



El régimen jurídico de plazos preclusivos para la impugnación del silencio administrativo



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

INFORME ESPECIAL SOBRE EL RÉGIMEN
JURÍDICO SOBRE PLAZOS PRECLUSIVOS
PARA LA IMPUGNACIÓN DEL SILENCIO
ADMINISTRATIVO



Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa

Título: El régimen jurídico de plazos preclusivos por la impugnación del silencio administrativo.

Edita: Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Julio de 2008

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

Imprime:

Depósito Legal:

Impreso en Papel 100% reciclado y totalmente libre de cloro con bajo impacto ambiental en todo su ciclo de vida, que cuenta con las siguientes certificaciones: Ángel Azul, Nordic Swan y Etiqueta Ecológica de la Unión Europea



0

ÍNDICE

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
II. SOBRE LA NATURALEZA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	17
III. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y EN LA FORAL	23
1. Legislación estatal	23
A) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)	23
B) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)	24
2. Legislación foral	25
A) Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra	25
B) Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra	26
C) Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra	27
3. Derecho positivo resultante del descrito régimen jurídico	28
IV. CRITERIOS DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES CONTRARIOS A LA APLICACIÓN DE LOS PLAZOS PRECLUSIVOS PARA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO	33
V. CONCLUSIONES	45
VI. SUGERENCIAS	49

1

INTRODUCCIÓN



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

1. INTRODUCCIÓN.

El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es el alto comisionado del Parlamento de Navarra, designado por éste, para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración (artículo 1.1 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra).

11

Una de las principales misiones que el legislador ha encomendado a esta institución es la de velar, en cualquier caso, “porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados” (artículo 23.2 de la misma Ley Foral).

El Defensor del Pueblo se erige así en una institución pública que tiene como misión especial la de combatir el silencio administrativo por todos los medios a su alcance y en cualquier caso.

Por otra parte, el artículo 32.6 de la citada Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, establece que, cuando la importancia de los hechos lo aconseje, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral podrá presentar un informe extraordinario o monográfico, también llamado informe especial, ante el Parlamento de Navarra.

En el marco de dichos preceptos, la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha impulsado la realización de un informe especial sobre el régimen jurídico de plazos establecidos por la legislación para la impugnación por los interesados del silencio administrativo, sobre su inadecuación en razón de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, y sobre la conveniencia de modificar la legislación foral para acomodarla a tal doctrina constitucional.

Este informe se concibe y elabora desde la perspectiva de los principios de legalidad, de sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, y de seguridad jurídica. A tales principios se añade la necesaria consideración de los derechos fundamentales de acceso a la jurisdicción y a la defensa, derechos fundamentales sancionados por el artículo 24 CE, que amparan a los ciudadanos en general y, en lo que aquí importa, a los administrados afectados por el silencio administrativo.

El objeto del informe es, pues, señalar unas deficiencias advertidas en la legislación foral, formulando al efecto sugerencias a fin de dotar a la posterior actuación administrativa de la necesaria eficacia en la garantía de los derechos de los ciudadanos [artículo 16 c) de la Ley Foral reguladora de la Institución] y de evitar situaciones injustas o perjudiciales para éstos (artículo 33.2 de la misma Ley Foral).



2

SOBRE LA NATURALEZA DEL
SILENCIO ADMINISTRATIVO



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

2. SOBRE LA NATURALEZA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), en su redacción originaria hablaba de “actos presuntos” para referirse al silencio administrativo, evitando esta última expresión. Con la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, esta concepción cambia radicalmente, volviéndose al planteamiento tradicional recogido en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, de manera que se recobra la expresión “silencio administrativo”. El silencio administrativo negativo ya no se entiende como un “acto presunto”, pues no hay propiamente un acto, sino que es la ausencia de acto lo que provoca determinados efectos jurídicos. En cambio, el silencio administrativo positivo se considera como un acto administrativo, aunque presunto, que genera otros efectos jurídicos.

