

LA ADECUACION DE PROCEDIMIENTOS A LA LRJPC. EN ESPECIAL, LA DETERMINACION DEL SENTIDO DEL SILENCIO (Una regulación del procedimiento administrativo poco común)

Por

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO
Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.—II. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA: 1. *Presupuesto de hecho*. 2. *Diversidad de técnicas previstas*. 3. *Límite temporal*. 4. *Preceptos objeto de la adecuación*. 5. *Contenido material de la adecuación*.—III. LA CONCRECIÓN REGLAMENTARIA DE LOS EFECTOS ESTIMATORIOS O DESESTIMATORIOS DEL SILENCIO. LA NATURALEZA Y ALCANCE DE LA CLÁUSULA GENERAL DEL ARTÍCULO 43.2.c) LRJPC.—IV. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

I. PRESENTACIÓN

Voces más autorizadas han solicitado una pronta modificación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPC), en aras a la protección de las garantías y derechos de los administrados (1). En el presente trabajo, ofreceremos toda una serie de datos que no harán sino abundar en esa necesidad. Sirva, como una primera muestra, el siguiente cuadro, donde se recogen, en relación al procedimiento de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, los plazos máximos de resolución y los efectos de la no resolución en plazo:

(1) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992*, núm. 130 de esta REVISTA (1993), pág. 219.

CUADRO 1

	<i>Plazo</i>	<i>Silencio</i>
Andalucía	Seis meses	Estimatorio (2)
Aragón	Seis meses	Desestimatorio
Asturias	Seis meses	Desestimatorio
Baleares	Tres, seis y doce meses (3)	Desestimatorio (4)
Canarias	Tres meses	Estimatorio
Castilla-La Mancha	Cuatro y tres meses (5)	Desestimatorio
Castilla-León	Seis meses	Desestimatorio
Cataluña	Seis meses	Desestimatorio (6)
Galicia	Seis meses	Estimatorio (7)
Madrid	Dos y tres meses (8)	Desestimatorio
Murcia	Tres meses	Desestimatorio
País Vasco	Tres meses	Estimatorio
Valencia	Tres meses	Estimatorio (9)

En este cuadro, al igual que en los siguientes, no aparecen aquellas Administraciones autonómicas que, salvo error por mi parte y a pesar de la paciente labor de recopilación realizada, no han procedido a un establecimiento de tales determinaciones. Esta situación es especialmente grave en algunas Comunidades Autónomas —como Extremadura, Navarra, Cantabria o País Vasco—, donde el proceso de adecuación ha sido mínimo. Por tanto, en estos supuestos, el práctico del Derecho se verá en la tesitura de aplicar las cláusulas residuales de cierre del sistema. No obstante, incluso cuando la adecuación ha sido realizada, como ocurre con las Comunidades Autónomas que aparecen en el cuadro, su alcance no está claro. Así, unas han adoptado un concepto amplio de Establecimiento Sanitario, otras distinguen entre Establecimientos Sanitarios que requieren internamiento y los que no lo requieren, otras marcan plazos y silencios para cada uno de los distintos tipos de Establecimiento Sanitario y otras, en fin, distinguen entre los diversos tipos de autorizaciones (10).

(2) Posteriormente, el Decreto 16/94 marca unos plazos de cuatro y seis meses, y un silencio desestimatorio.

(3) Según el centro al que nos refiramos.

(4) No obstante, se considera estimatorio, para las consultas profesionales, centros de la tercera edad y centros para reconocimiento de conductores.

(5) Según sea centro con internamiento o no.

(6) La autorización de creación es desestimatoria, mientras que la autorización de apertura y puesta en funcionamiento es estimatoria.

(7) El Decreto 383/94 cambia el sentido del silencio a desestimatorio. En cualquier caso, la autorización para centros sanitarios extractores y trasplantadores de órganos era de tres meses y silencio desestimatorio.

(8) Según el tipo de autorización (previa, provisional o definitiva) a que se refiera.

(9) Incluso para el procedimiento de autorización de centros sanitarios de trasplantes de órganos, que generalmente las demás CC.AA. marcan un silencio desestimatorio, va a señalar un plazo de tres meses con efectos estimatorios.

(10) Una situación similar nos encontramos en las autorizaciones relativas a Gases Licuados del Petróleo, donde el Decreto valenciano 166/94, de 19 de julio, distingue cuatro

Es esta diversidad, calificada por la doctrina como una «*balcanización*» (11) de nuestro Derecho Administrativo, la que será objeto de nuestro estudio. Precisamente ese variopinto panorama es el que nos ofrece supuestos ininteligibles, como el recogido en el Decreto canario 164/94, de 29 de julio, donde se otorga un efecto «*desestimatorio*» a la *inspección* del funcionamiento de aparatos taxímetros y cuentakilómetros; o diversas Ordenes publicadas en el «BO de Castilla-León» (12), donde confundiendo instituciones señalan como efecto a la no resolución en plazo de determinadas subvenciones el de la caducidad (*sic*).

El origen de esta situación hemos de buscarlo en la reforma realizada por la LRJPC sobre el instituto del silencio administrativo, cuya denominación ha sido incluso expresamente sustituida por la de acto presunto, y, especialmente, en el juego combinado de la Disposición Adicional Tercera con los artículos 42 y 43 de esta Ley.

En las siguientes páginas estudiaremos los problemas y disfunciones que estos preceptos han originado en la técnica del silencio administrativo, partiendo de un planteamiento general del sistema de adecuación de procedimientos diseñado por la LRJPC.

II. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA

La Disposición Adicional Tercera (DA 3.ª) establece que:

«Reglamentariamente, en el plazo de seis meses (13) a partir de la entrada en vigor de esta ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca.»

El alcance que se pueda dar a esas adecuaciones procedimentales dependerá, en buena medida, de la posición adoptada en torno a la calificación de la técnica utilizada por dicho precepto. Sin embargo, la doctrina no se ha mostrado unánime en este tema: así, para GONZÁLEZ NAVARRO (14),

procedimientos distintos en materia de Gases Licuados del Petróleo, fijando para todos ellos un efecto estimatorio y un plazo de seis meses; mientras que el Decreto gallego 268/94, de 29 de julio, utiliza un único descriptor, «Autorizaciones GLP», con un plazo de dieciocho meses y silencio desestimatorio; y, entre ambas, otras Comunidades Autónomas que sólo establecen estas determinaciones para algunos procedimientos de esta materia, sin saberse a ciencia cierta qué ocurre con los que no aparecen expresamente mencionados. Además, todo esto ocurre teniendo como única normativa de referencia la estatal.

