

I.1. DERECHO ADMINISTRATIVO

LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER DE FORMA EXPRESA Y EN PLAZO COMO PRIMER DEBER DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por el Dr. MANUEL BEATO ESPEJO
Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO
- II. LA LEY 4/1999 LIGA LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER A LA DE NOTIFICAR
- III. EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS PARA CUMPLIR CON ESTA OBLIGACIÓN
- IV. LA AMPLIACIÓN Y LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA RESOLVER
- V. LA OBLIGACIÓN SE EXTIENDE A LOS CASOS DE PRESCRIPCIÓN, RENUN-
CIA, CADUCIDAD, DESISTIMIENTO Y DESAPARICIÓN SOBREVENIDA DEL
OBJETO
- VI. LA RESOLUCIÓN MEDIANTE PACTO O CONVENIO
- VII. EFECTOS PROCESALES DE LA FALTA DE RESOLUCIÓN EXPRESA
- VIII. LAS RESOLUCIONES TARDÍAS
- IX. LAS CONSTANCIAS DEL ACTO PRESUNTO
- X. LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
- XI. CONSECUENCIAS DE SU INCUMPLIMIENTO: LA RESPONSABILIDAD DIS-
CIPLINARIA ES INSUFICIENTE

I. PLANTEAMIENTO

Con independencia de recordar que este deber debería recogerse, como ocurre con otros deberes de la Administración, en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como un derecho de los ciudadanos¹, en este caso, «a obtener una resolución expresa y en plazo», hemos de decir que ese acto obligado de la Administración a dar una respuesta, ajustada a Derecho, sobre las peticiones que los ciudadanos le plantean es también el mejor de los medios de comunicación entre ambos y, por supuestos de acercamiento. Nada es más destructivo en esa relación que el silencio, por olvido o por deseo, de la Administración.

El imperativo del art. 42.1 de la Ley 30/1992, «La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen...», ha de

¹ Daría pie al ejercicio de las acciones necesarias como elemento de exigibilidad. Tal como está construida hoy esta obligación, sólo surge el derecho a demandar, en su caso, la responsabilidad disciplinaria que proceda. Véase, Beato Espejo, M., *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Universidad de Extremadura-Junta de Extremadura, 1999, págs. 96-99, que dice y creemos que sin reservas de nadie, que «El incumplimiento por la Administración de la obligación de resolver que le impone esta Ley... representa una quiebra sustancial al derecho de los particulares de obtener una resolución expresa, motivada, debidamente notificada y coherente con lo solicitado, que a través de la resolución presunta no se alcanza aunque se entienda estimatoria. Se impone incluso 'so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso' señala el art. 89.4 de la misma norma». Para el profesor González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, elaborada conjuntamente con González Pérez, Jesús y con González Rivas, Juan José, Civitas, 1999, pág. 60, se trata de un deber «que no una obligación», pero que como muchos deberes, cuando se concretan en una relación jurídica se tornan en obligaciones (véase Tomás Ramón Fernández en *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, págs. 32-37, obra conjunta con García de Enterría, Eduardo). Como tal lo califica el art. 42 de la Ley que comentamos. Como señala González Pérez, J., «Procedimiento administrativo y proceso administrativo. (ante la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), R.E.D.A., n.º 99, 1998, págs. 337-338, esta imposición estaría muy bien si no fuera porque la ley prevé unos plazos para recurrir y porque estos plazos empiezan a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzca la estimación presunta o la desestimación por silencio. «Porque la ley... (como las anteriores)... no arbitra procedimientos expeditivos para hacer efectiva la obligación de resolver cuando el administrado, confiado en que se va a resolver su petición no recurre contra el silencio... y cansado de esperar la resolución expresa decide demandar... transcurrido el plazo que empezó (con) el silencio». Como algún sector doctrinal ha propuesto, el interesado que opta por esperar la resolución expresa, debe tener abierta la vía de recurso hasta que se resuelva expresamente y se notifique con todos los requisitos legales. Cuando existan terceros interesados deben contar con los medios precisos en defensa de sus intereses. El profesor citado así los fija. Véase también Menéndez Menéndez, Aurelio, «Los derechos del administrado en los procedimientos de aplicación del derecho de la competencia», *R.E.D.A.*, n.º 77, 1993, págs. 8-15, que incluye este derecho, el de obtener una resolución justa y fundada en Derecho, como contenido básico del derecho a la defensa.

responder necesariamente a este objetivo, entre otros que veremos, especialmente en el modelo de Estado que nos hemos dado tras la Constitución de 1978.

El silencio de la Administración lleva al ciudadano no sólo a la desconfianza y a la confusión sino también al más mayúsculo de los enfados. La expresión del ciudadano oída por todos, cuando dice ¡por lo menos que me contesten!, está cargada de razón.

Situación esta que lleva al desinterés por los asuntos públicos y a la escasa participación. La Administración y el ciudadano están, la mayoría de las veces, en distintas trincheras y casi siempre porque la Administración considera que la gestión pública, que el servicio público, es una tarea propia, patrimonial, y no de todos.

En este sentido se orientan las cuestiones que a continuación planteamos sobre esta institución.

Veamos, brevemente, su filosofía desde este observatorio:

Según la Exposición de motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, se reducen las excepciones al deber de resolver y implanta un procedimiento ágil y breve que permita entender que la Administración competente está al servicio de los ciudadanos². Bien es verdad, que el espíritu de la ley no siempre se refleja en su articulado. Y esta no es una excepción.

La agilidad no está en el tiempo sino en el cuerpo; la agilidad hay que buscarla en los vericuetos, a veces complicados, que recorren los «papeles» hasta que llega a la mesa del que ha de resolver³.

Para alcanzar esta meta «simplificación de los procedimientos vigentes y eliminación de trámites innecesarios que dificultan las relaciones con la Administración Pública», el legislador daba al Gobierno de la Nación⁴ un año desde su entrada en vigor, o sea, hasta el 14 de abril del 2000⁵. Hasta entonces, seguirán en vigor las normas hoy existentes; así lo señala la Disposición Transitoria 1.^a y en especial las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de los procedimientos previsto por la Disposición Adicional 3.^a de la Ley 30/1992, que, como es fácil predecir, no han sido todos. Por tanto, habrá aún procedimientos adecuados a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958⁶.