El artículo 43.3 LRJPAC, en su vigente redacción, diferencia los efectos jurídicos del silencio positivo y del silencio negativo. El silencio administrativo positivo tiene a todos

los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, hasta el punto de que la resolución expresa tardía sólo puede ser confirmatoria del mismo. El silencio administrativo negativo, a diferencia del positivo, tiene distinto efecto jurídico por cuanto el referido precepto legal dispone que la *"desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente"*. El silencio negativo se conforma, pues, como una mera ficción de efectos exclusivamente procesales, esto es, se presupone una contestación, realmente inexistente, para posibilitar la impugnación del silencio negativo por los interesados afectados. Por tanto, los efectos del silencio negativo no vinculan a la Administración, que puede dictar una resolución expresa tardía con efectos positivos.

Respecto a la naturaleza del silencio administrativo negativo, en línea con el régimen jurídico descrito, es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que *"el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la*

Administración.” (STC 14/2006, de 16 de enero, entre otras). A su vez, la STS de 20 de julio de 2005 –RJ 6886-, habla de “ficción de acto”.



3

RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN
DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO
EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y
EN LA FORAL



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

3. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y EN LA FORAL.

1. LEGISLACIÓN ESTATAL

A) *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).*

23

Frente a los actos y resoluciones administrativas que no agotan la vía administrativa se puede interponer recurso de alzada. Frente a los actos que ponen fin a la vía administrativa cabe la interposición potestativa del recurso de reposición.

Conforme a los artículos 115.1 y 117.1, si el acto no fuera expreso, el plazo para impugnarlo mediante el recurso de alzada o el de reposición es de tres meses y se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica, se produce los efectos del silencio administrativo.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada es de tres meses. Trascurrido ese plazo sin que recaiga resolución, se debe entender desestimado.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición es de un mes. Trascurrido ese plazo, también se entiende desestimado.

La regla general es la de entender desestimados los recursos administrativos no resueltos expresamente. Se invierte cuando lo que se recurre es la desestimación presunta de una solicitud. En estos casos, si tampoco recae resolución del recurso en el plazo de tres meses, se entiende estimado el recurso por acto presunto positivo (artículo 43.3.b)

B) *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)*

Frente a la desestimación expresa o presunta de recursos administrativos o, en su caso, directamente frente a actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa y frente a disposiciones reglamentarias, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la jurisdicción de este orden.

Según el artículo 46.1, frente al silencio administrativo el plazo de impugnación es de seis meses y se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica, se produzca el silencio.

2. LEGISLACIÓN FORAL

A) *Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra*

25

Dispone el artículo 333.1 que los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden ser impugnados, bien mediante la interposición ante los órganos competentes de los recursos administrativos o jurisdiccionales establecidos en la legislación general, bien mediante la interposición ante el Tribunal Administrativo de Navarra del recurso de alzada regulado en la propia Ley Foral.

De este régimen, se derivan dos vías alternativas de interposición de recursos administrativos frente al silencio administrativo de las entidades locales:

- a) El recurso potestativo de reposición o el recurso de alzada ordinario. Los plazos de interposición y resolución son los establecidos en la LRJPAC, que ya conocemos.

b) El recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra (TAN). Frente al silencio administrativo, el plazo de interposición es de un mes contado a partir de la fecha en que se entiende producida la denegación presunta (artículo 337.1). El recurso debe resolverse en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de su interposición. Transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución, se entenderá desestimado (artículo 338.2).

Frente a la desestimación, expresa o presunta, de cualquiera de estos recursos administrativos, obviamente, cabe interponer recurso contencioso-administrativo en los plazos fijados por el artículo 46 de la LJCA.

B) Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra

Dispone su artículo 147 que los obligados tributarios tienen derecho, en los términos legalmente previstos, a interponer en vía administrativa los recursos y reclamaciones que procedan contra los actos dictados por la Administración tributaria. Contempla el recurso potestativo de reposición y la reclamación económico-administrativa.

