

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La regulació del silenci administratiu en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

14-12-2016

Tal com ja assenyalàvem en [el segon apunt d'aquest blog](#), en matèria de silenci administratiu també hi ha algunes novetats arran de l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), que exposarem seguidament.

El silenci administratiu es configura com una ficció legal que garanteix tant la seguretat jurídica com el dret de les persones interessades a obtenir una resposta per part de les administracions públiques, malgrat que aquestes no actuïn o ho facin retardadament, ja sigui amb l'obtenció d'allò que s'ha demanat o amb la consideració que allò que s'ha demanat s'entén desestimat.

En matèria de silenci administratiu, la LPACAP, en els articles 24 i 25, segueix la mateixa regulació general que ja contenia la seva antecessora, la Llei 30/1992 (LRJPAC), això és:

- un sistema que es fonamenta, amb caràcter general, en el silenci positiu;
- unes disposicions de silenci negatiu que conté la mateixa llei i que constitueixen l'excepció a l'anterior principi general, i
- una habilitació que, mitjançant normativa de rang determinat, es puguin establir altres supòsits de silenci negatiu.

Les novetats que sobre aquest esquema general aporta la LPACAP val a dir que no són excessivament significatives ni abundants, i algunes ja estan determinades per la jurisprudència arran de la interpretació que, de la regulació del silenci administratiu a la LRJPAC, n'han estat fent els tribunals. En qualsevol cas, les novetats més ressenyables, que més avall analitzarem amb més deteniment, són les següents:

- la incorporació d'un nou supòsit de silenci negatiu;
- la reducció de l'abast de l'efecte estimatori del doble silenci en el recurs d'alçada;
- l'ampliació de la disposició legal respecte de les normes que poden establir supòsits de silenci negatiu i, alhora, disminució dels supòsits en què cal justificar l'establiment del silenci negatiu per llei, i
- els efectes del silenci negatiu amb relació al termini per impugnar-lo (qüestió ja comentada a l'anterior [apunt sobre el còmput de terminis](#), al qual remeto).

Anem a veure amb més detall aquestes novetats.

1. La incorporació d'un nou supòsit de silenci negatiu: el dany al medi ambient

Dins dels supòsits que l'article 24 de la LPACAP configura com a excepcions al principi general de silenci positiu i, per tant, com a supòsits de silenci negatiu, es reiteren els que ja establia la LRJPAC, això és, els procediments relatius a l'exercici del dret de petició, aquells l'estimació dels quals tingui com a conseqüència la transferència a la persona sol·licitant o a tercers de facultats relatives al domini públic o al servei públic i els procediments d'impugnació d'actes i disposicions (amb el matís, respecte d'aquest darrer supòsit, del doble silenci en el recurs d'alçada, que tractarem més endavant).

Però aquest article 24 incorpora un nou supòsit de silenci negatiu: els procediments que impliquin l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient. No es tracta, segons estableix la mateixa la norma, de qualsevol resolució que tingui com a objecte el medi ambient, sinó que específicament es requereix que es tracti d'accés a activitats que puguin danyar el medi ambient. Així, cal considerar que quan del procediment en pugui resultar exclusivament una actuació benèfica per al medi ambient, no regeix el silenci negatiu. No obstant això, no serà fàcil discernir quan som davant d'una actuació benèfica o perjudicial per al medi ambient ni quin serà el sentit del silenci en cada cas. Com bé assenyalen Gamero Casado i Fernández Ramos (*Manual Básico de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, 13a ed., 2016), tant l'abast transversal de la matèria de medi ambient, que es pot veure afectat des de sectors i matèries diverses (com ara l'ordenació del territori, costes o aigües) com la indeterminació del concepte "dany", comportaran no pocs problemes amb relació a aquest supòsit de silenci.

2. La reducció de l'abast de l'efecte estimatori del doble silenci en el recurs d'alçada

La LRJPAC establia, ja des de la redacció inicial respecte de l'anomenat *recurs ordinari* i, posteriorment i amb la reforma operada per la Llei 4/1999, amb relació al recurs d'alçada, que, malgrat que en els procediments d'impugnació d'actes i disposicions regia el silenci negatiu, en el cas que el recurs d'alçada s'hagués interposat contra la desestimació per silenci administratiu, la manca de resolució expressa del recurs comportava que s'entengués estimat per silenci.

Aquesta mateixa disposició conté ara l'article 24.1 de la LPACAP, és a dir, que el recurs d'alçada segueix estant sotmès a la penalització del silenci positiu en cas d'existir un doble silenci, primer en la resolució impugnada i posteriorment en el mateix recurs.

Ara bé, així com la LRJPAC no establia límit material a aquest doble silenci, la LPACAP estableix uns supòsits en què, havent-se interposat el recurs d'alçada contra una desestimació presumpta i malgrat produir-se el doble silenci, no operarà el silenci positiu.

