a todas las administraciones públicas, que es distinto de regulación general en contraposición a especial (pero que sin embargo no se excluyen, aquél subsiste en cuanto la regulación especial no completamente detalladamente el supuesto procedimiento, como es el caso de petición y pago de los intereses de demora).

19. Esto no implica que no se hayan presentado complicaciones y diferencias entre la doctrina y la jurisprudencia para la delimitación de ambas materias. Sin embargo, el concepto de garantías mínimas que engloba la Ley 30/1992 de aplicación en el procedimiento administrativo común y en las bases que sustentan la organización y la actuación de las administraciones públicas no se pone en duda. Además, encontramos posiciones doctrinales en las que se asegura que la articulación en torno al binomio “bases desarrollo” es muy similar al “común especial” de procedimiento, puesto que la finalidad es garantizar a los administrados un tratamiento “común”, que no significa uniforme sino homogéneo, “De lo que deriva que existan especialidades siempre respetando las reglas comunes”. MENÉNDEZ REXACH, Ángel y otros. *Las garantías básicas del procedi-*

específicamente el procedimiento administrativo común de aplicación general a todas las administraciones públicas, tal como lo indica la exposición de motivos de la misma ley, regulando lo que podría considerarse el núcleo central del Derecho Administrativo.²¹

En el panorama histórico, encontramos a la Ley de procedimiento administrativo de 1958 como la primera que toma el reto de establecer el procedimiento común. Sin embargo, a pesar de ser ésta su intención, en realidad regulaba un procedimiento general para la Administración del Estado (carácter supletorio) y varios procedimientos especiales; a aquella ley se le podía reconocer una fuerza unificadora²² en algunas reglas como el silencio administrativo o el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa; para la Administración local su aplicación era inicialmente supletoria, lo que constata su carácter de procedimiento general y el ámbito al que se constreñía su aplicación, la Administración pública del Estado. Una vez iniciado el periodo constitucional, se hace patente la necesidad de establecer las garantías mínimas²³ para el ciudadano frente al ejercicio de la actividad de las administraciones públicas del Estado –en el *nuevo* marco competencial–. La Ley 30/1992 adquiere el deber de regular lo que la Ley de 1958 no consiguió, el procedimiento administrativo común,²⁴ por el cual los procedimientos administrativos especiales encontrarán una cuota básica mínima de garantías para los ciudadanos y un cauce formal por el cual llevar a cabo los procedimientos no previstos en las legislaciones especiales.

miento administrativo, Centro de Estudios Fundación Beneficentia et Peritia Iuris, Madrid, 2005, p. 17.

20. A través de un sistema de doble lista, artículos 148 y 149 de la CE.

21. MARTÍN REBOLLO, Luis. *Leyes administrativas*, 12ª edición, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2006, p. 997.

22. GARRIDO FALLA, Fernando; FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 305.

23. Este aspecto del procedimiento como derecho fundamental de apego a la legalidad también lo encontramos en el artículo 105.c) de la Constitución española: “La Ley regulará: c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.”

24. Respecto de la nueva regulación del procedimiento administrativo común, Garrido Falla, entre otros autores, afirma que si su intención era “conjurar la anarquía procedimental” del Estado de las autonomías, esta ley implicaba un mandato “no menos claro” de extender ese procedimiento al resto de las administraciones públicas. GARRIDO FALLA, Fernando; FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 306. En sentido contrario y con un voto de confianza, CHÁVEZ GARCÍA, José Ramón. *Los derechos de los ciudadanos ante las administraciones públicas*, Trea Jurídica, Oviedo, 1999, p. 51, cuando afirma que el procedimiento administrativo común tiene como uno de sus objetivos contrarrestar la inseguridad jurídica que provoca la multiplicidad de administraciones públicas.

El procedimiento común es un “concepto que cumple la finalidad garantizadora de la igualdad sustancial en el marco de la distribución vertical del poder público entre distintas entidades territoriales y, por tanto, también una finalidad en la delimitación competencial”.²⁵ Esta descripción engloba el origen competencial constitucional del concepto, así como su eminente función garantizadora de trato común (homogéneo) a los ciudadanos, pero más allá es importante comprender la doble dimensión de la Ley 30/1992, pues ésta tiene una precisa función ordinal gracias a un doble juego: vertical, todos los ordenamientos territoriales y horizontal, en el seno de cada uno de los ordenamientos territoriales, “justamente por la posibilidad y casi necesaria existencia –al margen de la legislación del procedimiento común y respetándola– de regulaciones del procedimiento general y de procedimientos especiales”, en función de los requerimientos de los sectores materiales,²⁶ tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

1.3. La petición ciudadana reconocida bajo la exigencia de corresponderse a un procedimiento formalizado

Haciendo una interpretación estricta del artículo 43 de la Ley 30/1992, encuentra la sala que este artículo no trata sobre *solicitudes de los interesados*, sino sobre procedimientos que se inician a través de tal solicitud, lo que nos llevaría a pensar que no basta tener un derecho preexistente y solicitar su reconocimiento a la Administración, sino que tal derecho debe configurarse en un procedimiento formalizado en el que se estipule que debe iniciarse a través de una instancia del interesado, pues remitiéndonos al

caso en concreto de la solicitud de abono de intereses es un supuesto en donde –alega la sentencia– ya nos encontrábamos inmersos en un procedimiento iniciado de oficio. Resulta ser que la petición del ciudadano no constituye en sí misma *entidad suficiente* y aún más allá, según considera la sala del Tribunal Supremo, al no encontrarse amparada por un procedimiento denominado “de solicitud y abono de intereses”, queda irremediadamente ligada al procedimiento de contratación. Ante este panorama quedaría reducida la doctrina del silencio positivo en la misma medida que queda reducida la trascendencia de la solicitud o instancia del particular.