El recurso habitual es la reclamación económico-administrativa. Conforme al artículo 158, la reclamación económico-administrativa se interpone en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto recurrido o, en su caso, al de la desestimación tácita del recurso de reposición. El plazo de resolución es de un año. Transcurrido este plazo el interesado podrá considerar desestimada la reclamación al objeto de interponer el recurso procedente, cuyo plazo se contará a partir del día siguiente al que deba entenderse desestimada.

C) Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

Frente a los actos, resoluciones y acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral, expesos o presuntos, los artículos 57 y 58 contemplan los recursos de alzada y potestativo de reposición. El régimen de plazos de interposición y resolución es el común establecido en la LRJPAC, que ya conocemos.

Frente a la desestimación, expresa o por silencio administrativo, de cualquiera de estos recursos administrativos, cabe interponer recurso contencioso-administrativo en los plazos fijados por el artículo 46 LJCA.

3. DERECHO POSITIVO RESULTANTE DEL DESCRITO RÉGIMEN JURÍDICO

A tenor del régimen legal descrito supra, no cabe duda de que la impugnación del silencio administrativo, positivo o negativo, está sujeta a rigurosos plazos preclusivos. Transcurridos dichos plazos, el recurso administrativo o jurisdiccional, atendiendo al tenor literal de las normas legales descritas, ha de ser inadmitido por extemporáneo.

Este riguroso régimen de plazos preclusivos también lo ha asumido abiertamente el legislador foral. En efecto, como se ha expuesto, tanto la Ley Foral de Administración Local de Navarra como la Ley Foral General Tributaria, disponen expresamente plazos preclusivos para impugnar el silencio administrativo vía recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra y vía reclamación económico-administrativa.

En aplicación de este régimen legal, los órganos administrativos en lo que hace a los recursos administrativos, y los judiciales en lo que hace al recurso jurisdiccional, hasta fechas recientes sistemáticamente han venido inadmitiendo (incluso no es infrecuente que actualmente algunos lo sigan

haciendo) aquellos recursos interpuestos contra silencios administrativos cuando habían transcurrido los plazos, un mes, tres meses o seis meses, desde que el acto o la desestimación por silencio se hubiera producido.

Sin embargo, no resulta ocioso señalar que antes de la entrada en vigor de las LRJPAC y LJCA, el régimen aplicable era otro. En efecto, pese a que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, establecía en su artículo 58.2 el plazo de un año para interponer el recurso contencioso-administrativo contra el silencio de la Administración (ahora reducido a seis meses), la jurisprudencia sostenía que no cabía apreciar extemporaneidad en la vía jurisdiccional cuando la Administración incumplía su deber de resolver.

Es con la entrada en vigor en 1992 de la vigente LRJPAC cuando nace el nuevo régimen jurídico de plazos preclusivos, que es asumido y aplicado por la generalidad de los órganos administrativos y judiciales. Y es que en su redacción original, el silencio administrativo negativo no tenía la naturaleza de una mera ficción jurídica, sino que se consideraba como un verdadero acto administrativo desestimatorio en razón del certificado de acto presunto que había que pedir y emitir.

El criterio doctrinal y jurisprudencial utilizado a partir de 1992 para justificar los plazos preclusivos ha sido el de la seguridad jurídica. A su vez, el criterio para justificar la inadmisión del recurso por haberse interpuesto una vez superados esos plazos es que el silencio administrativo deviene firme y consentido puesto que el artículo 114.2 LRJPAC, en su redacción originaria, disponía que transcurrido el plazo para interponer el recurso sin que se haya interpuesto, la resolución será firme a todos los efectos (actual artículo 115.1 LRJPAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

Más tarde, con la modificación operada en 1999, desaparece el certificado de acto presunto, y vuelve a configurarse el silencio administrativo negativo como una mera ficción jurídica, que opera como garantía.