(11) J. GONZÁLEZ PÉREZ y J. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1994 (2.ª ed.), pág. 605.

(12) Entre otras, la Orden de 27 de enero de 1993 («BO», núm. 17, de 27 de enero), la de 3 de enero de 1994 («BO», núm. 19, de 28 de enero) y la de 5 de enero de 1994 («BO», núm. 18, de 27 de enero).

(13) Posteriormente ampliado a dieciocho meses por el Real Decreto-Ley 14/93, de 4 de agosto («BOE», núm. 199, de 20 de agosto).

(14) GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, págs. 145-146 y 607.

nos encontramos ante una deslegalización legislativa sobre toda la regulación del procedimiento administrativo, sin límite objetivo alguno; en el lado opuesto, MORILLO-VELARDE (15) afirma que dicha Disposición no deslegaliza nada, sino que «más bien deroga el régimen anterior de los diversos procedimientos administrativos en lo que se oponga a la nueva regulación y obliga a las Administraciones correspondientes (...) a recomponer la regulación derogada de acuerdo con los nuevos principios y criterios»; y, en una posición más matizada, COSCULLUELA MONTANER (16) afirma que estamos ante una deslegalización de la materia que, no obstante, no es absoluta, sino a los limitados efectos de la adecuación de los procedimientos a la ley.

Con respecto al silencio administrativo, las consecuencias de optar por una u otra de estas posiciones no son baladíes y tendrán su manifestación más clara en el carácter, preceptivo o dispositivo, que se dé a las reglas contenidas, principalmente, en el artículo 43 LRJPC (17).

Ante esta diversidad de posiciones conviene exponer una serie de elementos que contiene la propia DA 3.^a y que habrán de ser tenidos en cuenta antes de adoptar cualquier conclusión sobre esta cuestión.

1. *Presupuesto de hecho*

La adecuación, como el propio término indica, exige que la norma que ha de ser adecuada sea previa a la entrada en vigor de la LRJPC (18), que,

(15) *Los actos presuntos*, Madrid, 1995, págs. 100-101.

(16) Obra colectiva *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Carpedi, Madrid, 1993, pág. 40.

(17) En concordancia con sus posiciones, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ PÉREZ afirman que «también esa lista de supuestos (*se refieren a los del art. 43 LRJPC*) queda bajo la disponibilidad de las distintas Administraciones Públicas al ejercitar esa opción que la repetida adicional les otorga» (*op. cit.*, pág. 606); MORILLO-VELARDE mantiene que «los reglamentos de adaptación han de moverse respetando los criterios establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 43 LRJPC» (*op. cit.*, pág. 101); en parecidos términos, GARCÍA-TREVIANO GARNICA (*El silencio administrativo en la nueva LRJPC*, Madrid, 1994, pág. 135) afirma que al predeterminar la ley unos supuestos donde será de necesaria aplicación el silencio positivo o negativo se está estableciendo una reserva de ley formal, de manera que un mero reglamento no podrá alterar el régimen establecido en tal sentido por la LRJPC. En último término, COSCULLUELA MONTANER, quien, en *Comentarios...* (*op. cit.*, pág. 39), aunque señala que «parece lógico suponer que (*los supuestos recogidos en el art. 43.2 LRJPC*) deberían tener carácter vinculante, pues de otro modo la previsión de la Ley queda vacía de contenido», reconoce que el verbo «podrán» ha sido interpretado tradicionalmente por la jurisprudencia como expresión de una potestad discrecional para la Administración; sin embargo, posteriormente, en su *Manual de Derecho Administrativo* (Madrid, 1994, 5.^a ed., pág. 342) va a mantener que dichos supuestos deberían condicionar necesariamente la regulación por vía reglamentaria, y que la expresión «podrán entenderse» debe interpretarse como una opción del interesado, y no como una posibilidad que se abre en la regulación del silencio.

(18) En el mismo sentido, DE LA HIGUERA GONZÁLEZ, obra colectiva *Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, M.^o de Justicia, Madrid, 1993, tomo II, pág. 133.

según marca la Disposición Final, será a los tres meses desde la publicación en el «BOE». Las normas procedimentales que se aprueben con posterioridad a la entrada en vigor de la LRJPC habrán de nacer ya adecuadas al contenido de ésta. Esto es una simple consecuencia del principio de legalidad, que impide que se puedan aprobar reglamentos que contravengan lo establecido en la LRJPC, y de la distribución constitucional de competencias que impediría a las CC.AA. aprobar, incluso leyes, que infringieran el «procedimiento administrativo común» (19).

2. *Diversidad de técnicas previstas*

La redacción de la DA 3.^a se refiere a normas, «cualquiera que sea su rango», esto es, tanto a leyes como a reglamentos. Sin embargo, el papel que va a jugar la DA 3.^a para cada una de estas normas es bien distinto.

De esta manera, en relación a las Leyes anteriores, y únicamente sobre ellas, esta DA 3.^a va a suponer una deslegalización *stricto sensu*. Entendemos esta técnica como «aquella determinación legal por la que el Reglamento podrá derogar preceptos con rango de Ley» (20). Será, como señala REBOLLO PUIG, actuando sobre estas leyes el modo mediante el que la deslegalización producirá sus efectos y no actuando sobre la potestad reglamentaria (21), a la que nada añade.

Por otro lado, si bien esta deslegalización no plantea dudas en relación con la legislación estatal, mucho más discutibles son sus efectos sobre la legislación autonómica (22), puesto que, como señala COSCULLUELA MONTA-

(19) Más discutida es la cuestión de si la LRJPC, en aquello que sea «procedimiento administrativo común», podría ser excepcionada por una ley estatal sectorial. En contra, COSCULLUELA MONTANER (*Comentarios...*, op. cit., pág. 34) y LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, núm. 129 de esta REVISTA (1992), pág. 67. En sentido afirmativo parece manifestarse GARCÍA-TREVIJANO (*op. cit.*, pág. 134), por cuanto afirma que una Ley posterior sí podría alterar el régimen del silencio en cualquiera de los supuestos recogidos en la LRJPC.

(20) REBOLLO PUIG, *Juridicidad, legalidad y reserva de Ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno*, núm. 125 de esta REVISTA (1991), págs. 158-173. En estas páginas, REBOLLO PUIG muestra una clarificadora distinción entre la que denomina «deslegalización propiamente dicha» y la llamada por la doctrina «deslegalización de materias». Serán los elementos aportados para esta distinción los que se conviertan en el hilo conductor de la presente exposición, lo que nos exime de su reproducción, bastándonos la remisión a lo que allí se recoge.

(21) Por ello, consideramos desafortunada la calificación, referida a estos Decretos de adecuación, como «norma reglamentaria con fuerza de ley», utilizada por GONZÁLEZ PÉREZ en «El silencio administrativo», dentro de la obra colectiva *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley 30/92 y su conexión con el Régimen Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1994, pág. 754.

(22) En este sentido, las CC.AA. de Aragón (Ley 3/93, de 15 de marzo), Canarias (Ley 5/94, de 20 de julio), Cataluña (Ley 2/94, de 24 de marzo) y Madrid (Ley 7/93, de 22 de junio) han procedido, mediante dichas leyes, a una deslegalización expresa y habilitación a sus respectivos Consejos de Gobierno. Una especial mención merece el sistema diseñado en Canarias, donde mediante una norma de carácter reglamentario, el Decreto 164/94, se procede no a una adecuación sino a dar una nueva redacción a determinados preceptos de

NER, tal técnica no resulta amparada por los títulos habilitantes del artículo 149.1.18.º CE (23).

Por el contrario, cuando estemos ante normas de carácter reglamentario que contengan determinaciones contrarias o que hayan de adaptarse a la nueva regulación, salvo que éstas sean consecuencia de un específico mandato legal previo (24), no podemos hablar de una deslegalización *stricto sensu*. En esos supuestos, la DA 3.ª juega como una mera remisión normativa expresa a la colaboración reglamentaria o, más bien, en lo que se refiere a la determinación del sentido del silencio, como un mandato a la Administración para que ésta haga uso de una habilitación normativa que ya se encontraría implícita en el artículo 43.2.c) LRJPC. Este artículo se refiere a la «normativa de aplicación», lo que no excluye los reglamentos, aunque siempre habrán de tener en cuenta lo que otras normas de carácter legal pudieran establecer.

No obstante, no debemos olvidar que el artículo 105.c) CE establece una reserva de ley en materia de procedimiento administrativo. Como ha puesto de relieve la doctrina, la técnica de la reserva constitucional de ley no impide que los reglamentos puedan entrar en ese ámbito, aunque sí proscriba las remisiones en blanco (25). Esa misma doctrina, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recoge dos exigencias para que esta colaboración pueda darse: en primer lugar, que sea la propia Ley la que habilite al Reglamento; en segundo lugar, que dicha ley habilitadora contenga el «núcleo esencial» de la regulación, de manera que el ejercicio de la potestad reglamentaria se limite a un complemento de esa regulación legal que sea indispensable. Por consiguiente, habremos de analizar si la labor del reglamento en el proceso de adecuación se ha mantenido dentro de dicho marco.

carácter legal, lo que significa un desconocimiento de la naturaleza de la técnica deslegalizadora (vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, *La adecuación de las normas reguladoras de los distintos procedimientos a la LAP. La peculiar adecuación llevada a efecto por el Legislador y Gobierno de Canarias*, «REDA», núm. 86, abril-junio 1995). En Cataluña, la ley señalada habilita al Consejo de Gobierno para que mediante la técnica del Decreto Legislativo proceda a adecuar una lista tasada de leyes en lo referente a los plazos, efectos del silencio, régimen sancionador y recursos.

(23) *Comentarios sistemáticos...*, op. cit., pág. 40. En similares términos se manifiesta LÓPEZ MENUDO, *La entrada en vigor de la LRJPC*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 12 (1992), pág. 245.

(24) Aquí sí entraría en juego esta deslegalización, que consistiría, como pone de manifiesto REBOLLO PUIG (op. cit., pág. 166), no en una habilitación legal al Reglamento, sino en la eliminación del obstáculo que el concreto contenido de esa ley suponía para la potestad reglamentaria.

(25) Sobre este tema, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, op. cit., I, págs. 241 y 263-268; REBOLLO PUIG, op. cit., págs. 124-147. Este último autor, partiendo de su concepción estricta de deslegalización, afirma que esta técnica «no es necesariamente incompatible con la reserva constitucional de Ley, pues no afecta siempre a las exigencias de ésta» (op. cit., pág. 165).

3. *Límite temporal*

La DA 3.^a, tras la redacción dada por el Real Decreto-Ley 14/93, marca un límite temporal muy preciso para la presente adecuación: dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de la ley (26).

Consideramos que ese límite ha de operar con rigidez en relación a la técnica deslegalizadora. Por consiguiente, no admitimos la posibilidad de que la Administración, una vez transcurrido ese plazo, viniera a alterar, por ejemplo, el silencio negativo recogido por una ley anterior a la LRJPC, en uno de los supuestos donde éste no ha de ser necesariamente positivo o negativo (vid. *infra*).

Cuestión distinta es la del límite temporal, si lo hay, a la remisión reglamentaria operada en esta ley. Aquí se plantea la existencia de dos posibles momentos: el primero, que abarcaría dieciocho meses desde la entrada en vigor de la ley, en el que la DA 3.^a jugaría como un mandato expreso del legislador a la Administración, consciente éste, en parte, de la magnitud de la reforma realizada; y un segundo período, a partir de esa fecha, en el que el artículo 43.2.c) LRJPC jugaría como una remisión *sine die* a la potestad reglamentaria, en tanto que una norma de carácter legal no estableciera otra cosa. Esta parece haber sido la interpretación dada por las distintas Administraciones Públicas a estos preceptos (27).

4. *Preceptos objeto de la adecuación*

Esta cuestión ha de ser analizada, fundamentalmente, en el ámbito de la deslegalización, con la intención de concretar aquellos preceptos legales que pueden considerarse afectados por tal técnica. Indudablemente, esos reglamentos no podrán modificar cualquier precepto de las leyes que han de ser adecuadas, puesto que lo que se deslegaliza son únicamente aquellos preceptos legales de carácter procedimental que contradigan o se opongan a lo establecido por la LRJPC. Creemos que así ha de ser interpretada la DA 3.^a, en relación con la Disposición Derogatoria en su apartado 3.º, que declara «expresamente en vigor las normas, cualquiera que sea

(26) A pesar de ello, algunas adecuaciones (p. ej., RD 1879/94, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materias de Justicia e Interior; o el Decreto catalán 275/94, de 14 de octubre, de adecuación del Decreto de 14 de diciembre de 1992 a la LRJPC) se han realizado fuera de plazo, lo que puede plantear cierta problemática, cuando en ellas se haya procedido a señalar plazos y sentido del silencio a procedimientos recogidos en normas de carácter legal.

(27) Así, p. ej., el Decreto andaluz 334/94, de 4 de octubre, ya fuera del plazo de adecuación, establece, «al amparo de lo prevenido en el artículo 43.2.c) Ley 30/92», el carácter negativo del silencio en la autorización de uso en zona de servidumbre de protección de la zona marítimo-terrestre. En parecidos términos se manifiesta el Decreto aragonés 223/94, de 22 de noviembre, que señala que «a los efectos de lo dispuesto en el artículo 43.2.c) y 43.5 Ley 30/92», si transcurrido el plazo para adoptar la resolución ésta no se hubiera dictado, se considerará desestimada.

su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley» (28).

Partiendo de este planteamiento y de que las leyes, generalmente, se remiten a los reglamentos en las cuestiones procedimentales, la consecuencia es el reducido campo de la deslegalización operada, en relación con la amplitud de la remisión reglamentaria de la que venimos hablando.

5. *Contenido material de la adecuación*

Llegado el momento en el que la Administración ha de dar un contenido a esta deslegalización y remisión reglamentaria que venimos exponiendo, no podemos olvidar que la propia DA 3.^ª marca un límite de carácter finalista: «para la adecuación a la misma (*a la LRJPC*)». En consecuencia, esta adecuación ha de plasmar, necesariamente, los principios y contenidos de la LRJPC.

La DA 3.^ª, por tanto, no supone una remisión en blanco a la potestad reglamentaria, pues ésta aparece con una finalidad y unos contenidos enmarcados por la propia Ley. Cuestión distinta será discernir si la propia regulación sustantiva de la LRJPC, en concreto a la hora de formular los criterios para la determinación del sentido del silencio, ha renunciado a abordar por sí misma ese «núcleo esencial» que ya mencionábamos, abdicando dicha regulación en los reglamentos.

Además, en relación a los Decretos de adecuación hemos de advertir que éstos, al mismo tiempo que han realizado la labor de adecuación para la que habían sido habilitados, han servido también en algunos supuestos a los fines informativos del artículo 43.5 LRJPC, recogiendo procedimientos que ya habían sido adecuados con anterioridad o que no necesitaban adecuación.

Por consiguiente, debemos ya exponer cuáles son los principios y criterios contenidos en la LRJPC en relación a la determinación de los efectos estimatorios o desestimatorios de los actos presuntos.

(28) No compartimos la opinión de DE LA HIGUERA GONZÁLEZ (*op. cit.*, pág. 133), que mantiene que el apartado 3.^º de la Disposición Derogatoria también excluye indirectamente de la adecuación a estos procedimientos. Consideramos que aquellas leyes que no se opongan o contradigan lo dispuesto por la LRJPC, pero que contengan determinaciones procedimentales cuyo contenido pueda ser completado en el sentido recogido por algunos preceptos de la LRJPC (p. ej., los arts. 76.1 y 83.2), podrán ser adecuadas reglamentariamente, pero no en virtud de ninguna deslegalización, sino en virtud de la remisión reglamentaria que ya hemos señalado que realiza la LRJPC, y que se viene a añadir a la que ya pudieran contener estas disposiciones legales.

III. LA CONCRECIÓN REGLAMENTARIA DE LOS EFECTOS ESTIMATORIOS O DESESTIMATORIOS DEL SILENCIO. LA NATURALEZA Y ALCANCE DE LA CLÁUSULA GENERAL DEL ARTÍCULO 43.2.c) LRJPC

A la hora de la determinación de los efectos de la falta de resolución expresa, los reglamentos de adecuación deberían limitarse a una concreción (29), en cada uno de los innumerables procedimientos administrativos existentes, de las reglas contenidas en la propia LRJPC. Estas reglas, que ante materias o supuestos concretos prescriben el necesario carácter estimatorio o desestimatorio del silencio administrativo, se contienen en algunos preceptos dispersos (30) y, fundamentalmente, en el artículo 43 LRJPC.

No obstante su trascendencia, no nos detendremos en el análisis de cada una de estas reglas, pues ello excedería con mucho la finalidad del presente trabajo. Es evidente, como ha puesto de relieve la doctrina (31), la imprecisión de los criterios utilizados, la problemática resolución a los entrecruzamientos que se producen entre ellos, la asunción de unos conceptos dogmáticamente desacreditados e inservibles en la actualidad y la inconveniencia de haber utilizado en este ámbito conceptos jurídicos indeterminados. A pesar de todo ello, hemos de mantener su carácter de *ius cogens*.

No estamos ante la atribución a la Administración de una habilitación para fijar libremente el sentido del silencio, sino ante una habilitación para concretar una serie de reglas oscuras y ambiguas, que recurren con frecuencia a conceptos jurídicos indeterminados. Por tanto, nos encontramos ante «un caso de aplicación de la Ley, puesto que se trata de subsumir en una categoría legal (...) unas circunstancias reales determinadas» (32). Varias son las consecuencias que se derivan de este planteamiento.

En primer lugar, que sólo se permite «una unidad de solución justa en cada caso». Esto significa que no cabría que para un mismo procedimiento, a salvo de lo que a continuación se dirá, pudieran resultar soluciones diversas entre las distintas Administraciones Públicas. Así, por ejemplo, o se considera que en la autorización para el establecimiento, transmisión e integración de farmacias se transfieren al solicitante *facultades relativas al*

(29) Así se ha manifestado el Consejo de Estado, quien en su Dictamen 1494/93, de 22 de diciembre de 1993, afirma que «la propia Ley 30/92 ha establecido determinados ámbitos a los que necesariamente les será de aplicación el silencio positivo o negativo, según los casos (...), a salvo, por supuesto, una norma de rango legal posterior».

(30) Por ejemplo, artículos 102.4, 103.6, 111.4, 117, 119.3, 124.2, 125.2, 142.7 y 143.3.

(31) Entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1993, 6.ª ed., pág. 580; PAREJO ALFONSO, «El silencio administrativo en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común», en *Estudios en homenaje al Profesor GONZÁLEZ PÉREZ. La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, tomo I, Madrid, 1993, pág. 574; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *op. cit.*, pág. 136.

(32) Sobre este tema, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, tomo I, págs. 443-450.

servicio público y, por tanto, el silencio ha de ser necesariamente negativo —art. 43.2.b), último inciso—, o se considera que estamos ante *el ejercicio de derechos preexistentes*, en cuyo caso el silencio habría de ser necesariamente positivo —art. 43.2.b)—; en cualquier caso, lo que no cabe es una situación como la que muestra el siguiente cuadro, donde se recogen las adecuaciones realizadas en dicho procedimiento autorizatorio.

CUADRO 2

	Plazo	Silencio
Aragón	Seis meses	Desestimatorio
Asturias	Nueve meses	Estimatorio (33)
Baleares	Seis meses	Desestimatorio
Canarias	Seis meses	Desestimatorio (34)
Cantabria	Nueve y seis meses	Desestimatorio
Castilla-León	Seis meses	Desestimatorio
Cataluña	Tres meses	Desestimatorio
Galicia	Tres y cuatro meses	Estimatorio
Madrid	Seis meses	Desestimatorio
Murcia	Un año, diez y seis meses	Desestimatorio
País Vasco	Nueve y tres meses	Estimatorio
Valencia	Seis meses	Estimatorio

Esto es cierto siempre que la normativa de referencia sea la misma —la estatal— o, siendo distinta, responda a unos mismos fundamentos. No obstante, consideramos que sí cabrían tales diferencias cuando las normativas sustantivas de las distintas Administraciones Públicas sobre una misma cuestión no respondieran a unos mismos planteamientos. Así, por ejemplo, mientras que el RD 1407/87 configura la autorización de las Entidades de Inspección y Control Reglamentario como «una actividad libremente ejercida por todas las personas jurídicas que reúnan las condiciones establecidas en la ley, previa comprobación del cumplimiento de las mismas por parte de la Administración» (35), el Decreto catalán 348/85 y las Ordenes de 17 de marzo y 7 de abril de 1986 configuran a estas entidades bajo la técnica concesional, con un número limitado y a otorgar mediante concurso. Por tanto, en este supuesto cabe que el sentido del silencio fuera en un caso estimatorio y en el otro desestimatorio, e incluso explicaría los motivos por los que Cataluña no ha procedido a la adecuación en esta ma-

(33) Así aparece en el Decreto 75/93; posteriormente, el Decreto 65/94 va a señalar un plazo de doce meses con efectos desestimatorios.

(34) En algún supuesto, como el de continuidad tras el fallecimiento del titular, prevé que sea estimatorio.

(35) E. MALARET GARCÍA, *Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos*, núm. 116 de esta REVISTA (1988), pág. 327.

teria. En cualquier caso, lo que no cabría es la siguiente situación, teniendo como única referencia la normativa estatal (36).

CUADRO 3

	<i>Plazo</i>	<i>Silencio</i>
Andalucía	Tres meses	Desestimatorio
Aragón	Tres meses	Estimatorio
Asturias	Un mes	Estimatorio
Canarias	Seis meses	Desestimatorio
Cataluña	—	—
Galicia	Tres meses	Desestimatorio
Valencia	Tres meses	Estimatorio

La segunda consecuencia será que los Tribunales ordinarios deberán controlar esta actividad de la Administración, por tratarse de un control de legalidad. Por tanto, habrán de ser ellos quienes, en una labor no exenta de dificultades y riesgos, reconduzcan todas estas reglas a sus justos términos. Por difícil que parezca esta tarea, los Tribunales no pueden, salvo que opten por plantear una cuestión de constitucionalidad contra la LRJPC, renunciar a este control. Lo contrario sería consagrar un sistema que, como intentamos mostrar, ofrece no pocas dudas de constitucionalidad y racionalidad.

Por último, este planteamiento nos lleva a considerar que se han excedido todas aquellas normas reglamentarias que han venido a establecer nuevas reglas de silencio negativo (37), fuera de las señaladas por la LRJPC y fuera del ámbito de discrecionalidad que a continuación mencionaremos, y que incluso han llegado a invertir la cláusula general contenida en el artículo 43.2.c) (38). Además, estimamos que el propio espíritu y finalidad de la ley habría de llevarnos a una interpretación restrictiva de los supuestos de silencio negativo.

(36) El Decreto canario 101/91, de 8 de mayo, no difiere sustancialmente, en el aspecto que analizamos, de la regulación estatal.

(37) Entre otros, el RD 1778/94, de 5 de agosto, señala en su Exposición de Motivos que se han establecido efectos desestimatorios a la falta de resolución expresa en aquellos procedimientos en los que «concurran especiales consideraciones de orden público, seguridad o salud pública u otras de análoga relevancia», o el RD 1777/94, de 5 de agosto, que establece lo mismo respecto a aquellos procedimientos que incidan en el gasto público y en el principio de autoorganización de la Administración.

(38) Así, p. ej., el artículo 2.k) del RD 1777/94 establece que se podrán entender desestimadas las solicitudes formuladas en «cualquier otro procedimiento, no incluido en el apartado 1 del artículo 3 de este Real Decreto (donde se recogen los supuestos estimatorios), cuya resolución implique efectos económicos actuales o pueda producirlos en cualquier otro momento». En la misma línea el artículo 4 de la Resolución del Rectorado de la Universidad de Oviedo de 10 de enero de 1995, que establece que el sentido de la falta de resolución en cualquier otro procedimiento no incluido en el anexo producirá efectos desestimatorios.

Una atención especial merece la cláusula contenida en el artículo 43.2.c) LRJPC. Este precepto va a operar en dos momentos bien distintos.

En un primer momento, a la hora de la determinación del sentido del silencio por parte de la Administración, este precepto va a suponer, fuera del ámbito cubierto por las demás reglas de la LRJPC y a salvo de lo que otras normativas sectoriales pudieran establecer, una remisión en blanco a la potestad reglamentaria. Por tanto, únicamente en ese ámbito (39), nada desdeñable, se está reconociendo plena libertad a la Administración para decidir sobre el efecto estimatorio o desestimatorio del silencio. En esta línea, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA afirma que «cada norma de procedimiento —que no deberá tener necesariamente rango legal— podrá disponer la aplicación para cada supuesto del silencio positivo o el negativo» (40). Por tanto, es ahí donde supuestos como el mostrado en el siguiente cuadro, donde se recogen las adecuaciones en los procedimientos de calificación provisional y definitiva de Viviendas de Protección Oficial, serían posibles a tenor de lo regulado por la LRJPC.

CUADRO 4

	Calificación provisional		Calificación definitiva	
	Plazo	Silencio	Plazo	Silencio
Andalucía	Dos meses	Desestimatorio	Tres meses	Desestimatorio
Asturias	Un mes	Estimatorio	Tres meses	Desestimatorio
Baleares	Dos meses	Estimatorio	Tres meses	Estimatorio
Canarias	Un mes	Desestimatorio	Tres meses	Estimatorio
Castilla-León	—	—	Tres meses	Desestimatorio
Cataluña	—	—	—	—
Galicia	Tres meses	Estimatorio	—	—
Madrid	—	Estimatorio	—	Desestimatorio
Murcia	Dos meses	Estimatorio	—	—
País Vasco	Un mes	Estimatorio	Tres meses	Estimatorio
La Rioja	Dos meses	Desestimatorio	Tres meses	Desestimatorio
Valencia	Un mes	Estimatorio	Tres meses	Desestimatorio

(39) En iguales términos se pronuncian FERNÁNDEZ PASTRANA (*op. cit.*, pág. 205) y GARCÍA-TREVIJANO (*op. cit.*, pág. 136).

(40) *El silencio administrativo...*, *op. cit.*, pág. 136. Abundando en esta tesis, este autor menciona un Dictamen del Consejo de Estado de 22 de junio de 1993 (expediente 686/93) en el que se señala que responde mejor a la filosofía de la Ley que las normas de procedimiento concretas dispongan de manera expresa la aplicación de uno u otro tipo de silencio, lo que indudablemente redundará en beneficio de la certidumbre.

También se podría traer aquí aquella doctrina que mantiene que caben reglamentos basados únicamente en la atribución general de la potestad reglamentaria del artículo 97 CE que puedan tener por contenido la regulación de la materia administrativa —incluyendo aquella que incide directamente sobre otros sujetos— y, en concreto, el ámbito procedimental, siempre que no exista una ley que expresamente lo prohíba e, indudablemente, respetando todas las normas de superior jerarquía y los principios generales del Derecho

En un segundo momento, aquellas solicitudes en cuya normativa de aplicación, una vez transcurrido el período marcado por la DA 3.^a, se omite la referencia al efecto estimatorio o desestimatorio del silencio. Aquí, la cláusula general del silencio positivo contenida en este precepto, tal y como señala GONZÁLEZ NAVARRO (41), puede ser interpretada en dos sentidos: o bien como una típica cláusula de cierre que pretende evitar que se escape algún supuesto no contemplado expresamente; o bien, lo que parece que estaba en la mente del legislador, como una cláusula de aplicación inexcusable y preferente sobre cualquier otra. Nosotros, empero, nos inclinamos por la primera de estas posturas y consideramos que sólo en aquellos supuestos donde, como hemos dicho, la Administración puede marcar libremente el sentido del silencio, será aplicable esta cláusula general si la Administración no hace uso de tal facultad (42).

Es esta cláusula general la que responde a la pregunta de si era verdaderamente necesario todo este proceso de adecuación (43) que venimos estudiando. Un análisis del propio origen de la DA 3.^a (44) y de los resultados

(REBOLLO PUIG, *Juridicidad...*, pág. 117; GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, pág. 148).

No obstante, en sentido inverso parece manifestarse el tenor literal del artículo 44.3 *in fine*, que habla del «carácter estimatorio o desestimatorio *legalmente* establecido para el acto presunto».

(41) *Op. cit.*, pág. 615.

(42) Esta misma postura es mantenida por FERNÁNDEZ PASTRANA, quien se refiere a éstos como «supuestos de silencio dispositivo» (GARRIDO FALLA y FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas. Un estudio de la Ley 30/92*, Madrid, 1995, 2.^a ed., págs. 205-206 y 211-212). No obstante, este autor, que incluso mantiene que la regla del artículo 43.3.b) en su último inciso no es aplicable cuando entra en colisión con el artículo 43.2.b), sorprendentemente, no va a utilizar el razonamiento expuesto cuando nos encontramos ante legislación previa a la entrada en vigor de la LRJPC que no estableciera nada en relación al sentido del silencio y que no haya sido adecuada expresamente. En este supuesto considera que los categóricos términos del artículo 43.2.c) impiden indagar en la voluntad del legislador y que únicamente cuando la norma reguladora se remitiera *expresamente* a lo previsto en el artículo 94 LPA cabría mantener el efecto desestimatorio.

Nosotros creemos que si la omisión por parte de estas leyes de cualquier referencia al sentido del silencio entra en colisión con alguna de las reglas de la LRJPC, estas leyes habrían de considerarse derogadas en ese aspecto concreto, aplicándose directamente la regla que correspondiera. Más aún, hemos de mantener esta postura, por cuanto si hemos defendido que la actividad que puede desarrollar la Administración en virtud de la deslegalización de la DA 3.^a está sometida a unos límites materiales concretos, no cabe que mediante su simple inactividad la Administración pudiera contravenir dichos límites. Por tanto, sólo en el ámbito no cubierto por las reglas de la LRJPC entraría en juego la cláusula del silencio positivo. No obstante, no se nos escapa lo absurdo del sistema, pues permite, siempre que se respeten las mencionadas reglas, que se mantenga el silencio negativo que una ley previa a la LRJPC hubiera establecido expresa e innecesariamente; mientras que otra ley que, con una mejor técnica legislativa, hubiera omitido cualquier referencia al régimen del silencio, ahora, ante la misma situación, verá transformados en estimatorios los efectos de la no resolución en plazo.

(43) Como señala GONZÁLEZ NAVARRO (*op. cit.*, pág. 147), el legislador ha parecido desconocer lo que representa esta ley de cabecera de grupo, que además recoge el «procedimiento administrativo común».

(44) Que, según señala DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO (*op. cit.*, tomo I, pág. 232), se encontraba en una Disposición Adicional del anteproyecto de Ley que contenía una lista de excepciones a la regla general del silencio positivo, lista cuya extensión fue aumentando

obtenidos con los Decretos de adecuación que, en la mayoría de los supuestos, se han limitado a una recepción del nuevo régimen de recursos, a una fijación del plazo de resolución del procedimiento y una determinación del sentido del silencio, muestran que la razón de esta Disposición se encuentra en el temor, o convencimiento, del legislador de que la regla contenida en el artículo 43.2.c) había de aplicarse con carácter preferente a cualquier otra.

La presente exposición de la situación creada por el juego de estas reglas y, en concreto, el uso que de ellas han hecho las distintas Administraciones Públicas a la hora de la determinación del sentido del silencio, nos permite ya afirmar que la potestad reglamentaria ha ido aquí mucho más allá de ese «complemento indispensable» del que hablábamos a la hora de fijar los límites a esta potestad en el ámbito de la reserva constitucional de Ley del artículo 105.c), por mucho que ésta se relativice.

IV. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Sobre la base de los elementos presentados hasta ahora, creemos que es el momento oportuno para analizar si la regulación contenida en la LRJPC sobre la técnica del silencio administrativo y, en concreto, el sistema de adecuación de procedimientos, se ajusta al marco constitucional.

En su sentencia de 21 de enero de 1993 (45), el Tribunal Constitucional consideró el silencio como un elemento integrante del procedimiento administrativo para, a continuación, analizar si tal técnica debía resultar «común» a los efectos prevenidos en el artículo 149.1.18.º CE (46). La conclusión afirmativa que sobre este extremo adoptó el TC se vertebró sobre dos ejes:

1.º La consideración del silencio como una garantía mínima.

Se trataría de una garantía que podríamos encuadrar dentro de aquellas «garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» que el propio Tribunal incluyó en su definición de «procedimiento administrativo común» (47).

En este sentido, como señala GONZÁLEZ NAVARRO (48), para que tal garantía sea efectiva no basta con que dicha institución se admita con carác-

de tal forma a su paso por los distintos Ministerios que se hizo necesaria la redacción actual de esta Disposición.

(45) STC 23/93, Ponente: RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, FJ 3.º.

(46) Sobre esta cuestión, LÓPEZ MENUDO afirma que el mecanismo del silencio administrativo no es un genuino principio del procedimiento, sino lo que denomina un simple *criterio legal* y, por tanto, perfectamente alterable por la libre voluntad del legislador. No obstante, añade que esto no significa que no «pueda ser altamente conveniente en algún caso su regulación común (la de estos *criterios legales*), si con la solución uniforme se garantiza la seguridad jurídica y una básica igualdad de trato de los administrados en cualquier parte del territorio» (*Principios Generales...*, op. cit., pág. 60).

(47) STC 227/88, de 29 de noviembre de 1988, Ponente: LEGUINA VILLA, FJ 32.º.

(48) *Op. cit.*, pág. 620.

ter general, sino que su propia regulación ha de satisfacer determinadas exigencias.

La primera de estas exigencias la podemos situar en los propios derechos sustantivos de los particulares (derecho a la propiedad, a la libertad de empresa, a exigir responsabilidad a las Administraciones Públicas, etc.) en los que se fundamenta la solicitud y que, como señala la propia Exposición de Motivos de la LRJPC, pueden vaciarse de contenido «cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado». Sin embargo, el legislador no ha sabido calibrar esta exigencia cuando se ha mostrado incapaz, a la hora de determinar los supuestos de silencio positivo y negativo, de establecer una serie de reglas claras, objetivas y agotadoras, que sopesaran los distintos intereses particulares y públicos en juego. Por el contrario, el artículo 43 recoge unas reglas confusas y contradictorias, que más que resolver problemas los crean, y la DA 3.^a ha supuesto una puerta abierta a los reglamentos cuyo resultado ha confirmado el «riesgo descodificador» que advierte GARCÍA DE ENTERRÍA (49).

La segunda de estas exigencias se encuentra en la íntima relación, puesta de manifiesto tanto por la doctrina como por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente SSTC 6/86 y 204/87, entre el silencio negativo y el derecho a la tutela judicial efectiva (50). Engarza difícilmente con esta exigencia, al igual que con la precedente, el hecho de que las distintas Administraciones Públicas hayan marcado, sin ningún tipo de límite (51), los plazos que han considerado oportunos para la resolución de los distintos procedimientos. ¿Son admisibles supuestos como el recogido en la Orden de 5 de enero de 1994 («BO Castilla-León», núm. 41, de 1 de marzo), que establece un plazo máximo de *dos años* para la resolución de un procedimiento para la concesión de ciertas ayudas a la comercialización de productos agrarios y alimentarios, o el supuesto que ya recogimos (vid. *supra*, nota 10) sobre las autorizaciones GLP donde la Comunidad Autónoma valenciana había establecido un plazo de seis meses y Galicia de dieciocho meses, o el más reciente RD 109/95, donde se establece un plazo de doscientos diez días para la resolución del procedimiento de autorización de medicamentos veterinarios?

(49) Introducción a la obra *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Dir. LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN), Madrid, 1993, pág. 13. Igualmente, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (*op. cit.*, pág. 145) y GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ PÉREZ (*op. cit.*, pág. 607).

(50) Una exposición de la cuestión de si son trasladables al procedimiento administrativo la doctrina y jurisprudencia constitucional sobre el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, puede verse en Díez SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, 1992, págs. 319-328.

(51) El Consejo de Estado, aun admitiendo que con la LRJPC la fijación de plazo no tiene por qué fijarse mediante una norma con rango legal, sino que es admisible un mero reglamento, señala que «no puede perderse de vista el principio de seguridad jurídica, que exige, intentar fijar plazos unificados para la resolución de los procedimientos (...), salvo que existan causas que justifiquen establecer plazos distintos» (Dictamen núm. 1494/93, de 22 de diciembre de 1993).

Por último, la tercera exigencia está íntimamente relacionada con el artículo 9.3 CE, que proclama, entre otros, el principio de seguridad jurídica. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene estableciendo que «la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas...» (52).

Si a la preocupante situación creada por los Decretos de adecuación, donde el administrado habrá de rastrear en busca de unos plazos y sentido del silencio (53), añadimos algunos aspectos de la propia regulación sustantiva del silencio, tales como que si el administrado no encuentra tal adecuación se verá en la tesitura de aplicar el plazo subsidiario de tres meses que marca el artículo 42.2 LRJPC o interpretar este precepto en el sentido de que «la condición para la entrada en juego de esta regla supletoria no se refiere a la ausencia de determinación precisa y expresa del plazo máximo legal de resolución, sino a la falta de fijación —total o parcial— de los plazos correspondientes a los trámites componentes del procedimiento de que se trate» (54), por lo que tendrá que coger lápiz y papel para calcular cuál sea ese plazo; una vez que el administrado calcule este plazo tropezará con el caótico artículo 48.4 y descubrirá, aturdido, que el *dies ad quo* para su cómputo no es el de la presentación de la solicitud en alguno de los Registros a los que se refiere el artículo 38, sino el de entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente, de lo que él no tiene constancia (55); al cabo de unos meses, cuando se aproxime la fecha final del plazo máximo, leerá, con verdadero estupor, que el *dies ad quem* para su cómputo no es el de la recepción de la notificación de la resolución que haya puesto fin a dicho procedimiento, sino el de la adopción de tal resolución, lo que le exigirá tener que personarse en las dependencias administrativas para solicitar tal información; una vez comprobado que la Administración no ha resuelto, dudará entre si ya ha adquirido por silencio positivo lo que pedía en la instancia, o tiene que solicitar algo que

(52) STC 46/90, de 15 de marzo, Ponente: GIMENO SENDRA, FJ 4.º. En el mismo sentido, la STC 150/90, de 4 de octubre (Ponente: LEGUINA VILLA), en su FJ 8.º establece que «... los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma...».

(53) Además, no debemos olvidar que el sistema diseñado por la ley, incluso aplicando los límites que hemos expuesto en páginas anteriores, no impide que el sentido del silencio en relación a un mismo procedimiento pueda ser sucesivamente alterado por la Administración en un mismo territorio. Así, por ejemplo, ya vimos que esto ocurrió en las autorizaciones de Establecimientos Sanitarios, recogidas en el cuadro 1, en las Comunidades Autónomas andaluza y gallega.

(54) PAREJO ALFONSO, *El silencio...*, op. cit., pág. 566. No obstante, la mayoría de la doctrina mantiene una interpretación correctora de ese precepto.

(55) Todo un detalle es la regulación contenida en el Decreto canario 164/94, de 29 de julio («BO Canarias», núm. 102, 19 de agosto), de adaptación de los procedimientos de la Comunidad Autónoma a la LRJPC, que establece, con carácter general, que el órgano competente acusará recibo de las solicitudes, escritos y comunicaciones, señalando la fecha y el número de entrada en su registro.

la ley denomina «certificación de acto presunto» y, en cualquier caso, tampoco sabrá con certeza, aunque a estas alturas ya nada le extrañará, si la Administración, en ese plazo de veinte días en los que mantiene su deber de resolver, lo puede hacer en cualquier sentido o, necesariamente, en el mismo o más favorable a lo que él ya consideraba que había adquirido por silencio administrativo. Indudablemente, de este sistema pueden decirse muchas cosas, todo menos que la seguridad jurídica de los administrados ha quedado garantizada.

2.º La necesidad de que esa garantía «juegue por igual para todos los españoles que dirigen sus peticiones (...) a la Administración».

En la mencionada sentencia se enjuiciaba el recurso promovido por el Gobierno vasco contra el Real Decreto-Ley 1/86, en el que se establecía que las licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo se entenderían otorgadas por silencio administrativo, estableciéndose un Anexo donde el silencio seguiría siendo negativo. El Tribunal, en lo que ahora nos interesa, razona que el Estado puede regular esta cuestión, aunque se trate de una materia donde la Comunidad Autónoma tenga asumidas competencias, entre otras, en materia de industria, pues sobre ella incide una competencia legislativa del Estado como es el procedimiento administrativo común.

Por tanto, tal y como señala LÓPEZ MENUDO (56), no ofrece la menor duda que el inciso «garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas» que se contiene en el artículo 149.1.18, aunque no se refiera directamente al «procedimiento administrativo común», es también aplicable a éste (57). Por consiguiente, es la necesidad de este tratamiento lo que lleva al Tribunal Constitucional a considerar el silencio como un elemento «común» del procedimiento administrativo.

Especialmente ilustrativa en cuanto al alcance que supone para los administrados esta garantía de un tratamiento común es la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1986 (58), donde se enjuiciaba una ley autonómica que había establecido un interés de demora para las cantidades adeudadas a la Hacienda de la Comunidad Autónoma superior al del resto del Estado. En esta sentencia el Tribunal va a establecer que la determinación cuantitativa de tal interés de demora ha de merecer un tratamiento unitario en todo el territorio nacional, por cuanto «no se advierte motivo o razón alguna para que tal determinación cuantitativa oscile según cuál sea la Entidad acreedora, sino que, por el contrario, debe garantizarse a los administrados un tratamiento común».

Creemos que estas dos sentencias sitúan la cuestión debatida en sus justos términos, y nos muestran que el sistema diseñado por la LRJPC no garantiza a los administrados un tratamiento común, puesto que no encontramos ningún motivo o razón que justificara que para un mismo pro-

(56) *Principios...*, op. cit., pág. 74.

(57) En parecidos términos, COSCULLUELA MONTANER (*Comentarios sistemáticos...*, op. cit., pág. 33).

(58) STC 14/86, Ponente: PERA VERDAGUER, FJ 11.º.

cedimiento, en el que incluso la única normativa de referencia fuera la estatal —aunque las CC.AA. hubieran asumido competencias—, pudiera haber determinaciones contradictorias sobre el sentido del silencio. Esto únicamente tendría justificación en aquellos supuestos que ya mencionamos en los que una CA sobre una misma materia hubiera aprobado una normativa sustantiva, dentro de sus competencias, que respondiera a otros planteamientos.

Por último, tampoco debemos olvidar, como señala COSCULLUELA MONTANER, que el *procedimiento administrativo común* no sólo tiene un significado garantista de los derechos e intereses del ciudadano, sino que también permite «garantizar unos patrones comunes de actuación para la adecuada salvaguarda de los principios de objetividad y eficacia que deben presidir la acción de todas las Administraciones Públicas, y para permitir y optimizar las adecuadas relaciones entre todas ellas» (59). Una muestra de que esta vertiente tampoco ha quedado suficientemente garantizada por la LRJPC la tenemos en el siguiente cuadro, donde se muestran las adecuaciones realizadas en el procedimiento de aprobación autonómica de planes parciales y especiales. Aquí, incluso podría plantearse si ha sido respetado el principio constitucional de la autonomía local.

CUADRO 5

	<i>Plazo</i>	<i>Silencio</i>
Andalucía	Un año	Estimatorio
Canarias	Seis y tres meses	Desestimatorio
Cataluña	Cuatro meses	Estimatorio
Galicia	Seis meses	Estimatorio
Navarra	Dos meses	Estimatorio
País Vasco	Dos meses	Estimatorio
La Rioja	Seis meses	Desestimatorio

(59) *Comentarios sistemáticos...*, op. cit., pág. 32.