La complicación que produce el desconocimiento del procedimiento administrativo común no es minúscula y no sólo porque nos lleva a cuestionarnos sobre la aplicación de la técnica del silencio administrativo a una petición de obtener el pago de los intereses devengados como consecuencia del retraso de la Administración del pago de la cantidad principal, cuestión que tendría indudablemente una respuesta afirmativa por el Tribunal Supremo. Claro está, la técnica es aplicable, pero reconducida al procedimiento iniciado de oficio.²⁷ En principio parece que el Tribunal Superior encuentra un fundamento para remitir la aplicación de la técnica del silencio administrativo con efectos positivos, pero al mismo tiempo plantea el desconocimiento de las normas generales²⁸ que rigen la actividad de las administraciones públicas.

Habría que preguntarnos si se tendrán que replantear los manuales de Derecho Administrativo, pues tradicionalmente señalan que los procedimientos administrativos pueden iniciarse, además de oficio, a instancia de parte interesada²⁹ y, si no se encuentra ninguna con-

25. MENÉNDEZ REXACH, Ángel y otros. *Las garantías...*, *op. cit.*, p. 12.

26. PAREJO ALFONSO, Luciano. “Objeto, ámbito de aplicación, y principios generales de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, en *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Legunilla Villa, J. y Sánchez Morón, M. (dir.), Tecnos, Madrid, 1993, p. 29.

27. La misma sentencia lo señala así en el mismo fundamento de derecho cuando señala que la solicitud del interesado constituye una incidencia de la ejecución de un contrato de obras que se reconduce al procedimiento contractual de adjudicación del contrato –puesto que no existe el procedimiento de ejecución de obras, los únicos procedimientos particulares son los que se inician por la petición de clasificación de contratistas, modificación, cesión o resolución del contrato o peticiones de atribución de subcontratación–. La petición de abono de intereses se encuentra inmersa en un procedimiento iniciado de oficio por la Administración y le serían aplicables las reglas establecidas por el artículo 44 de la Ley 30/1992, en su apartado primero, por el que se considera que, pudiéndose derivar el reconocimiento o constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, la petición del solicitante debe considerarse desestimada por silencio administrativo.

28. El artículo 43 se encuentra regulado en el capítulo I del título IV de la Ley 30/1992, que regula a este respecto.

29. F. Garrido Falla y J.M. Fernández Pastrana distinguen técnicamente a las instancias o solicitudes respecto de las simples peticiones, puesto que mientras las primeras presuponen títulos o fundamentos jurídicos específicos de la pretensión que se ejercita (recaiendo sobre la Administración la obligación de resolverlas), las peticiones corresponden al genérico derecho de petición (carácter graciable). GARRIDO FALLA, Fernando; FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 302 y ss. Bajo el contexto normativo encontramos la definición de la instancia o solicitud como una petición fundada, puesto que el artículo 70, inciso b), de la Ley 30/1992 indica que la solicitud debe contener con toda claridad, los hechos, razones y la petición de la misma. Véase PARADA VÁZQUEZ, J.R. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1999. Agrega esta autor que “la solicitud es también el vehículo formal, un escrito porteador de varias peticiones que van desde el ejercicio de derechos o intereses, de denuncias de infracciones al ordenamiento, a la simple petición de lo que no es jurídicamente exigible” y con una crítica a la actual regulación a la obligación de resolver conte-

dición de existencia impuesta a las peticiones de los ciudadanos contenidas en sus solicitudes o instancias, es porque la legislación procedimental prevé que si no hay un procedimiento formalizado a una determinada solicitud, ésta será tramitada por el procedimiento administrativo común.

Como apuntábamos líneas arriba, el problema no es minúsculo, puesto que la solicitud de parte interesada da lugar a un procedimiento administrativo (dígase común o formalizado por la legislación de alguna materia en particular), y éste está regido por todas las garantías que prevé la misma Ley 30/1992 al instituir el procedimiento administrativo común, específicamente y por citar los más importantes a la cuestión que nos ocupa, la obligación de resolver de la Administración todos los procedimientos y los efectos del silencio ante la inactividad administrativa. Hay que llamar la atención que, llegados a este punto, el reconocer la tesis sostenida por el Tribunal Supremo en cuanto insiste en que el artículo 43 vincula únicamente a procedimientos *formalizados* iniciados a instancia del interesado, es tanto como admitir que la obligación de la Administración de resolver los procedimientos que ante ella se inician depende irremediamente también de que se correspondan a un procedimiento formalizado a petición de interesado o de oficio, y es tanto como decir que las administraciones públicas no están obligadas a resolver la gran mayoría de los procedimientos que ante ella se tramitan por el cauce legal que constituye el procedimiento administrativo común.

1.4. Los principios que rigen las relaciones entre las administraciones públicas, la asistencia y la cooperación

Otro argumento por el cual considera la sala que no nos encontramos ante un procedimiento iniciado a solicitud del interesado es por el que se anota que la petición de abono de intereses no se puede aislar del procedimiento iniciado por la Administración, puesto que los documentos que contienen los datos a partir de los cuales se pueden calcular dichos intereses obran en el expediente principal y la Administración estaría imposibilitada para calcularlos y concretarlos. Difícilmente es aceptable que éste sea un argumento en sí mismo suficiente para afirmar que la petición de abono de intereses no puede constituirse en un procedimiento distinto del que dio lugar la

relación contractual, pues encontramos que la Ley 30/1992, en los artículos 3.2 y 4.1, establece los principios por los cuales se rigen las relaciones entre las administraciones públicas previendo a la cooperación entre las mismas.³⁰

El apartado primero del artículo 4 establece que “las administraciones públicas *actúan* y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán: d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”, y el apartado 2 señala que “A afectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente ante el que se dirija la solicitud. También podrán solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias”. Aunque en primera instancia el principio de lealtad institucional con el que inicia la exposición del artículo 4 se refiere a la “naturaleza sistémica del Estado”³¹ todos los principios que en este y otros artículos rigen la actividad de las administraciones públicas comienzan sus efectos por la propia Administración *ad intra*, no debiéndonos distraer el hecho de que, tradicionalmente, la cooperación en la doctrina ha sido estudiada desde el punto de vista sistémico de organización territorial entre el Estado y las comunidades autónomas.