4

CRITERIOS DOCTRINALES
Y JURISPRUDENCIALES
CONTRARIOS A LA APLICACIÓN DE
LOS PLAZOS PRECLUSIVOS PARA
LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS
FRENTE AL SILENCIO
ADMINISTRATIVO



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

4. CRITERIOS DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES CONTRARIOS A LA APLICACIÓN DE LOS PLAZOS PRECLUSIVOS PARA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

El régimen jurídico descrito, en razón de la preclusión y fugacidad de los plazos establecidos, ha sido criticado por la generalidad de la doctrina científica a la vista de los agotadores padecimientos de los profesionales del Derecho y, sobre todo, por la indefensión que genera en los ciudadanos al impedirles injustificadamente el acceso a la jurisdicción y la de defensa de sus intereses. Paladín de esta crítica lo ha sido GARCÍA DE ENTERRÍA.

Se ha criticado este régimen por el resultado ilógico al que se llega por cuanto la Administración se beneficia de su propio incumplimiento, ya que la consecuencia de la falta de resolución expresa es que las posibilidades de defensa de los interesados quedan encerradas en lapsos de tiempo concretos y, una vez transcurridos, para convertir la indefensión en irreversible basta con que la Administración prolongue indefinidamente su incumplimiento al objeto de no reabrir el plazo para recurrir. En suma, el sistema alienta a la Administración

a incumplir su deber de resolver expresamente y, por ende, propicia una Administración ineficiente.

Corroborando estas críticas y posicionándose decididamente a favor de la inexistencia de plazos para interponer recursos frente al silencio administrativo, el Tribunal Constitucional ha desarrollado una amplia y extensa doctrina (fundamentalmente, a través de sus Sentencias 188/2003, de 27 de octubre, y 14/2006, de 16 de enero), que seguidamente se expone resumidamente.

El Tribunal Constitucional construye su doctrina sobre el silencio administrativo negativo desde la perspectiva de garantizar el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción. De entrada, recuerda su doctrina de que cuando una decisión judicial suponga la inadmisión de un recurso como consecuencia de un cómputo en el que sea apreciable un error patente, una fundamentación insuficiente, irrazonable o arbitraria, o se haya utilizado un criterio interpretativo que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón se revele desfavorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, es claro que el juzgador se halla vinculado por la regla hermenéutica *pro actione*, debiendo quedar marginadas aquellas interpretaciones y aplicaciones de los

requisitos legales que por su rigorismo, formalismo excesivo o desproporción entre los fines que preservan y la consecuencia de cierre del proceso, se conviertan en un obstáculo injustificado del derecho a que un órgano judicial resuelva sobre el fondo de la pretensión a él sometida.

Partiendo de estas premisas, considera que el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación legal de resolver de forma expresa tanto en sede de solicitudes como de recursos administrativos, de un lado, y de la obligación de comunicar –precisamente por esa falta de respuesta administrativa– la necesaria instrucción de recursos, de otro lado, supone que la Administración se beneficie de su propia irregularidad, lo que rechaza tajantemente afirmando que la Administración “no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (artículo 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los artículos. 24.1, 103.1 y 106.1 CE”.

Continúa su razonamiento señalando que el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los

recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, de manera que, en estos casos, no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales “que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver”. Si el silencio negativo es una institución creada para evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, es evidente que ante una resolución presunta de esta naturaleza el ciudadano no puede estar obligado a recurrir, siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento con el acto presunto, exigiéndosele un deber de diligencia que no le es exigido a la Administración. Deducir de ese comportamiento pasivo –que viene derivado de la propia actitud de la Administración– un consentimiento con el contenido de un acto administrativo que fue impugnado en tiempo y forma, supone una interpretación absolutamente irrazonable desde el punto de vista del derecho de acceso a la jurisdicción, como contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el art. 24.1 CE.