² Apartado III, párrafos 4.º y 5.º.

³ Ver nota 20.

⁴ Nada dice de los Gobiernos autónomos ni de los locales.

⁵ Véase su Disposición Adicional 1.^a2, aunque en este caso no precisa el dies a quo como lo hace en el apartado anterior. Debemos recordar, no obstante, que ya la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (L.O.F.A.G.E.) establecía, entre otros, los siguientes principio de funcionamiento: a) El de «Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión» y b) El de servicio efectivo a los ciudadanos; art. 3.2 e) y f).

⁶ Véase, González Pérez, J., «Disposiciones transitorias de la Ley 4/1999», *R.E.D.A.*, n.º 101, 1999, pág. 25 y ss.

A los procedimientos iniciados antes del 14 de abril de 1999, se aplicará la normativa hasta entonces vigente, salvo los sistema de revisión de oficio y los recursos administrativos⁷. No entendemos por qué no se aplican normas como las de motivación o de notificación de los actos, o las de registro, estrictamente formales, si lo que se pretende es dar agilidad al procedimiento.

Nadie duda hoy de que la complejidad de este cuadro normativo es un duro obstáculo en la correcto actuar administrativo. Entre las soluciones que propone Morote Sarrión con referencia a la Ley italiana de 15 de marzo de 1997, deben traerse aquí las siguientes: a) La deslegalización, b) Los procedimientos tipo, c) La revisión periódica de los procedimientos existentes, d) La reducción de trámites, e) La reducción de órganos innecesarios y la adecuación de sus competencias, f) La homogeneización de plazos y g) La adaptación de los procedimientos al avance tecnológico⁸.

La brevedad hay que buscarla en el tiempo que se tarda en resolver, no ya el real que sería incalculable, sino el legal.

En mi criterio el tiempo legal se amplía⁹. Lo amplía la propia Ley al elevarlo a seis meses y lo impone a la norma reguladora del procedimiento en cuestión como tiempo máximo para resolver. Y aún puede elevarse más si otra Ley establece otro mayor o porque así lo prevea la normativa comunitaria¹⁰. Sólo en caso de no regularse por la correspondiente norma, se mantiene el plazo de tres meses¹¹.

Establece la Ley seis meses y toma las debidas cautelas para que sean seis meses reales; por ejemplo, sobre los efectos que puedan tener en este deber la presentación del documento en el debido registro de entrada, o sobre la subsanación de las instancias, o sobre el acuerdo de ampliación del plazo para resolver, si procede, o sobre la suspensión del mismo en los casos previstos, etcétera.

⁷ González Pérez, J., «Disposiciones transitorias de...», ob. cit., págs. 31-34, reflexiona sobre las serias dudas que plantea la decisión adoptada por el legislador en este punto.

⁸ Morote Sarrión, José Vicente, «La reforma de la Administración italiana: El proceso descentralizador de las leyes Bassanini. (Especial referencia a la Ley Bassanini I y a los Decretos legislativos de desarrollo)», *R.A.P.*, n.º 148, 1999, págs. 462-465. Y bibliografía que cita.

⁹ Aunque posiblemente éste plazo es más real. Para González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley 4/1999...*, ob. cit., pág. 617, «el legislador trata de reducir la duración del procedimientos administrativo» y ello, entiendo, porque establece un plazo máximo superable excepcionalmente (por Ley y por normas de Derecho Comunitario). Esperemos que sea así. Además «opera a la baja» en el caso de que la norma reglamentaria no establezca ningún plazo. Las normas reglamentarias existentes al 14 de abril de 1999, adaptarán el plazo establecido a los citados seis meses si fuera superior. De todo ello hablaremos el 14 de abril del 2001. Por lo pronto y a vía de ejemplo, ha de citarse el anexo de la Ley 8/1999, de 9 de abril de Adecuación de la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley Estatal 4/1999... que de los 47 procedimientos que recoge, 27 establece un plazo superior al de seis meses y sólo siete inferior al él.

¹⁰ ¿Cabe preguntarse si el Legislador elevará ese plazo de seis meses como antes lo hizo el Gobierno, razonada y razonablemente a veces?

¹¹ González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley 4/1999...*, ob. cit., pág. 240, clasifica estos plazos en normal, seis meses, superior a éste y mínimo, no mayor a tres meses.

Respecto al incumplimiento de esta obligación y sus efectos, la Exposición de motivos de la Ley 4/1999 establece como regla general el silencio positivo, aunque las excepciones que ella misma recoge, que otras leyes puedan establecer y que la normativa comunitaria pueda imponer, son muy sustanciosas¹².

Para analizar su régimen jurídico, desde el punto de vista del acercamiento al ciudadano, veamos las siguientes cuestiones:

- a) La resolución y la notificación como expresiones de una misma voluntad.
- b) El cómputo de los plazos para cumplir con esta obligación.
- c) La ampliación y la suspensión del plazo para resolver.
- d) La obligación se extiende a los casos de prescripción, renuncia, caducidad, desistimiento y desaparición sobrevinida del objeto.
- e) La resolución mediante pacto o convenio.
- f) Efectos procesales de la falta de resolución expresa.
- g) Las resoluciones tardías.
- h) La constancias del acto presunto.
- i) La notificación de los actos administrativos.

II. LA LEY 4/1999 LIGA LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER A LA DE NOTIFICAR

Este vínculo lo establece claramente el art. 43.2 al señalar que el plazo para resolver es el plazo para notificar; no obstante, el art. 58.2 de la misma Ley señala que la notificación deberá cursarse en el plazo de diez días desde que fue dictada la resolución. Luego, sin dudas, hay que afirmar que son actos distintos y se producen en fechas distintas.

Lo que ocurre es que en el art. 58.4 de la Ley se establece «una falsa notificación»; es decir, «a los solos efectos de entender cumplida la obligación de resolver». Para ello será suficiente, dice, que se le traslade al interesado el texto íntegro del acto y que acredite que se «ha intentado» notificar la resolución.