Si la petición de abono de intereses da lugar a un procedimiento independiente dentro o fuera del propio órgano que está a cargo del seguimiento del expediente principal, la falta de documentos no debe representar un obstáculo para calcular lo conducente ante el retraso del pago de la cantidad principal, ni tampoco debe representar un problema la preparación técnica en el área contable, pues por virtud de estos dos principios se ha de poner a disposición del órgano competente lo que requiera para cumplir con el objetivo del procedimiento. Como apuntábamos, tampoco es argumentable que estos principios rijan únicamente la actividad entre distintas administraciones públicas, ya que, en primer lugar, por un lado, el artículo 4 en esencia indica cómo *actúan* las administraciones y, por otro, *cómo se relacionan* –en ningún momento la Ley excluye las relaciones entre sus propios órganos– y, en segundo lugar, habríamos de advertir que suponer que la Ley prevea este tipo de conductas para con otras administraciones y no

nida en la Ley 30/1992, indica que las *simples* peticiones ya no pueden ser “despachadas” con un simple acuse de recibo.

30. Un interesante estudio sobre el principio de cooperación se puede encontrar en GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las adminis-*

traciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), tomo I, 3ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 467 y ss.

31. Véase GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 467 y ss.

para con los órganos internos de una misma administración vulneraría, entre otros, los principios de eficacia y coordinación a los que también está sujeta la Administración, no sólo por la Ley 30/1992 sino también por el artículo 103.1 de la Constitución española.

2. La cuota mínima de derechos de los ciudadanos en el ejercicio de la técnica del silencio administrativo establecidos en el procedimiento administrativo común

La Ley 30/1992 ha regulado la figura del silencio administrativo dentro del bloque de las normas generales que deben regir a todos los procedimientos administrativos en los que los ciudadanos se pueden ver involucrados, de tal manera que, junto con los derechos de los ciudadanos, la lengua de los procedimientos, la obligación de resolver, los términos y plazos, etc., las previsiones normativas ante la inactividad de la Administración, dígase el silencio administrativo, constituye el conjunto de aquellas disposiciones y garantías que no pueden ser extraídas del procedimiento en que se materializan las relaciones de los ciudadanos y la Administración. Bajo este panorama, el título VI, denominado “De las disposiciones sobre los procedimientos administrativos”, no sólo propone aquellos parámetros que deben regir en los procedimientos formalizados, sino que estipula el procedimiento común³² que debe ser cauce legal a las solicitudes ciudadanas cuando no encuentren un procedimiento especial por el que resolverse.

32. Respecto de las diferencias entre procedimiento administrativo común o general y los procedimientos especiales, véase GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Procedimiento administrativo...*, op. cit., p. 100 y ss. Este autor parte del estudio de los procedimientos no formalizados (aquellos que se constituyen por las herramientas establecidas en la *ley cabecera de grupo*) y formalizados (aquellos que en función de los intereses que están en juego necesitan una regulación detallada sujeta a la preclusión procesal) para afrontar con claridad la diferencia entre los procedimientos generales, que responderían a aquel que la ley cabecera de grupo estipula con una doble función, “un depósito de instrumental jurídico en el que el instructor pueda encontrar siempre la herramienta que necesite”, y en segundo lugar “sirve de referencia a las regulaciones de los distintos procedimientos formalizados”. No encontramos del todo contraria a esta postura a J.A. Tardío Pato y a C. Chinchilla Marín, que estiman que el título VI de la Ley 30/1992 es un procedimiento “no del todo formalizado” pero que sí responde a estas características. En general, a efectos del tema que nos ocupa, consideramos que el procedimiento común o general actúa como formalizado en los casos en que la normativa aplicable no contemple uno particular y como no formalizado para los casos en que, contando con procedimientos especiales, estos deben ajustarse a unos parámetros de garantías mínimas, incluso cuando la concatenación de algunas etapas sea infranqueable –pues asegura ciertas garantías procedi-

2.1. La remisión normativa a los procedimientos formalizados. Objeto de la disposición adicional primera de la Ley 4/1999

Qué duda cabe ya que el punto más controvertido de la sentencia que tenemos oportunidad de comentar es aquel en el cual se considera equivocada la apreciación del *a quo*³³ respecto de la producción del silencio administrativo con efectos positivos en función del procedimiento que dio inicio con la petición de abono de intereses de la empresa demandante. Señala la sentencia del Tribunal Supremo que “la tesis de la sentencia de instancia parte de una apreciación equivocada, la de considerar que cualquier petición del administrado da lugar o debe dar lugar a un ‘procedimiento iniciado a solicitud del interesado’”.³⁴ Se procura fundamentar tal afirmación con un estudio de lo que llama la diferencia *sustancial* incorporada por la Ley 30/1992 respecto de la Ley de procedimiento administrativo de 1958, y que consistiría en que mientras en los años 50 la LPA en el artículo 94 se refería a la producción del silencio administrativo negativo ante la falta de respuesta a cualquier petición (previa la denuncia de mora) y en el artículo 95 se limitaban los supuestos en que se podía dar lugar a la estimación de las solicitudes, en la actualidad, la Ley 30/1992 en el artículo 43 no se refiere a solicitudes sino a procedimientos.

El argumento llega a su punto culminante cuando señala que “es verdad que su párrafo 2 [del artículo 43] dice que los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes, pero se trata de solicitudes insertadas en determinados procedimientos. Procedimientos

mentales– ya que no necesariamente ha de agotarse en los mismos términos y contenido de principio a fin; en donde sí encontramos una diferencia sustancial en las posturas –por lo menos en J.A. Tardío Pato con relación a F. González Navarro– es que el primero de ellos llega a la conclusión de que el procedimiento “ciertamente” formalizado del título VI elimina la necesidad de las comunidades autónomas de “establecer regulaciones procedimentales”. Véase TARDÍO PATO, José Antonio. Voz “Procedimiento administrativo”, en *Diccionario de Derecho Administrativo*, Muñoz Machado, Santiago (dir.), tomo II, E-Z, lustel, 2005, p. 1975-1984. CHINCHILLA MARÍN, Carmen. “Silenci administratiu...”, op. cit., p. 32-35.

33. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de octubre de 2003, la que apreció que sí se produjo la estimación de la solicitud de abono de intereses a favor de la empresa demandante en primera instancia, ya que la Administración no resolvió en el plazo estipulado dicha solicitud, pues el oficio por el que el secretario general de la Dirección General de Carreteras pretendió dar contestación a la petición desconociendo la legitimación del solicitante “no puede ser considerado como una resolución, por carecer de los elementos esenciales que la configuran, por lo que ni pudo ser recurrida jurisdiccionalmente [...], ni poseía virtualidad para cercenar la producción del silencio positivo”.

34. Las comillas se reproducen del texto de la sentencia.

que resultan de la aplicación de las correspondientes normas legales a las solicitudes presentadas por los interesados". Busca una justificación para este criterio en la determinación de los tres supuestos de silencio positivo que remitían –en la redacción original de la Ley– a procedimientos más o menos formalizados³⁵ y en lo que indicó la disposición adicional tercera de adecuación de los procedimientos existentes al sentido del silencio advertido por la Ley 30/1992. Insiste la sala en que esta intención del legislador subsiste a la reforma operada por la Ley 4/1999, pues en la exposición de motivos el legislador comienza por la referencia a procedimientos –formalizados– existentes en la actualidad. Estima el ponente de la sentencia que “el escenario que contempla el legislador para regular el sentido del silencio no es un escenario de peticiones indiscriminadas a la Administración sino de peticiones que pueden reconducirse a alguno de los procedimientos individualizados y detectados”, deduciendo que en ese sentido se llevó a cabo la introducción a la Ley de la disposición adicional primera, particularmente los apartados 1 y 2 de la Ley 4/1999.

Llegando a este punto y conforme las apreciaciones anteriores, nos vemos obligados a preguntarnos si al procedimiento administrativo común le rige la fórmula del silencio administrativo previsto por la Ley 30/1992 ante la inactividad formal de la Administración, más aún cuando afirma la sentencia que “para el legislador de 1999, como también para el de 1992, sólo cabe aplicar la ficción del silencio que establece la LPAC para los procedimientos regulados como tales por una norma jurídica”. Sin embargo, no hace falta más que dar un repaso a la doctrina especializada en el procedimiento administrativo para darnos cuenta que, como ya habíamos tenido oportunidad de comentar, la Ley 30/1992 no sólo estipula las garantías mínimas de los ciudadanos ante los procedimientos formalizados, sino en sí misma garantiza que exista un procedimiento con estas garantías en los casos en que la normativa sectorial no prevea uno específico. Señala F. González Navarro que “La realidad con la que tiene que contar el estudioso de estos temas es la de una inabarcable, inagotable, e incluso impredecible variedad de fines de la actividad administrativa que exigen una variedad de causes procesales los cuales sólo en algunos casos –muy pocos,

en comparación con la masa ingente de posibilidades– se encuentran predeterminados en una norma legal o reglamentaria (formalizados)”³⁶. Valía la pena traer el texto íntegro de su afirmación por cuanto es indiscutible que las solicitudes ciudadanas por cuán diferentes intereses pueden comportar diferentes procedimientos, y esto implica adecuarse *o no* a los procedimientos previos formalizados, pero en caso de no poderse corresponder a alguno no han de ignorarse o alinearse al procedimiento iniciado de oficio más cercano que convenga.

Incluso, atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía, F. González Navarro vota a favor de que la actividad administrativa fluya por los procedimientos no formalizados,³⁷ y aunque esta posición pueda tener detractores, para los efectos del tema que nos ocupa otorga un voto a favor de la participación en este tipo de procedimientos de las solicitudes que se ocupen de todas aquellas peticiones ciudadanas que no encuentren correspondencia en un procedimiento particular. Además, habría que señalar que si la obligación del legislador fuera la de proveer un procedimiento para cada tipo de solicitud –y que de esta manera pueda ser atendida por la Administración–, nos encontraríamos ante una evidente contradicción con los principios de economía y celeridad, así como una explosión normativa en la que difícilmente las administraciones públicas servirían con objetividad a los intereses generales bajo el principio de eficacia, tal como lo ha expuesto dicho autor.

2.2. La obligación de resolver, el plazo máximo en la Ley 30/1992, parámetro de los procedimientos regulados por otras normativas

Una vez más hemos de remitirnos a lo apuntado líneas arriba en lo que respecta a la determinación de la cuota mínima de garantías establecidas por la Ley 30/1992 a los procedimientos administrativos formalizados y no formalizados. Esta vez nos situamos en el artículo 42, al que se refiere el ponente de la sentencia para fundamentar la tesis en la que indica que aunque la regla general del silencio positivo esté vigente, esta ficción se aplica únicamente a procedimientos predeterminados en las normas.

En la sentencia se estima que cuando el artículo 42.2 habla de la obligación de resolver, *advierte que*

35. Concesión de licencias o autorización de instalación, traslado o ampliación de empresas y centros de trabajo y solicitudes que habilitarán al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, y respecto del tercer supuesto, se refiere expresamente a solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas, remitiéndose a otra norma reguladora del procedimiento.

36. GONZÁLEZ NAVARRO, J.F. *El procedimiento...*, *op. cit.*, p. 102.

37. Señala el autor que “lo que sostengo al defender como regla general la no formalización del procedimiento, es que sólo deba regularse la completa andadura procesal con vistas a la consecución de un fin en aquellos casos en que sea indispensable, pero en los demás el principio de preclusión debe de reducirse al mínimo”. GONZÁLEZ NAVARRO, J.F. *El procedimiento...*, *op. cit.*, p. 98.

ha de hacerse en el plazo “fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”,³⁸ es decir, que para que exista la obligación de resolver *ha de existir un procedimiento derivado específicamente de una norma fija* y aún más allá advierte que ésta es la razón por la que el artículo 43.5 *manda a las administraciones públicas que publiquen y mantengan actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de los procedimientos con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo*. Podríamos restarle importancia a este argumento de la sala, puesto que en principio se involucra en aras de solventar la tesis de la remisión a los procedimientos formalizados para hacer efectiva la técnica del silencio administrativo de hecho. En la sentencia a este respecto se dedican cinco líneas. Sin embargo, es de trascendental importancia, puesto que eliminar la obligación de resolver las solicitudes o instancias ciudadanas nos llevaría entonces a admitir que a dicha solicitud no le son de aplicación los artículos relativos al silencio administrativo ni negativo ni positivo ni, como veremos más adelante, lo dispuesto por el artículo 89.4 de la misma Ley 30/1992, por el que se impide el vaciamiento de la obligación de resolver, puesto que la Administración no puede abstenerse ni aun en los casos de silencio, oscuridad o insuficiencia del Derecho aplicable al caso en cuestión.

Volviendo al tema que nos ocupa en este apartado, la obligación de resolver tal como se prevé en el artículo 42.1, “La administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificar cualesquiera que sea su forma de iniciación, sólo admite como excepciones, 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”. Del primer apartado del artículo se desprende que la obligación corresponde a todos los procedimientos, incluido aquel que se inicia por medio de la solicitud del interesado. En cuanto al plazo de resolución, para el apartado tercero del mismo artículo cabrían dos posibilidades. La primera, que venga determinado por el propio procedimiento cuando nos encontramos ante normativa que ha previsto ciertas características –respetuosas del procedimiento común– a un procedimiento al que probablemente ha denominado y que cuenta con un plazo de resolución en función de las peculiaridades de la materia; la segunda posibilidad puede responder a los procedimientos en que, estando sujetos a cierta normativa, ésta no

específica cuál será el plazo de resolución, pero sobre todo responde a la remisión genérica que se hace al procedimiento común instrumentalizado por las administraciones públicas en todos aquellos ámbitos y materias que no cuentan con un procedimiento *formalizado* (en términos de la sentencia que nos ocupa).

La sala encuentra el límite a su argumentación en este punto, pues difícilmente puede insistir en que el apartado tercero únicamente se refiere a aquellos procedimientos formalizados que no especifican el plazo máximo para resolver, pues de ser este el caso expresamente estaría desconociendo al procedimiento administrativo común como vehículo por el cual se desarrolla la actividad de las administraciones públicas tal como lo establece la Ley 30/1992.

2.3. El agotamiento de la obligación de resolver de las administraciones públicas (principio *non liquet* y los procedimientos formalizados)

Surgido del ámbito civil, concretamente del artículo 4 del Código Civil francés, pasa al Código Civil español (artículo 1, número 7) e incluso al Código Penal (artículo 448) el deber inexcusable de resolver, que a su vez pasa al ámbito administrativo obligando a las administraciones a resolver en todo caso los procedimientos que ante ella se inicien (artículos 42.1 y 89.4 de la Ley 39/1992).

En el voto particular adherido a la sentencia se nos recuerda que el principio *non liquet* daba un medio de actuación normativizado en el caso de tener por presentada una solicitud que pretendiera amparar derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento. Cuando el ponente de la sala asume que el legislador no consideraba que el silencio administrativo se aplicara a cualquier pretensión *por descabellada que ésta fuera* se infiere, dado el adjetivo, que se trata de alguno de los casos en que ante tal petición ciudadana lo conducente es que la Administración se remita a lo establecido en el artículo 89.4, *resolviendo* la inadmisión de tal petición. En la sentencia, aquella frase es traída a colación por el ponente en relación con la aplicación del silencio administrativo en relación con la adecuación de los procedimientos existentes a aquel nuevo régimen indicado por la disposición adicional tercera en la redacción original de la Ley 30/1992, y agrega que el escenario del legislador en 1999 (año en que se lleva a cabo la reforma) no es el de aplicar la técnica del silencio administrativo a peticiones indiscriminadas a la Administración, pues se contaba

38. Las comillas se reproducen del texto de la sentencia.

con los reales decretos de adecuación que enlistaban los procedimientos formalizados existentes y que además eran mencionados en la exposición de motivos y en la disposición adicional primera de la reforma a la Ley 30/1992.

La sentencia procura inducir a la opinión de que las disposiciones adicionales tercera y primera, de la redacción original y de la reforma a la Ley 30/1992 respectivamente, tienen como objetivo localizar y señalar los procedimientos a los que les es de aplicación la técnica del silencio administrativo, pero no con carácter enunciativo a efectos de procurar una adecuación de los procedimientos clara. Por el contrario, en la sentencia se considera que aquellas disposiciones adicionales tienen un sentido restrictivo que limitaría la aplicación de la técnica del silencio administrativo únicamente a dichos procedimientos, criterio que de ninguna manera puede ser compartido.

3. El silencio administrativo en el ámbito de las obligaciones pecuniarias

La peculiaridad de este ámbito, por la transferencia de fondos públicos que comporta a través de las solicitudes de los particulares, hace de él uno de los temas por los que la amplitud de la cláusula general a favor del silencio positivo y la falta de determinación normativa (es decir, cláusula general más procedimiento administrativo común) encuentran uno de sus puntos más débiles y controvertidos, dando lugar a sentencias como la que nos ocupa pero que, sin embargo, no concretan sus argumentos en el ámbito de las obligaciones pecuniarias sino en lo que a la técnica del silencio administrativo y la obligación de resolver el procedimiento se refiere.

Por otra parte, debe comentarse la inadecuación de la técnica del silencio positivo para obtener una prestación de la Administración, pues, cuando los intereses de la Administración están en juego, esta técnica quedaría vinculada únicamente al requisito de solicitud de ejecución de acto firme del artículo 29.2 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa para obtener lo solicitado y no resuelto en el procedimiento conducente. Creemos que esta técnica es tan inadecuada en el ámbito de las obligaciones pecuniarias como lo es la remisión del Tribunal Supremo a la vinculación de la técnica del silencio administrativo únicamente a los procedimientos formalizados a los que pueden reconducirse las peticiones, pero la modificación sustancial de la técnica de aplicación del silencio administrativo no correspon-

de a los tribunales sino al legislador, en primera instancia –tal como se previó en la Ley de contratos del sector público–, acudiendo al desarrollo de una de las excepciones previstas a la regla general del silencio positivo como es la previsión de esta circunstancia por una norma con rango de ley –artículo 43.2–, y en segunda y más lejana instancia, a la reforma de la Ley 30/1992.

3.1. La asignación equitativa de los recursos públicos, la previsión constitucional de reserva de ley

Ante la previsión de la disposición final octava de la Ley de contratos del sector público, de otorgarle un sentido negativo al silencio de la Administración en lo que se refiere a la reclamación de cantidades, la controversia de la sentencia que comentamos queda completamente desvirtuada, pero no cabe duda que un argumento al que pudo haber recurrido la sala, en su momento, para encontrar el límite de la producción de actos presuntos por la estimación de solicitudes lo podría haber constituido la reserva de ley establecida en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, en este caso, haciendo referencia a la programación y ejecución del gasto público bajo los principios constitucionales de eficiencia y economía que constituyen, en el marco normativo constitucional, la reserva de ley establecida por la norma procedimental y que, además, está vinculada a todos los poderes públicos, por lo que las administraciones públicas, ante los tribunales correspondientes, podrían utilizarlo como límite a la regulación amplia del silencio positivo hecho por la Ley 30/1992 ante la falta de concreción de esta última al respecto del gasto público.

Cumpliendo con la disposición de reserva de ley del artículo 43.2 para excepcionar la regla general del silencio positivo, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, considera como iniciados de oficio los procedimientos para la concesión de ayudas y subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, respecto de una pluralidad de solicitudes imputables a un mismo crédito presupuestario, tal como lo argumentó la sala al reconducir la petición de pago de intereses de demora a un procedimiento iniciado de oficio. Sin embargo, en el momento en que el Tribunal Supremo dictó sentencia, no sólo faltaba que la norma que regía la materia contara con estas características,³⁹ sino que además resulta muy interesante que en el 2007, al redactarse la Ley de contratos del sector público, el legislador no reconduzca las peti-

39. Un comentario a la falta de determinación normativa procedimental en el ámbito de la contratación administrativa se puede encontrar en ORTIZ BLASCO, Joaquín José. "Régimen jurídico de las

entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, 6, Fundación Democracia y Gobierno Local, octubre de 2004, p. 88.

ciones de pago a un procedimiento iniciado de oficio –como es el caso mencionado– sino que, por el contrario, tal como parece ser compartido por la doctrina, se parte del supuesto de que la reclamación de cantidades da lugar a un procedimiento iniciado a instancia del interesado.

Como mencionamos al principio de este trabajo, del proceso legislativo de la Ley de contratos del sector público se desprenden algunas enmiendas que fueron dirigidas principalmente a procurar la estimación de las solicitudes, y no habiendo prosperado la redacción original del proyecto de ley subsistió, lo que representaría la prevalencia del interés general de protección de los fondos públicos. Sin embargo, la falta de determinación normativa aún existente en algunos sectores –en lo que respecta a la aplicación de la técnica del silencio administrativo– podría llevar consigo la asignación de fondos públicos ante la inactividad de la Administración pública, paradójicamente, en la medida que se haga por parte de los tribunales una interpretación apegada a Derecho de aquella técnica.

3.2. Derechos preexistentes, el derecho patrimonializado de demora

Reservándonos al ámbito de los contratos de obras, la petición de abono de intereses de demora se deriva del derecho al cobro de la cantidad estipulada en el contrato de obras suscrito entre la Administración y el contratista, según lo estipulaba el artículo 99.1 de la LCAP (vigente al momento de dictarse la sentencia comentada), aun en relación con obras que no fueron inicialmente previstas pero que resultan necesarias para cumplir con el objetivo previsto en el contrato de obras.⁴⁰ Esta misma normativa sobre contratos de las administraciones públicas estipulaba la constitución del derecho de los contratistas a percibir intereses en caso de demorarse en el pago de la cantidad principal (artículo 99.4 y 5),⁴¹ ya sea por cualquiera de las formas que la Ley de contratos de las administraciones públicas estipulaba para llevar a cabo el pago, de forma total o parcial en abonos a cuenta.

No podemos dejar de mencionar en este apartado la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 29 de junio de 2000, que establece medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. De dicha directiva se desprende, con retraso, la modificación del artículo 99.4 de la Ley de contratos de las administraciones públicas, mediante la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad y que es expresamente prevista en la redacción del nuevo artículo 200 de la Ley de contratos del sector público. Esta directiva establece mejores condiciones para los contratistas con el objetivo de estimular a las administraciones a realizar pagos puntuales en las relaciones comerciales con los particulares, imponiendo a éstas las mismas obligaciones que a los sujetos privados. Pero más allá va la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 5/2005, de 11 de marzo de 2005, en el que aquella igualdad de sujetos privados y las administraciones públicas en relación con la mora se ve restringida, por cuanto rechaza la libertad de pactos para la fijación del plazo de pagos y tipo de interés de demora que se ve sujeta a la determinación legal.⁴² De la directiva comunitaria, así como de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, parece subsistir la intención de desprenderse del terrible lastre que representa la impuntualidad en el pago de las administraciones públicas y que a su vez es la herencia del antiguo principio por el que se precisa que la Administración no debe intereses de demora.⁴³

3.3. El impacto económico de la postura adoptada por el Tribunal Supremo

Los motivos para someter a conocimiento del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo los autos del expediente de casación pueden compartirse en la misma medida que puede comprenderse la trascendencia de la regla general del silencio positivo cuando incurre en el ámbito de las obligaciones pecuniaras de la Administración, pero la *trascendencia jurídica de las cuestiones planteadas* en el expediente –en los mismos términos utilizados en la sentencia– no justifica la adopción ni siquiera por el Pleno de la sala de un criterio jurisprudencial que lesiona

40. El mismo Tribunal Supremo así lo indica en la sentencia que comentamos en este artículo: “Tratándose como se trata aquí de una petición de abono de intereses, respecto del importe de la obra realizada por el contratista, en relación con obras no inicialmente previstas en el contrato y que resultaron necesarias, obligadas, tras la construcción de la variante de la carretera.”

41. Este artículo preveía la posibilidad de suspender el cumplimiento del contrato si la demora sobrepasa los cuatro meses (apartado 5) y la resolución del contrato si la demora sobrepasa los ocho meses (apartado 6). En todos los casos el derecho al pago de los intereses comienza a partir de los sesenta días siguientes a la fecha

de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato. En la nueva Ley de contratos del sector público nos remitimos en los mismos términos al artículo 200.4.

42. FUENTES GÓMEZ, Julio. “Logros y cuestiones pendientes de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por las que se establecen medidas de lucha contra la morosidad”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, año 59, núm. 1994, 2005, p. 3041-3062.

43. VILLAR PALASÍ, José Luis. *Técnicas remotas del Derecho Administrativo*. Serie Administración General, Madrid, INAP, 2001, p. 32.

sustancialmente los derechos adquiridos por los particulares ante las características de la normativa vigente en su momento y aplicable al caso que ocupó a la sentencia que comentamos. Como era de esperar, esta sentencia tuvo repercusiones ante otros tribunales, como ya hemos tenido oportunidad de comentar al principio de este trabajo. La confirmación de que fue un criterio equivocado el que adoptó el Tribunal Supremo en la sentencia de 28 de febrero de 2007 es la redacción de la disposición final octava de la nueva Ley de contratos del sector público, en la que si bien se establece el régimen de desestimación de las pretensiones que se refieran a la reclamación de cantidades, contiene una previsión más acorde con la teoría general del procedimiento administrativo.

No son precisamente contadas las ocasiones en que las administraciones públicas no cumplen sus obligaciones de pago en el tiempo previsto por la legislación, por lo que no son pocos los contratistas que por vía del silencio administrativo han obtenido el reconocimiento a percibir los intereses devengados por el incumplimiento de pago de la Administración,⁴⁴ por lo que la trascendencia económica de esta sentencia estará presente mientras subsistan los contratos firmados en vigencia de la Ley de contratos de las administraciones públicas, esto es, hasta seis meses después de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la Ley de contratos del sector público, según lo establece su disposición final duodécima.

4. Conclusiones

La entrada en vigor de la Ley de contratos del sector público ha traído consigo la desestimación de las pretensiones que tengan por objeto la reclamación de cantidades, lo que puede parecer a primera vista y para lo opinión de los particulares que contratan con el sector público la restricción de uno de los medios utilizados para obtener el pago de intereses de demora ante el retraso en el pago de la cantidad principal estipulada. Sin embargo, esta restricción a la producción de actos presuntos otorga una dotación de seguridad jurídica en dos aspectos, el primero y ante el criterio jurisprudencial comentado en este trabajo, respecto a que el reconocimiento del derecho al

cobro de intereses devengados debe constar en un acto expreso o, en su defecto, ante el silencio de la Administración en el plazo establecido, se entenderá desestimada la pretensión y se deberá acudir a los tribunales por las vías procesales establecidas, lo que paradójicamente representa una mejor situación jurídica frente a la Administración que el haber obtenido, por medio de un acto presunto, la estimación de la petición de abono de intereses, puesto que siendo una actividad prestacional deberá acudir a los tribunales en ejercicio de la acción de inactividad del artículo 29.2 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, donde probablemente se desconocerá el procedimiento administrativo que da lugar al acto presunto, reenviándolo al procedimiento iniciado de oficio y aplicándole la regla de desestimación de la pretensión ante la inactividad de la Administración. El segundo aspecto trata sobre la seguridad de los intereses generales, pues la regulación de la disposición final octava de la Ley de contratos del sector público sobre la desestimación de peticiones ciudadanas que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades comporta la excepción a la regla general del silencio positivo en una materia delicadísima, la transferencia de fondos públicos.⁴⁵

No se puede dejar de hacer mención a la equivocada concepción de la sala de la finalidad que persigue la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992 –por la que se manda adecuar las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos y los efectos que el silencio de la Administración adoptará– y de la disposición final primera de la Ley 4/1999 –que tiene por objeto la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes–, puesto que estas disposiciones definitivamente no responden a la necesidad de tipificar la producción del silencio administrativo, como lo infiere la sentencia, pues a pesar de las críticas que el Tribunal Supremo puede hacer a la normativa vigente en lo que respecta a la producción de actos presuntos, no puede desconocer la existencia y viabilidad del procedimiento administrativo común ante una petición ciudadana cuando no se corresponde a un procedimiento formalizado en la normativa aplicable al caso concreto.

La existencia de procedimientos formalizados no puede comportar la discriminación del procedimien-

44. Véase la extensa jurisprudencia citada en TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Las reclamaciones de cantidad en el ámbito de la contratación pública. Estudio del artículo 99 del Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado mediante el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio*. Colección Atelier Administrativo, Barcelona, Atelier, 2006, p. 127 y ss. Respecto de la sentencia que nos ocupa –siendo el primer comentario publicado al respecto–, véase TORNOS MAS, Joaquín. “La sentencia del

Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007 relativa a la reclamación de intereses de demora. ¿Una drástica reducción del silencio administrativo?”, *Revista de Administración Pública*, 173, mayo-agosto, Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 185-215.

45. Véase AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. *Silencio administrativo e inactividad*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 372 y ss.

to administrativo común y mucho menos, por consecuencia, las normas generales que rigen la actividad de las administraciones públicas, como lo es en el caso que nos ha ocupado, la regla general del silencio administrativo, pues la gravedad de este criterio jurisprudencial se extiende a la obligación de resolver el procedimiento y probablemente el resto de normas generales previstas por el capítulo I del título IV de la Ley 30/1992, y dicho sea de paso, el desconocimiento de la teoría general del procedimiento administrativo por lo que respecta a su forma de iniciación y la participación de los interesados en el procedimiento.

De las graves argumentaciones contenidas en la sentencia comentada sólo se puede confirmar la determinación del Tribunal Supremo por inhabilitar la cláusula general a favor del silencio positivo, recayendo mayor contundencia a la afirmación si recordamos los casos en los que el principio de seguridad jurídica ha sido descartado para dar paso a la inexistencia como grado de invalidez de los actos presuntos *contra legem*⁴⁶ (tal como lo comentábamos al principio de este trabajo). Mejor sería en todo caso, y antes que acudir a una improvisada reforma de la teoría del procedimiento y de la invalidez de los actos, poder valorar un criterio jurisprudencial claro y conciso, que si bien se apegue al texto de la Ley, deje al descubierto las inconsistencias de una técnica que debe ser reconsiderada por el legislador precisamente a favor de los ciudadanos, que al día de hoy se encuentran sumidos en la más completa incertidumbre.

Bibliografía

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. *Silencio administrativo e inactividad*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

BERMÚDEZ PALOMAR, Valeriano. "El silencio administrativo *contra legem* y las licencias urbanísticas", *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, año 165, núm. 2, La Ley, Madrid, 2008.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl. *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, 95-22, de 29 de marzo de 2007.

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VIII Legislatura, núm. 112, de 20 de septiembre de 2007.

CHÁVEZ GARCÍA, José Ramón. *Los derechos de los ciudadanos ante las administraciones públicas*, Trea Jurídica, Oviedo, 1999.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen. "Silenci administratiu: delimitació jurisprudencial del seu àmbit d'aplicació (comentari a la sentència del Tribunal Suprem de 28 de febrer de 2007)", *Quaderns de Dret Local*, 16, febrero, Fundació Democràcia i Govern Local, Barcelona, 2008.

CIERCO SIERRA, César. *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (título preliminar y disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final). Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993.

FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M. "Reivindicación del silencio positivo, reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas", *Revista de Administración Pública*, 127, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992.

FUENTES GÓMEZ, Julio. "Logros y cuestiones pendientes de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por las que se establecen medidas de lucha contra la morosidad", *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, año 59, núm. 1994, 2005.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I (parte general), 13ª edición, Madrid, Tecnos, 2002.

GARRIDO FALLA, Fernando; FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. *Régimen jurídico y procedimiento administrativo de las administraciones públicas (un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª edición, Civitas, Madrid, 2000.

GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando; VAQUERO RAMIRO, Susana. "El juego del silencio administrativo en la concesión de licencias urbanísticas y en la legislación de montes: problemática a la hora de la inscripción en el Registro de la Propiedad", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136, octubre-diciembre, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Procedimiento administrativo local*, tomo I, Iustel, Madrid, 2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 2000.

46. Recordemos a R. Bocanegra Sierra cuando se refiere a la inexistencia: "Una institución semejante carece por completo en el Derecho público de utilidad alguna a la vista de la extensión con la que el sistema jurídico reconoce en la actualidad los supuestos de nulidad de pleno derecho." BOCANEGRA SIERRA, Raúl. *La teoría del*

acto administrativo, Iustel, Madrid, 2005, p. 173-174, siguiendo a SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho público*, Instituto de Estudios Administrativos, 2ª edición, Madrid, 1975, p. 207 y ss.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo I, 3ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2003.

MARTÍN REBOLLO, Luis. *Leyes administrativas*, 12ª edición, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2006.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel y otros. *Las garantías básicas del procedimiento administrativo*, Centro de Estudios Fundación Beneficentia et Peritia Iuris, Madrid, 2005.

NETTEL BARRERA, Alina del Carmen. "Silencio positivo *contra legem* en el Derecho urbanístico, punto crítico de encuentro en los principios de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, de próxima publicación.

ORTIZ BLASCO, Joaquín José. "Régimen jurídico de las entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, 6, Fundación Democracia y Gobierno Local, octubre de 2004.

PARADA VÁZQUEZ, J.R. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1999.

PAREJO ALFONSO, Luciano. "Objeto, ámbito de aplicación, y principios generales de la Ley de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común", en *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Legunilla Villa, J.; Sánchez Morón, M. (dir.), Tecnos, Madrid, 1993.

SAINZ RUBIALES, Iñigo. "Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico", *Revista de Administración Pública*, 171, septiembre-diciembre, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. "La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho público", Instituto de Estudios Administrativos, 2ª edición, Madrid, 1975.

TARDÍO PATO, José Antonio. Voz "Procedimiento administrativo", en *Diccionario de Derecho Adminis-*

trativo, Muñoz Machado, Santiago (dir.), tomo II, E-Z, Iustel, 2005.

TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Las reclamaciones de cantidad en el ámbito de la contratación pública. Estudio del artículo 99 del Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado mediante el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio*, Colección Atelier Administrativo, Barcelona, Atelier, 2006.

TORNOS MAS, Joaquín. "La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007 relativa a la reclamación de intereses de demora. ¿Una drástica reducción del silencio administrativo?", *Revista de Administración Pública*, 173, mayo-agosto, Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA, J. "El silencio administrativo y la caducidad en los procedimientos administrativos en materia de contratos públicos: en especial, la resolución por incumplimiento del contratista (STS de 2 de octubre de 2007)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, enero-marzo, Civitas, Madrid, 2008.

VILLAR PALASÍ, José Luis. *Técnicas remotas del Derecho Administrativo*, Serie Administración General, Madrid, INAP, 2001. ■