Concluye sus razonamientos afirmando que “es absolutamente inaceptable que una Administración pública, que debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho

(art. 103.1 CE), desatienda, primero, el cumplimiento de sus obligaciones para con los ciudadanos y, sin embargo, manifieste luego un extremado celo en la exigencia de las de éstos, pues ninguna pretendida eficacia administrativa puede justificar el desconocimiento de unos de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico: el valor justicia (art. 1.1 CE). Por este motivo, no es posible entender que la resolución desestimatoria presunta de un recurso de reposición, por silencio administrativo de carácter negativo, reúne, en modo alguno, los requisitos formales de que se debe revestir todo acto administrativo”.

En este orden de cosas, por abordar directamente la cuestión de la seguridad jurídica, también resulta oportuno traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de enero de 2004 -RJ 2004/1021-, en la que se hacen unas interesantes consideraciones sobre la seguridad jurídica con ocasión de la resolución de un recurso en interés de Ley en el que una determinada Administración solicitaba que se declarase como doctrina legal: «El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente a actos presuntos negativos, esto es, desestimatorios de la pretensión, es el establecido por el art. 46.1 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es decir, el de seis meses a partir del día

siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto».

La Administración promotora del recurso utilizó como fundamento a estas tesis dos argumentos. Uno, de carácter material, por entender que la doctrina recogida en la sentencia impugnada, que había admitido el recurso transcurrido el plazo, constituye una clara vulneración de la seguridad jurídica. Otro, de naturaleza formal, por estimar que dicha doctrina vulnera el tenor literal del artículo 46.1 de la LJCA, que, como ya sabemos, prescribe que el plazo para la interposición del recurso contencioso, cuando de silencio administrativo se trata, es de seis meses, desde que se produce el acto presunto.

Al argumento material (vulneración de la seguridad jurídica), el Tribunal Supremo contesta en los siguientes términos:

“El argumento acerca del quebrantamiento de la seguridad jurídica, que el escrito de interposición del recurso contiene, es sorprendente.

La Administración no puede ocultar, ni desconocer, que es ella quien genera la situación de inseguridad al no

dictar resolución expresa. Tampoco puede olvidar que esa omisión constituye un frontal incumplimiento del mandato contenido en el artículo 42.1 de la LRJPAC .

Siendo esto así, como lo es, no es de recibo que quien genera mediante una conducta claramente ilegal y contraria al ordenamiento una situación de inseguridad jurídica puede esgrimir esa inseguridad a su favor, pretendiendo obtener de ella ventajas frente a quienes sufren los efectos de la inseguridad creada.

Hemos dicho de modo reiterado, que nadie puede obtener beneficios de sus propios errores, omisiones e infracciones. Y esto, y no otra cosa, es lo que la Administración pretende cuando opone la inseguridad jurídica que se deriva de un estado de cosas que tiene su origen en su propio incumplimiento al no resolver los procedimientos pendientes, pues el modo lógico, natural, legal y que demanda la naturaleza de las cosas, para hacer cesar el estado de inseguridad que se denuncia es el de decidir las cuestiones planteadas. Por eso, la Administración, mediante el cumplimiento de la Ley, puede hacer cesar, de raíz, el estado de inseguridad jurídica, de cuya existencia aquí se lamenta.”

Y, en efecto, la seguridad jurídica se ha alegado indistintamente tanto a favor de la Administración o de terceros interesados, arrinconando en estos casos la seguridad jurídica de la víctima directa del incumplimiento por la propia Administración de su deber de resolver, como a favor de la víctima directa. Pero como claramente afirma el Tribunal Supremo, no es admisible que la Administración se escude en el principio de seguridad jurídica para obtener un beneficio derivado de su inactividad. En efecto, puede haber terceros interesados para los que dejar abierto ilimitadamente el plazo para impugnar el silencio administrativo implica una inseguridad jurídica por la posibilidad de resultar afectados sus derechos o situaciones jurídicas individualizadas (por ejemplo, titular de una concesión o una autorización, opositor aprobado y nombrado funcionario, etc.). Ante este conflicto de intereses debe prevalecer el del interesado directo, esto es, el de la víctima directa. El tercero desfavorecido tendrá derecho a ser indemnizado por la Administración por los daños y perjuicios ocasionados, pero nunca puede tener derecho a imponer su interés al legítimo interés del directamente afectado.