En concret, estableix el tercer paràgraf *in fine* de l'article 24.1 de la LPACAP que "[...] quan el recurs d'alçada s'hagi interposat contra la desestimació per silenci administratiu d'una sol·licitud pel transcurs del termini, aquest s'entén estimat si, un cop arribat el termini de resolució, l'òrgan administratiu competent no dicta ni notifica cap resolució expressa, sempre que no es refereixi a les matèries enumerades al paràgraf anterior d'aquest apartat".

El paràgraf anterior al qual es refereix és el segon paràgraf del mateix article 24.1 de la LPACAP, que estableix els supòsits en els quals la LPACAP disposa de manera expressa el silenci negatiu, això és, els procediments relatius a l'exercici del dret de petició, l'estimació del qual tingui com a

conseqüència la transferència a la persona sol·licitant o a tercers de facultats relatives al domini públic o al servei públic, els procediments que impliquin l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient i els procediments d'impugnació d'actes i disposicions.

Per tant, respecte del recurs d'alçada regeix el silenci positiu en el cas del doble silenci, llevat dels supòsits que de manera expressa estan exclosos per la LPACAP del règim general de silenci positiu.

Cal fer dues precisions. La primera, que aquest silenci positiu en cas de doble silenci només opera respecte del recurs d'alçada i no ho fa respecte dels altres recursos administratius. La segona, que les excepcions esmentades en què no regeix el silenci positiu en cas de doble silenci només són les que figuren al segon paràgraf de l'article 24.1 de la LPACAP i no les que es poden derivar del primer paràgraf del mateix article 24.1 de la LPACAP (els supòsits en què sigui una norma amb rang de llei o una norma de dret de la Unió Europea o de dret internacional aplicable a Espanya la que estableixi el silenci negatiu).

Finalment, i respecte d'aquesta nova regulació del silenci positiu en el cas de doble silenci i la seva delimitació, val a dir que, abans de l'entrada en vigor de la LPACAP, si bé hi havia pronunciaments judicials que conculïen sense límit el silenci positiu en tots els supòsits de doble silenci (per exemple, la Sentència núm. 172/2011, de 10 de març, del TSJ de les Illes Balears, Sala contenciosa administrativa, Secció 1a), és més cert que el Tribunal Suprem ja havia anat limitant l'atorgament del doble silenci, negant-lo en els supòsits en què la mateixa LRJPAC ja establí de manera expressa el silenci negatiu, com ara amb relació al domini públic o servei públic o bé al dret de petició (sentències del Tribunal Suprem de 10 de juliol de 2006, 23 d'abril de 2007 - EDJ2007/36150-, o de 8 de gener de 2013 -EDJ2013/1155). Per tant, la LPACAP no ha fet més que incorporar aquest criteri del Tribunal Suprem amb relació a la no aplicació en els supòsits esmentats del silenci positiu en cas de doble silenci.

3. L'establiment de supòsits de silenci negatiu mitjançant normativa específica

La LRJPAC, a l'article 43.1, establí que bé una norma amb rang de llei, sempre que estigués justificat en la concurrència de raons imperioses d'interès general, o bé una norma de dret comunitari, podien establir excepcions al principi general de silenci positiu.

La LPACAP, al primer paràgraf de l'article 24.1, conté una disposició semblant però no idèntica a la de la LRJPAC i, a més, eximeix de la necessitat de justificació de la implementació del silenci negatiu en bona part dels supòsits. Així, disposa que una norma amb rang de llei o una norma de dret de la Unió Europea o de dret internacional aplicable a Espanya pot establir supòsits de silenci negatiu.

Advertim aquí la primera diferència quant a la legislació anterior, i és la inclusió de les normes de dret internacional aplicables a Espanya com a instruments jurídics habilitats per establir el silenci negatiu.

La segona diferència la trobem quant a la justificació per exceptuar el silenci positiu mitjançant una norma amb rang de llei. Així com la LRJPAC exigia que l'establiment per llei d'un supòsit de silenci negatiu havia d'estar justificat per la concurrència de raons imperioses d'interès general, la LPACAP només requereix que el sentit desestimatori del silenci es fonamenti en raons imperioses d'interès general quan el procediment tingui per objecte l'accés a activitats o el seu exercici. Per

tant, en els supòsits en què el procediment no tingui per objecte l'accés a activitats o el seu exercici, una norma amb rang de llei pot establir el silenci negatiu sense necessitat de justificar aquestes raons imperioses d'interès general.

Àngel Egea Llanés

Cap de l'Àrea d'Administració, Recursos Humans i Pressupost de l'Oficina Antifrau de Catalunya