Porque la notificación ha de practicarse cumpliendo otros requisitos más formales, art. 59 de la Ley. Ha de hacerse, por cualquier medio que permita dejar constancia del contenido del acto, de la identidad del notificado y de la fecha de notificación.

Para Cobo Olvera este sistema evita «tiempos muertos» difíciles de controlar; tales como, los que transcurren entre resolver, ordenar que se notifique y noti-

¹² No sé con exactitud lo que se quiere decir al señalar la Exposición de motivos de esta Ley que cuando se regula el silencio en realidad se está tratando de establecer medidas preventivas contra patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración que diseña la propia Ley. Tal vez se refiera a que el mal no está en el diseño del proceso sino en las personas que lo gestionan (elemento objetivo y subjetivo del procedimiento) como lo determina González Navarro.

ficar¹³, que no cuentan a efectos de computar el plazo dado a la Administración Pública para resolver.

Como queda dicho, se trata de una notificación que se contenta con menos requisitos que la verdadera notificación, párrafo 2.º del art. 58 de la Ley 4/1999, o con un mero intento si se acredita debidamente; es decir, se notifica así «a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos», señala el párrafo 4.º del mismo precepto.

III. EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS PARA CUMPLIR CON ESTA OBLIGACIÓN

La Ley 4/1999 impone la obligación de resolver y «de notificar» en todos los procedimientos, tanto a instancia de parte como de oficio, estableciendo cómputos distintos de los plazos dados.

En los primeros (los que se inician a instancia de parte interesada), el plazo se computa desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente «para su tramitación», que supone una mayor precisión que en la Ley 30/1992, que establecía que el plazo se computará desde que la solicitud haya tenido entrada «en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente», art. 48.4, párrafo 2.º¹⁴.

Registro que en la Administración del Estado se fija en «cualquiera de los registros del Ministerio competente «para iniciar» la tramitación de la solicitud», como señala la Disposición Adicional 15.^a de la propia Ley¹⁵ y que estrecha, en cuanto a posibilidades de presentación, el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devoluciones de originales y el régimen de las oficinas de registro, al señalar en su art. 4.2, párrafo 2.º, que ello será «con la excepción de los correspondientes a

¹³ Cobo Olvera, Tomás, «La obligación de resolver por la Administración Pública y el silencio administrativo en la Ley 4/1999», *Aranzadi Administrativo*, boletín de 5 de mayo de 1999, pág. 2. Para Martín Valdivia, Salvador, «El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares. (Análisis comparativo de la nueva regulación legal de la institución)», *R.A.P.*, n.º 149, págs. 427-428, esta exigencia restringe «de manera considerable» el plazo de actuación de la Administración, ya que además de resolver deberá notificar lo resuelto.

¹⁴ Véase Beato Espejo, M., «El cómputo de los plazos y la caducidad de los procedimientos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: El principio de seguridad jurídica», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 14-15, 1998, págs. 27-30. Y doctrina que se cita.

¹⁵ Lo que supone una mayor precisión, que también hace el Real Decreto 772/1999 que se cita. Y más se precisa al referirse al Ministerio de Defensa, en el que el plazo se computará desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en los registros de los órganos integrados en el Órgano Central del Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Defensa y Cuarteles Generales de los Ejércitos.

sus Organismos Públicos». Con lo que se indica que respecto de estos Entes se deberá estar a lo se disponga expresamente¹⁶.

Pero, también impone que la Administración, en el plazo de 10 días desde la recepción de la solicitud, comunique al solicitante la fecha en que fue recibida «por el órgano competente». Volveremos sobre este punto; sólo cabe ahora decir que esta comunicación mitigará la situación de indefensión del solicitante. Indefensión que se producirá, dice Cobo Olvera, si se deja a la voluntad de la Administración el señalamiento del *dies a quo* para computar el plazo. Y será así si no se entiende que la fecha de inicio del cómputo es y debe ser aquella en la que recepcione la solicitud «en cualquier registro público autorizado» para ello, «independientemente de si dicho registro corresponde al órgano que ha de tramitar, resolver o incluso a otra Administración Pública distinta a la del órgano instructor»¹⁷. En este punto González Pérez distingue con precisión la fecha de iniciación del procedimiento de la fecha de origen para computar la obligación de resolver, señalando que lo relevante a efecto de entender incoado el procedimiento es la recepción del escrito del administrado que contiene el acto de iniciación en alguno de los centro a que se refiere el art. 38.4 de la Ley 4/1999¹⁸.

En los segundos (los procedimientos que se inician de oficio), el plazo se computa desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento¹⁹. Acuerdo de iniciación que también deberá ser comunicado (mediante notificación o publicación, dice el párrafo 2.º del art. 42.4 de la Ley) a los interesados. Y que aquí debe destacarse aún más a los citados efectos de cómputo del plazo para resolver y notificar, ya que pueden derivarse situaciones jurídicas desfavorables sin su intervención en el procedimiento.

De tal forma es así que el Legislador, consciente de la dificultad que plantea, ordena al Gobierno de la Nación que cree una Comisión Interministerial que será responsable del estudio y propuesta de las reformas planteadas, tanto en el ámbitos de la simplificación de procedimientos como en el de su adapta-

¹⁶ La Disposición Adicional 2.ª del citado Real Decreto 772/1999, establece que las entidades Públicas Empresariales y el resto de las Entidades de Derecho Público que no tengan la consideración de Organismos Autónomos dispondrán de Oficinas de registro cuando, de acuerdo con su norma de creación, tengan atribuido el ejercicio de potestades administrativas que requieran su existencia. En este supuesto se registrarán por el Reglamento citado. Ha de entenderse que respecto de los Organismo Autónomos ha de estarse a lo que dispongan su Leyes de creación y al presente Reglamento.

¹⁷ Cobo Olvera, T., «La obligación de resolver...», ob. cit., págs. 2-3. Estamos de acuerdo, pero no es ese ni el espíritu ni la letra de la Ley. El propio autor lo dice de inmediato.

¹⁸ González Pérez, J., «Disposiciones transitorias de...», ob. cit., págs. 30-31. Por tanto el legislador, en estos procedimientos, no en los iniciados de oficio, establece dos fechas distintas, una para incoar y otra para computar la obligación de resolver que el legislador le impone. Otra de las cauteles a las que antes hacía referencia.

¹⁹ Ya lo dijo hace tiempo Jairoz Moreno, Fernando, «Obligación de resolver y actos presuntos», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Obra coordinada por Leguina Villa, Jesús y Sánchez Morón, Miguel, Tecnos, 1993, pág 133.

ción al sentido del silencio administrativo²⁰; concediéndole a tal fin dos años²¹. A estos efectos, hay que decir que le encomienda la importante y difícil tarea de estudiar y proponer las medidas dirigidas a facilitar las relaciones de los ciudadanos con la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos.

Igual le ordena al Gobierno de las Comunidades Autónomas²², sin plazo y sin fijar expresamente la validez del silencio administrativo respecto de las normas vigentes hasta que transcurra el período transitorio de dos años²³.

Se mantiene, sin embargo, el silencio respecto de las Entidades Locales.

IV. LA AMPLIACIÓN Y LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA RESOLVER

El plazo para resolver será el fijado por las normas reguladoras del procedimiento, con un máximo de seis meses, salvo que una Ley o una norma comunitaria establezca otro mayor, o salvo que la norma nada diga, en cuyo caso el plazo será de tres meses.

Pero, este plazo puede suspenderse (art. 42.5) y puede ampliarse (art. 42.6).

La *suspensión* del plazo para resolver y notificar puede producirse en los siguientes casos:

²⁰ Dicha Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa se crea por Real Decreto 670/1999, de 23 de abril. Como competencia que merece especial mención debemos señalar la de establecimiento de directrices y fijación de criterios de carácter general para la elaboración del Plan general de simplificación en la citada Administración Pública; art. 2. b) del citado Real Decreto y, por remisión art. 8, que considera al citado Plan como el instrumento básico en el que concreta la acción del Gobierno en materia de simplificación administrativa. El primer Plan general de simplificación deberá aprobarse, dice la Disposición Adicional 3.ª antes del 15 de septiembre de 1999, lo que desconocemos, y su vigencia se extendía hasta 14 de abril del 2000 (con independencia de que con carácter general sea anual).

²¹ Durante ese tiempo, como queda dicho, conservarán su validez las normas vigentes, Disposición Transitoria 1.ª. 3, aunque su forma de producción y efectos serán los previstos en esta Ley, la de 1999; art. 43.

²² Disposición Adicional 1.ª.4.

²³ Como señala el prólogo del Decreto 48/1999, de 4 de mayo, que establece el período transitorio de adaptación de procedimientos de la Junta de Extremadura al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 4/1999, este período se establece en virtud de las competencias exclusivas previstas en el art. 7.1.29 del Estatuto de Autonomía: «Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia». En uso de tales facultades, la Junta de Extremadura fija también un período de dos años desde el 14 de abril de 1999 y mantiene la validez de las normas reglamentarias autonómicas vigentes a efectos del silencio administrativo, con las mismas circunstancias respecto a la producción y efectos. Tal tarea se encarga a todas y cada una de las Consejerías, que con sus propios medios realizarán el estudio de adaptación de los procedimientos administrativos de su competencia conforme a las instrucciones que al efecto se faciliten por la Consejería de Presidencia y Trabajo (hoy de Presidencia), que hasta la fecha no se conocen. La supervisión y coordinación del proceso de adaptación de procedimientos y de simplificación administrativa se llevará a cabo por una Comisión (sin nombre) presidida por el Consejero de Presidencia y Trabajo e integrada por los Altos Cargos que se señalan. Por último esta Comisión propondrá al Consejero que la preside el contenido del Decreto de adaptación de los procedimientos administrativos al sentido del silencio.

1) Para subsanar deficiencias y aportar documentos²⁴; que será «por el tiempo que medie desde que recibe el requerimiento hasta que lo cumple». Y ello, sin perjuicio de lo previsto en el art. 71 de la propia Ley.

Precepto éste que fija para el mismo hecho, que «subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos» aunque concretado al momento de iniciación del procedimiento, un plazo de suspensión de diez días, ampliable a quince en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva.

Plazos [los del art. 42.5 a) y los del 71.1 y 2] que deben considerarse acumulables por ser perfectamente compatibles los hechos que le dan causa. La cautela que establece el art. 71.1 de que la resolución debe dictarse en los términos previstos en el art. 42 de la misma Ley, ha de entenderse referida a lo dispuesto en el párrafo 2 de su apartado 1, resolución por desistimiento, no al plazo.

2) Si se requiere un pronunciamiento previo y preceptivo de la Unión Europea. La suspensión será por el tiempo que medie y con conocimiento de los interesados.

3) Por solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución. Será por el tiempo que medie, sin exceder de tres meses.

Este plazo ha de que ponerse en relación con el establecido en el art. 83.2 de Ley 30/1992, que fija diez días «salvo que una disposición... permita o exija otro mayor o menor».

La duda que pueda surgir sobre si aquel plazo de diez días se entiende ampliado al menos a tres meses o si se trata de dos plazos complementarios, ha de resolverse entendiendo que la interrupción del plazo establecido para resolver y notificar sólo se producirá, dice el apartado 3 del mismo art. 83, de no emitirse el informe en el plazo señalado, diez días, de no poder proseguir la tramitación y cuando se trate de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento.

4) Para realizar pruebas técnicas o análisis contradictorios. La suspensión será durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados obtenidos.

Este plazo puede ser superior al de treinta días previsto en el art. 80.2 de la misma Ley para proponer y practicar las pruebas pertinentes. Estimo que deberá primar este plazo de treinta días, por lo tasado de las normas de un procedimiento y que sólo el instructor y de forma motivada podrá ampliar.

²⁴ Debe incluirse en este punto el supuesto previsto en el art. 44.2, párrafo 2.º de la misma Ley, que regula la paralización del procedimiento y la interrupción del cómputo del plazo para resolver y notificar por causa imputable al interesado en los procedimientos iniciados de oficio.

5) Por motivos de negociación. La suspensión será desde que se declara hasta que concluye sin efecto.

Como establece el art. 88 de la misma Ley estos instrumentos de terminación convencional del procedimiento serán aprobados expresamente por el órgano competente y deberán publicarse, salvo que la naturaleza del acuerdo o las circunstancias de su destinatario impongan lo contrario.

La *ampliación* del plazo para resolver y notificar puede producirse motivadamente y sólo cuando se agoten todos los medios disponibles. En todo caso, el plazo no podrá ser superior al fijado para el procedimiento.

Esta posibilidad ha de ponerse en conexión con lo dispuesto por la misma Ley en su art. 49, que hace referencia a ciertos supuestos de ampliación de plazos, de los distintos plazos establecidos en el procedimiento administrativo, que a la postre llevan también a una ampliación del plazo total de conclusión del procedimiento. Por tanto, son perfectamente compatibles hoy²⁵.

Y decimos hoy porque en la redacción dada a este art. 49 en la Ley 30/1992, se excluían expresamente las ampliaciones del entonces art. 42.2 de la misma norma, que se refería a idénticos supuestos. Lo que el actual art. 49 no hace.

Esta ampliación no podrá exceder de la mitad del plazo establecido.

Establece también La Ley 4/1999 y como novedad bien recibida, que el acuerdo de ampliación debe ser notificado a los interesados y sin excepciones que pudieran establecerse para determinados tipos de expedientes.

Como ya adelantara Santamaría Pastor, si la ampliación del plazo se produce porque se presume difícil cumplir con la obligación dentro del plazo establecido, cómo se va a acumular más trabajo²⁶. Y además se preguntaba ¿cómo se deba a conocer a los interesados?, ¿mediante notificación personalmente o con publicidad en los diarios oficiales? Hoy queda clara la respuestas al decir el legislador que el acuerdo será notificado a los interesados. Aunque sea así, creemos que hay que dar la bienvenida a la novedad producida²⁷. El interesado debe conocer por la propia Administración tal circunstancia.

V. LA OBLIGACIÓN SE EXTIENDE A LOS CASOS DE PRESCRIPCIÓN, RENUNCIA, CADUCIDAD, DESISTIMIENTO Y DESAPARICIÓN SOBREVENIDA DEL OBJETO

Supuestos, éstos, previstos en la propia Ley (arts. 89.2, 90 y 92) en los que la Administración tiene la obligación de dar por concluido el procedimiento.

²⁵ González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley 4/1999...*, ob. cit., págs. 245-246, que señala que las diferencias son adjetivas y no sustanciales, «de manera que tanto en uno y otro caso estamos ante la misma cosa». Véase también Beato Espejo, M., «El cómputo de los plazos y...», ob. cit., págs. 35-37.

²⁶ Santaria Pastor, Juan Alfonso, «La actividad de la Administración Pública», en *Comentario sistemático de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Carpiri, 1993, págs. 169-170.

²⁷ También se establece en el art. 49 de la misma Ley.

No cabe entender una resolución en los términos del art. 89 de la Ley pero ha de resolver. El contenido de la resolución será la declaración de las circunstancias que concurran en cada caso, indicando los hechos y las normas aplicables.

La pregunta es, ¿si la Administración no resuelve, cuál es el sentido del silencio, si lo hay?

En relación con la caducidad, art. 92, debe decirse que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la Administración tras cumplir los trámites previstos, entre ellos la notificación al interesado, deberá resolver declarando la caducidad del procedimiento. Contra tal resolución procederá el recurso pertinente, señala el párrafo 1.º del citado precepto. ¿Y si no se dicta?

En los procedimientos iniciados de oficio ejercitando la Administración potestades sancionadoras o interventoras, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, también se producirá la caducidad del procedimiento si vence el plazo de la obligación de resolver y notificar. Y aunque ello no exime de resolver expresamente, qué sentido se da a la inactividad. ¿Simplemente no se procede al archivo de las actuaciones y no se producen los efectos previstos en el art. 92, como señala el mismo art. 44.2?²⁸

Sainz Moreno con base en el art. 43.4 de la misma Ley en su redacción de 1992²⁹ señalaba que el legislador al declarar esta caducidad quiso excluir la consecuencia del acto presunto y entre ellas destacaba la mayoría de las apuntadas³⁰. Hoy, con la nueva regulación llegaría, sin duda a distintas conclusiones.

Ha de tenerse en cuenta el contenido del apartado 5 del art. 43, acreditación de los actos producidos por silencio, que por su posición sistemática lleva a pensar que sólo debe aplicarse en los procedimientos iniciados a solicitud de interesado; pero si releemos el apartado 1 del art. 44, procedimientos iniciados de oficio, observamos que también ahí puede acreditarse a favor de los «interesados que hubieran comparecido», el silencio de la Administración. Es pensable que sea así porque se trata de derechos o situaciones jurídicas individualizadas que puedan reconocerse a favor de tales sujetos. Sin embargo, de la acción

²⁸ Que entre otros pueden ser: a) La no existencia de efectos favorables o desfavorables, b) No proceder la petición de la certificación de acto presunto (circunstancia perfectamente clara en 1992, pero no tanto en 1999), c) Que el procedimiento pueda reiniciarse si no ha prescrito la acción, d) Que sea recurrible la resolución que declare la caducidad del procedimiento y e) Que no proceda tal declaración por afectar al interés general o porque fuera conveniente sustanciarla para su esclarecimiento, concluyendo en tal caso en resolución expresa.

²⁹ Recordemos que en tal momento la caducidad del procedimiento estaba expresamente liberada de la obligación de resolver, art. 42.1. En el texto vigente se ha de dictar resolución expresa que contendrá la declaración de las circunstancias que concurren en cada caso y se indicarán los hechos producidos y las normas aplicables.

³⁰ Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», ob. cit., págs. 149-151.

prevista en el citado párrafo 2.º, sólo pueden derivarse consecuencias desfavorables o de gravamen. Y entonces, se dice, con archivar basta³¹.

Pero, puede que no sea así; es decir, cabe que tal actuación limite también el ejercicio de una actividad o el disfrute de un derecho que interese a los comparecidos y, por tanto, es necesario que se dicte una resolución para que pueda ser recurrida, en su caso. Y si no se dictara, aunque ahora debe dictarse, ha de darse un determinado sentido al silencio producido.

Sentido que por otra parte, se impone a las Administraciones Públicas en el apartado 4 del art. 42, en su párrafo 2.º, al señalar que el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento, informará (notificará o publicará) a los interesados de los efectos que puedan producir el silencio administrativo. No obstante, esta apertura se reduce por la Orden de 14 de abril de 1999, que establece los criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el mismo artículo y, en especial su disposición cuarta, al señalar que sólo se hará mención al sentido del silencio, que es negativo por la propia Ley, en los supuestos a que se refieren el art. 44.1. Carece pues de contenido tal especificación.

No obstante, como señala González Rivas, por tratarse de procedimientos paralizados por inactividad de la Administración, el efecto de la caducidad es puramente declarativo, careciendo de eficacia hasta que se notifique al interesado³², que será a través de la obligada resolución.

Como dice Menéndez Rexach la caducidad implica una inactividad del interesado pero no de la Administración³³. Tal como está prevista en el art. 92 de la Ley más bien estamos ante un supuesto de terminación del procedimiento por causas sobrevenidas, aunque se deba a la voluntad del interesado, dice el profesor.

³¹ El art. 20.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, establece que si no se resuelve en plazo (transcurrido el de caducidad que preveía el art. 43.4 de la Ley 30/1992 y que no prevé hoy el art. 44.2 de la Ley 4/1999), el órgano competente deberá emitir certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones. El vigente art. 44.2, como se ha dicho, establece que se ha de resolver, no basta con certificar, declarando la caducidad y el archivo de las actuaciones; por tanto, sus efectos han de ser distintos. Martín Rebollo, Luis, en los comentarios que hace en sus *Leyes Administrativas* (Aranzadi, 2000), al vigente art. 44.2, señala que efectivamente lo que se trata es de regular los efectos del silencio en los casos de procedimientos iniciados de oficio; no obstante, no extiende la caducidad a los supuestos de terceros interesados a los que no conviniere el archivo de lo actuado o a los supuestos en los que el interés general no permite el archivo de lo actuado.

³² González Rivas, J. J., en *Comentarios a la Ley 4/1999...*, ob. cit., pág. 273.

³³ Menéndez Rexach, Ángel, «Procedimientos administrativos: Finalización y ejecución», en *La nueva Ley de...*, ob. cit., pág. 258, señala que la caducidad del procedimiento por inactividad del interesado, en rigor, ni es caducidad ni tampoco prescripción. «Nos encontramos ante un concepto polisémico, cuyo manejo ha de hacerse con cuidado». Para Morell Ocaña, L., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Aranzadi, 1996, pág. 240, la caducidad también requiere la no comparecencia de terceros, legitimados y constituidos como parte en el procedimiento. Véase también Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, Antonio, «La caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores», *Poder Judicial*, n.º 33, pág. 479 y ss., que concluye señalando el carácter innovador de este precepto.

También la considera Romero Hernández como un desistimiento tácito o implícito, por la falta de voluntad expresa del interesado³⁴.

Similares razonamientos podrían hacerse respecto de estas otras formas de terminación del procedimiento: desistimiento, renuncia o desaparición sobrevenida del procedimiento. En las dos primeras, con mayor motivo si han comparecido en el mismo otros interesados que no desisten o renuncian³⁵.

VI. LA RESOLUCIÓN MEDIANTE PACTO O CONVENIO

El art. 42.1, párrafo 3.º, de la Ley 4/1999 exceptúa de la obligación de resolver el supuesto de terminación del procedimiento por pactos o convenio; no obstante, el art. 88.1, *in fine*, de la Ley 30/1992, prevé que la Administración al resolver así ponga fin al procedimiento³⁶; lo que nos parece más ajustado a Derecho, sobre todo en defensa de los intereses de terceros, ya que la consideración de finalizador del procedimiento de tales actos o acuerdos sólo ha de producirse en el caso de acuerdos bilaterales, como señala Menéndez Rexach³⁷.

Como señala Sánchez Blanco el fundamento último de esta forma de terminación del procedimiento administrativo es el propio ciudadano, «antecedente y beneficiario de lo público, que puede condicionar lo público, en cuanto que es misión de lo público satisfacer los intereses (*de los*) ciudadanos desde procedimientos públicos de decisión»³⁸.

VII. EFECTOS PROCESALES DE LA FALTA DE RESOLUCIÓN EXPRESA

La Ley igualmente distingue entre los procedimientos iniciados a solicitud de interesado y los iniciados de oficio.

³⁴ Romero Hernández, Federico, «Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Comentarios a la Ley 30/1992 y su conexión con el Régimen Local)», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 1994, pág. 258. Obra conjunta con Lliset Borrell, F. y López Pellice, J. A.

³⁵ Véase, Menéndez Rexach, A., «Procedimientos administrativos...», *ob. cit.*, págs. 255-257 y 261-266.

³⁶ «... pudiendo tener tales actos (los acuerdos, pactos, convenios o contratos que se celebren) la consideración de finalizadores del procedimiento administrativo o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin».

³⁷ Véase, Menéndez Rexach, A., en su comentario al Capítulo X de la Ley 30/1992, en *La nueva Ley de...*, *ob. cit.*, pág. 265, al imponer la publicidad cuando se trata de convenios que ponen fin a un procedimiento. También a Menéndez Menéndez, A., «Los derechos del administrado en...», *ob. cit.*, pág. 10, en cuanto a los efectos frente a terceros y a González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley de...*, *ob. cit.*, págs. 1490-1497, sobre el contenido y límites de esta forma «excepcional» de terminación del procedimiento.

³⁸ Sánchez Blanco, Ángel, «Los derechos de los ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», *R.A.P.*, n.º 132, 1993, pág. 79. Véase también González Quinza, Arturo, «Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.A.P.) Título VI: De las Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos. Capítulo IV: Finalización del procedimiento (1)», *AA.*, n.º 37, 1993, págs. 479-482.

En los primeros, la falta de resolución expresa lleva a la estimación o a la desestimación de lo solicitado, según proceda.

Procede entenderlo estimado, dice la Ley «en todos los casos», aunque fija importantes excepciones³⁹:

- Que una ley establezca lo contrario.
- Que una norma comunitaria diga lo contrario.
- El ejercicio del derecho de petición previsto en el art. 29 C.E.
- Aquellos casos que lleven a transferir facultades sobre el dominio público o sobre el servicio público.
- Todos aquellos procedimientos en los que el silencio se considere desestimatorio.
- Los procedimientos de revisión de disposiciones y actos nulos, iniciados a solicitud de terceros interesados (art. 102.5).
- Las resoluciones de recursos de alzada (art. 115.2, salvo lo dispuesto en el art. 43.2 pf. 2.º).
- Las resoluciones de recursos de reposición (art. 116.2).
- Las resoluciones de recursos extraordinarios de revisión (art. 119.3).
- Las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales (arts. 124 y 125).
- El procedimiento de responsabilidad patrimonial (arts. 142 y 143).
- Todos los procedimientos que así lo establezcan y cuya validez se mantiene por la Disposición transitoria 1.ª.3, dado que la Disposición Adicional 1.ª proroga en dos años las normas reguladoras de los procedimientos vigentes.

Situación coherente con el sentimiento generalizado en las Administraciones Públicas y que González Navarro acoge claramente al señalar que de la información recogida se deduce que «los ministerios desconfían de la generalización de la técnica del silencio positivo»⁴⁰.

En los segundos (los procedimientos que se inician de oficio), el silencio de la Administración se entenderá desestimatorio si se derivasen derechos para el

³⁹ Como dice González Pérez, J., «Procedimiento administrativo y...», págs. 336-337, esto vende mucho más. «Si acudimos a la hemeroteca y confrontamos cómo se anunció la buena nueva de la Ley 30/1992 y cómo se ha anunciado su modificación, comprobaremos que los términos son casi idénticos». La Administración debería aumentar su diligencia y su responsabilidad al saber que si no resuelve expresamente se encuentra con una estimación de lo solicitado, pero, eso hasta que se acostumbra «si no está acostumbrada ya», dice el profesor. Y concluye expresando sus dudas sobre la bondad de generalizar los supuestos de silencio administrativo positivo diciendo que «A lo que debe aspirarse es a no generalizar los actos presuntos». En similares términos se manifiesta Moltó García, Juan Ignacio, en *La Administración General del Estado*, Tecnos, 1998, pág. 166 al decir que «La cuestión no es si el silencio debe ser positivo o negativo, la cuestión es que es inaceptable la existencia de inactividad de la Administración Pública más allá de los plazos...».

⁴⁰ González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley 4/1999...*, ob. cit., págs. 608 y 622-623, donde de manera rotunda y con razón dice: «A mi entender en esa aceptación de la regla general del silencio positivo hay mucho de populismo y bastante menos de prudencia y de realismo».

interesado, ya que si supone el ejercicio de potestades interventoras o sancionadoras, el procedimiento se entenderá caducado, como se ha dicho.

Con independencia de los efectos, la Ley 4/1999 impone a la Administración Pública⁴¹ la obligación de mantener actualizada la relación de procedimientos con indicación de sus plazos y efectos sobre el silencio administrativo y además de publicarla aunque sea con efectos meramente informativos⁴².

Y de otra parte y tal vez más importante, impone a la Administración la obligación de resolver de forma expresa, sea cual fuese la vía de iniciación del procedimiento; lo que lleva de nuevo al reconocimiento de que toda resolución tácita infringe el deber de resolver, como ha reconocido reiterada tanto la jurisprudencia⁴³ como la doctrina científica⁴⁴.

VIII. LAS RESOLUCIONES TARDÍAS

Las resoluciones tardías en el silencio estimatorio ha de ser confirmatoria y en el desestimatorio podrá no serlo (art. 43.4).

Dice en su Exposición de motivos la Ley 4/1999, que la certificación de actos presuntos permitía antes a la Administración resolver de forma contraria a los efectos del silencio producido. Así era si se está refiriendo a resolver de forma favorable a lo resuelto presuntamente, pero nunca si es en contra; simplemente por aplicación de la teoría de los actos declarativos de derecho y porque una certificación nunca resuelve, solo da constancia de lo resuelto, «para hacer valer... para dar eficacia» decía y dice la Ley 30/1992.

⁴¹ Art. 42.4, que contrasta muy positivamente con lo que disponía la Ley 30/1992, art. 43.5, que dejaba en sus manos la posibilidad de hacerlo.

⁴² Por Resolución de 20 de marzo de 1996, la Secretaría de Estado para la Administración Pública publica, a efectos exclusivamente informativo, la relación de procedimientos de la Administración del Estado. Una información poco útil por su difícil manejo y nula sistemática. Véase, Resolución de 1 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas, que publica la Relación de procedimientos de la Administración General del Estado, sustituyendo a la aprobada entre ambas de 27 de noviembre de 1997. Véase Izquierdo Carrasco, Manuel, «El acto presunto en las relaciones de procedimientos prevista por el art. 43.5 L.A.P. (A propósito de la Resolución de 20-III-1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública)», *R.V.A.P.*, n.º 47, 1997, págs. 135 y ss.

⁴³ Como proclama el T.S. en reiteradas Sentencias, no puede apreciarse la extemporaneidad de la vía jurisdiccional cuando la Administración incumple el deber de resolver expresamente. Véase la de 22 de marzo de 1997 (art. 5346) y la de 26 de julio de 1997 (art. 6734).

⁴⁴ Como ya dijera Nieto García, A., «Efectos procesales del silencio negativo de la Administración», *R.E.D.A.*, n.º 5, 1975, págs. 256-259, al comentar la S.T.S. de 5 de noviembre de 1974: «... los recurrentes padecen un cierta indefensión a la hora de argumentar y probar sus pretensiones; sin que esta indefensión, por otra parte, pueda ser remediada por la actividad del propio Tribunal». O incluso cuando el silencio tiene efectos positivos, que acarrea graves problemas de inseguridad jurídica al beneficiario, ya que la deducción de tales efectos no es fácil para el común de los ciudadanos (únase como argumento a los recogidos en la nota 6). Véase también Calvo Charro, María, «Silencio positivo y acciones declarativas», *R.A.P.*, n.º 128, 1992, págs. 402-403. A ello se une, dice la autora, la incertidumbre de las decisiones posteriores que se tomen y sus efectos frente a terceros. Concluye diciendo y con razón que la afirmación de que el silencio positivo está pensado en beneficio del administrado es una «ironía».

IX. LAS CONSTANCIAS DEL ACTO PRESUNTO

El art. 43.5 de la Ley 4/1999 establece una certificación de actos presuntos, voluntaria como hasta hoy y con obligación de emitirse en un plazo, de quince días, como en la Ley 30/1992⁴⁵.

El cambio está en que se amplían los medios de prueba. Como dice la Ley de 1999, la existencia del acto «puede acreditarse por cualquier medio de prueba admitida en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver». Lo que hace pensar que el miedo, injustificado, a la certificación de actos presuntos no ha desaparecido totalmente.

Cambian, sin embargo, las circunstancias para solicitarla y de obtenerla. Entiendo que sólo podrá solicitarse y obtenerse sobre los silencios estimatorios, ya que según la Ley son los únicos que tienen la consideración de actos administrativos (art. 43.5 en relación con el 43.3).

Como expresamente dice este art. 43.3, el acto presunto desestimatorio no es un acto administrativo, sino una ficción de acto, como en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; es decir, que sólo abre las puertas para recurrir. Supone, sin duda, una vuelta atrás; piénsese en los procedimientos plurilaterales, en los que la falta del acto administrativo puede impedir la defensa de terceros interesados⁴⁶.

X. LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como queda dicho, la Ley establece un mismo plazo para resolver y notificar (art. 42.2), sin embargo, en el art. 58.2 da un plazo de diez días desde que se dicta el acto, para notificar; que es lo debido.

Lo que hace pensar que existe dos actos de notificación: a) el señalado en el art. 58.2 de la ley 4/1999, que se practica en la forma prevista en el art. 59 y b) el fijado en el art. 58.4: «dentro del plazo máximo de duración del procedimiento y... a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar... será suficiente una notificación que contenga al menos el texto íntegro del acto...»

⁴⁵ Que antes era de veinte días; art. 44.2 de la Ley 30/1992.

⁴⁶ Moltó García, J. I., en *La Administración General...*, ob. cit., pág. 167, señala que con la certificación del acto presunto de la Ley de 1992 se trataba de establecer el carácter preclusivo de los plazos de resolución, de forma que vencidos éstos, el ciudadano alcanzaba el derecho a obtener el acto por vía expresa, «o por certificación de su alcance jurídico», tanto si el sentido era favorable o no a lo solicitado; es decir, se obtenía una respuesta expresa en el plazo fijado por la Ley; en ambos casos se producía un verdadero acto administrativo. Así el ciudadano satisfacía su derecho a ser contestado por la Administración actuante «que pierde ese derecho inicu o no contestar»; se le impedía contestar después ya que el acto de certificación se constituía en acto resolutorio. Ahora (aunque discurre su razonamiento sobre el Proyecto a la Ley 4/1999) es un mero acto de trámite.

Notificación ésta que como ha señalado el párrafo 2.º del mismo art. 58, es defectuosa y que se convalidará con alguna actuación del interesado que suponga que tiene conocimiento del contenido y alcance de la resolución o con la interposición de cualquier recurso, que proceda. Basta con que se acredite «el intento de notificación...».

XI. CONSECUENCIAS DE SU INCUMPLIMIENTO: LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA ES INSUFICIENTE

El incumplimiento de la obligación legal de resolver de forma expresa y en plazo, lleva, como mucho, a la exigencia de responsabilidad disciplinaria al personal «que tenga a su cargo» el despacho de los asuntos, que se puede extender a «los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver»⁴⁷. Dispersión de posibles imputados que difumina aún más esa nunca exigida responsabilidad.

Como señala Cobo Olvera no hay ningún avance en esta materia⁴⁸; es preciso, sin embargo, encontrar soluciones a tal incumplimiento, dice González Navarro⁴⁹. Por el contrario, apostilla este profesor, a veces se invoca el silencio administrativo como coartada para no resolver los expedientes molestos.

Como todos sabemos, la falta de resolución no siempre es una cuestión de tiempo; porque de ser así se resolvería tardíamente. El silencio se utiliza intencionadamente por la Administración⁵⁰.

La responsabilidad disciplinaria podría ser una solución si se aplicara; pero, como sabemos, la Administración como la Hacienda somos todos. Las causas objetivas que González Navarro señala también tienen un responsable subjetivo y, por lo que sea, se imputan como culpas de nadie⁵¹.

Otras posibles soluciones podrían ser la exigencia de responsabilidad patrimonial o incluso penal del sujeto responsable, pero esto nos llevaría a otro procedimiento y tal vez a otro pleito; que, para muchos, tampoco es solución.

⁴⁷ Se omite ahora, por innecesaria, inaplicada e inaplicable, la consecuencia prevista en la Ley de 1992 de que por la misma causa el sujeto responsable se viera removido del puesto de trabajo. Véase, Beato Espejo, M., «Tratamiento jurídico de...», ob. cit., págs. 50-52, en especial nota 69.

⁴⁸ Cobo Olvera, T., «La obligación de...», ob. cit., págs. 3-4. Como bien acredita el autor, tampoco antes la hubo.

⁴⁹ González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley de Régimen...*, ob. cit., pág. 774.

⁵⁰ Véase las causas que en 1966 señalaba Bolea Forada, Juan Antonio, «El retraso de la Administración y el silencio administrativo», *R.A.P.*, n.º 51, 1966, págs. 304-307, y que creo que no han cambiado mucho desde entonces. Expresamente, dice y con acierto lo siguiente: «... en más de una ocasión hemos visto resoluciones tan peregrinas como la siguiente: 'Reunida la Corporación y sometida a votación la cuestión X, acuerda, por unanimidad, resolverla por silencio administrativo'. Posiblemente nuestra experiencia no sea tan evidente, pero sí lo suficiente como para afirmar algo similar «No resuelvas y que recurra... si quiere».

⁵¹ González Navarro, F., en *Comentarios a la Ley 4/1999...*, ob. cit., págs. 248-249, entre otras, cita el «cuello de botella», la «ralentización» del procedimiento o su bloqueo total, la mala organización del trabajo, la pereza y el descuido.