En cuanto al argumento de orden formal, el Tribunal Supremo lo rechaza apoyándose en el artículo 42.2 LRJPAC y

en la doctrina del Tribunal Constitucional ya expuesta, para concluir que:

“La exégesis de este texto (artículo 42.2 LRJPAC), complementada con la doctrina constitucional antes transcrita, obliga a concluir que, en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a que dicho precepto se refiere, los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr.”



5

CONCLUSIONES



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

5. CONCLUSIONES.

1ª. La legislación estatal reguladora del régimen jurídico de impugnación del silencio administrativo, tanto en sede administrativa como en la jurisdiccional, establece unos plazos de carácter preclusivo.

2ª. La legislación foral, en la regulación que hace del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo y de la reclamación económico-administrativa, también dispone expresamente plazos preclusivos para impugnar el silencio administrativo. Para el resto de recursos administrativos se remite íntegramente al régimen jurídico establecido por la legislación estatal.

3ª. Sin embargo, la doctrina científica y, sobre todo, la jurisprudencia (especialmente, la del Tribunal Constitucional) se oponen a estos regímenes por cuanto implican una clara vulneración de los derechos fundamentales de la víctima del silencio administrativo de acceso a la jurisdicción y a la defensa, derechos fundamentales sancionados por el artículo 24 CE. También ambas son contrarias a dichos regímenes por suponer una inaplicación del principio de seguridad jurídica a la víctima.

4ª. No cabe duda de que el sistema de plazos preclusivos alienta a las Administraciones Públicas a incumplir su deber de resolver expresamente y, por ende, propicia una Administración ineficiente, quebrando así uno de los mandatos del artículo 103 CE.

5ª. En cualquier caso, en razón del necesario sometimiento de las Administraciones Públicas a la descrita doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, el régimen legal establecido no puede ser de aplicación en la práctica. Estamos ante una normativa formalmente vigente, pero inaplicable, lo que implica una incoherencia jurídica que indudablemente genera confusión e incertidumbre, tanto en los ciudadanos como en los propios funcionarios y en los profesionales del Derecho. Ello aconseja adoptar las medidas legales oportunas para, al menos en Navarra, poner fin definitivamente a esta penosa y confusa situación, contraria al principio constitucional de seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 de la Constitución.



6

SUGERENCIAS



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

6. SUGERENCIAS.

De conformidad con los artículos 16 c), 33.2 y 34.1 de la Ley Foral del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, esta Institución sugiere al Parlamento de Navarra y al Gobierno de Navarra, ambos en su condición de instituciones forales con iniciativa legislativa y el primero con potestad legislativa:

49

1º. Que promuevan una modificación de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de manera que se incorpore una determinación legal en la que se explicita la inexistencia de plazo preclusivo para interponer recursos administrativos frente al silencio administrativo positivo o negativo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

2º. Que promuevan una modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, para que, de un lado, se incorpore una determinación legal en la que se explicita la inexistencia de plazo preclusivo para interponer recursos administrativos de reposición y de alzada, ordinario o foral, frente al silencio administrativo positivo o negativo de las entidades locales, y, de otro, se suprima la

determinación contenida en el artículo 337.1 con respecto al recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo por la que se establece el plazo preclusivo de un mes para la impugnación del silencio administrativo negativo de las entidades locales.

3º. Que promuevan una modificación de la Ley Foral 13/12000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra, para que, de un lado, se incorpore una determinación legal en la que se explicita la inexistencia de plazo preclusivo para interponer el recurso administrativo de reposición y la reclamación económico-administrativa, frente al silencio administrativo, positivo o negativo, de los órganos de la Administración tributaria, y, de otro, se suprima la determinación contenida en el artículo 158 por la que se establece el plazo preclusivo de un mes para la impugnación mediante la reclamación económico-administrativa de la desestimación tácita del recurso de reposición.





**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa