

SILENCIO ADMINISTRATIVO COMÚN Y ESPECIAL COMMON AND SPECIAL ADMINISTRATIVE SILENCE

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES: 1. Los tres momentos clave en la formación de la doctrina constitucional al respecto. 2. La distinción entre procedimiento administrativo común y especiales por razón de la materia: A) El origen de la distinción: la STC 227/1988. B) Precisiones adicionales sobre la STC 227/1988. C) Consolidación y matizaciones posteriores. 3. La limitada admisión de reglas del procedimiento administrativo común especiales por razón de la materia: A) Introducción: cláusula de estilo. B) El origen remoto de la categoría (STC 61/1997). C) Conclusiones: una excepción de escaso (aunque relevante) recorrido. 4. La introducción del concepto de procedimiento administrativo común «singular»: A) Planteamiento. B) La STC 130/2013. C) El voto particular. D) Aplicaciones posteriores. 5. Balance: dos excepciones potentes, pero de alcance limitado.– III. LA INCARDINACIÓN DEL SILENCIO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: 1. Los dos momentos de la jurisprudencia constitucional. 2. La visión global del silencio como parte integrante del procedimiento administrativo común (STC 23/1993). 3. La discriminación de elementos (SSTC 166/2014 y 155/2016). 4. La tarea pendiente: el sentido del silencio.– IV. SILENCIO ADMINISTRATIVO COMÚN Y ESPECIAL: 1. Actuaciones urbanísticas en suelo rural (STC 143/2017): A) Antecedentes. B) La sentencia. C) Valoración personal. 2. Licencia de actividad (STC 70/2018): A) Antecedentes. B) La sentencia. C) Reflexión final. 3. Acceso a la información (STC 104/2018): A) Antecedentes. B) La sentencia. C) El voto particular. D) Implicaciones en la esfera ambiental.– V. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES: 1. Balance de la doctrina establecida por las SSTC 143/2017, 70 y 104/2018. 2. Una doctrina plausible en términos de coherencia mínima con el modelo actual de regulación del silencio: A) El modelo actual de regulación del sentido del silencio. B) Niveles de coherencia. C) Mínimo de coherencia. 3. Una posible propuesta alternativa.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En este trabajo se analiza la reciente jurisprudencia constitucional sobre la competencia para determinar el sentido del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (SSTC 143/2017, 70/2018 y 104/2018), de la que resultan tres tipos de silencio, que en el trabajo se denominan común general y especial y privativo o doblemente especial, solo este último ajeno a la esfera del procedimiento administrativo común, intentando indagar las razones de esta curiosa tipología, en principio desfavorable para los intereses de las Comunidades Autónomas. El examen de esta jurisprudencia a la luz conjunta de la doctrina constitucional sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales, y

sobre el grado de pertenencia del régimen del silencio al ámbito del procedimiento administrativo común, lleva al autor a hacer una valoración final esencialmente positiva de la misma, entendida en términos de exigencia constitucional de al menos un mínimo de coherencia con el actual modelo de regulación del silencio libremente escogido por el legislador estatal competente en materia de procedimiento administrativo común.

Palabras clave: silencio administrativo; distribución de competencias; procedimiento administrativo común; procedimientos especiales.

ABSTRACT: This paper analyzes the recent constitutional jurisprudence on competence to determine the sense of administrative silence in the procedures initiated at the request of the interested party (SSTC 143/2017, 70/2018 and 104/2018), resulting in three types of silence, that in the paper are called common general and special and exclusive or doubly special, only the last one outside the sphere of the common administrative procedure, trying to investigate the reasons of this curious typology, in principle to the interests of the Autonomous Communities. The examination of this jurisprudence in the joint light of the constitutional doctrine on the distinction between common administrative procedure and special procedures, and on the degree of belonging of the silence regime to the scope of the common administrative procedure, leads the author to make an essentially positive final assessment of it, understood in terms of constitutional requirement of at least a minimum of coherence with the current model of regulation of silence freely chosen by the state legislator competent in matters of common administrative procedure.

Key words: administrative silence; distribution of powers; common administrative procedure; special procedures.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los capítulos más llamativos de la jurisprudencia constitucional sobre temas competenciales es, en mi opinión, el relativo a la distinción a estos efectos entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales, es decir, sobre la interpretación del inciso del art. 149.1.18 CE que atribuye al Estado competencia para regular «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

De entrada las cosas parecen sencillas, y la propia jurisprudencia constitucional las plantea de forma clara y convincente. Dicho simplificadoamente, el procedimiento administrativo común, y con ello el alcance de esta competencia estatal, vendría integrado por las reglas de común aplicación a la generalidad de los procedimientos administrativos, de innecesaria reiteración al desarrollar la tramitación de concretos procedimientos especiales por razón de la materia, sin incluir obviamente estos últimos, cuya regulación correspondería al legislador provisto de la correspondiente competencia sustantiva (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

Las dudas comienzan a la hora de concretar la sede capaz de albergar las normas integrantes del procedimiento administrativo común. Las cosas resultarían más simples si la jurisprudencia constitucional, con un enfoque de tipo formal, exigiera que este tipo de normas se emplazaran necesariamente en la ley de esta denominación [hoy, la Ley 39/2015 (1)], calificando automáticamente como reglas especiales de procedimiento las dispersas a lo largo de la legislación sectorial de cualquier procedencia, entrando a valorar únicamente en estos casos la disponibilidad o no de la pertinente competencia sustantiva (2).

Pero obviamente un enfoque de estas características no puede tener más que un valor indiciario, y la jurisprudencia constitucional (sin duda con razón) apuesta por un tratamiento más sustancial de la cuestión, tratando de discernir entre lo «común» y lo «especial» con independencia del lugar en el que se alojen las normas (3). Puede haber, pues, eventualmente normas especiales dentro de la propia ley reguladora del procedimiento administrativo común, como sobre todo normas comunes de procedimiento en leyes sectoriales de procedencia estatal. Pero ahí es justamente donde empiezan los problemas, porque «común» y «especial» son conceptos relativos, y cualquier intento de delimitación precisa entre ambos difícilmente será inapenable.

Un buen ejemplo de las complicaciones que provoca la distinción a efectos competenciales entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales lo proporciona la jurisprudencia recaída en los últimos años sobre el tema del silencio administrativo en distintos ámbitos materiales (urbanismo, medio ambiente y derecho de acceso a la información pública).

La STC 143/2017, que inicia la serie, sienta la doctrina básica al respecto, a la que luego recurrirán las demás, distinguiendo, desde la perspectiva que aquí nos ocupa y con ese planteamiento sustancial al que nos referíamos, tres clases de normas relativas al sentido del silencio, que me voy a permitir denominar (en analogía con las modalidades de uso de los bienes de dominio público) «comunes generales», «comunes especiales» y «privativas» (o

(1) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(2) La inicial concordancia entre la competencia sobre el procedimiento administrativo común y las leyes de este nombre siempre ha estado en la mente de todos, por el empleo por la Constitución en el art. 149.1.18 de expresiones similares a las utilizadas por la legislación anterior [J.J. Díez Sánchez (1992: 58); y S. Martín-Retortillo Baquer (1993: 13-14)].

(3) Expresamente en este sentido, la STC 166/2014, de 22 de octubre (FJ 4): «por este camino bastaría con que el Estado incluyese cualquier norma de procedimiento administrativo en esa concreta ley [la Ley 30/1992] para que este Tribunal debiera entender automáticamente que la misma está amparada por la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE, haciendo supuesto de la cuestión».

doblemente especiales). Las dos primeras formarían parte del procedimiento administrativo común de competencia estatal, y solo la tercera clase de normas sería ya materia propia de los procedimientos especiales de competencia del legislador sectorial correspondiente.

La STC 143/2017 sitúa las normas que estaba juzgando (urbanísticas) en el tercer escalón, con el matizado desenlace que luego veremos. La STC 70/2018 (licencia de actividad) se inclina, sin embargo, por el segundo. Y, finalmente, la STC 104/2018 (acceso a la información) opta implícitamente por el primero. El fallo de estas dos últimas, no hace falta decirlo, aun sin conocer todavía los detalles de los respectivos conflictos, es favorable al Estado, porque además la competencia sobre el procedimiento administrativo común, a diferencia de aquellas otras que se mueven en el terreno de lo básico (como el régimen jurídico de las Administraciones públicas) es una competencia normativa plena, que demanda un respeto escrupuloso (4).

Estas sentencias, en particular la segunda, han merecido ya algunos comentarios doctrinales valiosos, críticos con la jurisprudencia del Tribunal o que intentan deducir todas sus implicaciones sobre la legislación vigente en las materias concernidas (5).

El propósito de este trabajo no es en principio crítico (aunque, como se verá, incluye también al final una propuesta alternativa), sino el de intentar esclarecer las razones que han llevado a la formulación de esta original y llamativa doctrina. Por ello me ha parecido aconsejable comenzar con un repaso de la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre la distinción a efectos competenciales entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales, identificando sus hitos y componentes esenciales, que obviamente sirven y se utilizarán como fundamento de aquella. Y continuar con el examen de otros precedentes más específicos sobre el silencio administrativo y el alcance de su incardinación dentro de las reglas del procedimiento adminis-

(4) La relación entre ambas competencias ha sido siempre una cuestión doctrinalmente debatida, con destacadas voces partidarias del tratamiento del procedimiento administrativo común como un aspecto más del régimen jurídico de las Administraciones públicas [entre otros, F. GONZÁLEZ NAVARRO (1999: 106) y F. LÓPEZ RAMÓN (1993: 106 y ss.)]. Un resumen muy completo de los pareceres más relevantes puede verse en J.A. TARDÍO PATO (2004-2005: 170 y ss.). De todos modos, la jurisprudencia constitucional siempre se ha atenido a una consideración diferenciada de las dos y de sus respectivos alcances (expresamente, a partir de la STC 23/1993, de 21 de enero).

(5) Me refiero a los trabajos de I. GONZÁLEZ RÍOS (2018), J.A. RAZQUÍN LIZÁRRAGA (2019) e I. SANZ RUBIALES (2019). El primero es abiertamente crítico con una jurisprudencia que califica, incluyendo otros extremos que aquí no son objeto de consideración, como «confusa y enrevesada» (2018: 172). Los dos segundos llevan a cabo un extraordinario esfuerzo de clarificación de las implicaciones de estas sentencias en los ámbitos normativos urbanístico y ambiental, especialmente.

trativo común, también tenidos en cuenta por las sentencias aquí analizadas. De ahí que el trabajo conste de tres partes bien diferenciadas, que el lector puede revisar en uno u otro orden.

Por cuanto se lleva dicho, resulta obvio que el presente es esencialmente un trabajo de exposición y análisis personal de un concreto apartado de la jurisprudencia constitucional, que no pretende abarcar toda la bibliografía existente sobre la dimensión constitucional del procedimiento administrativo, de la que solo se dará cuenta en pequeña medida, por lo que de antemano pido disculpas (6).

II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

1. Los tres momentos clave en la formación de la doctrina constitucional al respecto

Como ya se indicó, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.18), y en consecuencia las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos, también como competencia exclusiva, las normas de procedimiento administrativo derivadas de las especialidades de su organización (7).

Sin embargo, no son estas especialidades conectadas con el ejercicio de su potestad de autoorganización, que tienen un alcance limitado (8), la fuente principal de procedencia de las competencias normativas con que también cuentan las Comunidades Autónomas en materia de procedimiento administrativo, sino la distinción, implícita en la propia formulación constitucional de la competencia estatal, entre procedimiento administrativo «común» y procedimientos «especiales» (9).

(6) En los trabajos de J.A. TARDÍO PATO (2005), E. GAMERO CASADO (2017) e I. GONZÁLEZ RÍOS (2018), entre otros, puede encontrar el lector referencias bibliográficas mucho más completas.

(7) Sobre el tratamiento de esta materia competencial en los Estatutos de última generación, *vid.*, entre otros, J.J. DÍEZ SÁNCHEZ (2014: 227 y ss.).

(8) Así, por ejemplo, la sustitución del dictamen del Consejo de Estado por el de un órgano consultivo propio en los procedimientos administrativos pertinentes (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5).

(9) La terminología más apropiada en este contexto siempre ha sido objeto de discusión doctrinal. *Vid.*, al respecto, el excelente trabajo de J.A. TARDÍO PATO (2004-2005: 164 y ss.), que, con otros autores, singularmente L. PAREJO ALFONSO (1993: 29), prefiere distinguir entre procedimiento general y procedimientos especiales, por un lado, y procedimiento común y procedimientos propios o peculiares de las Comunidades Autónomas.

La doctrina constitucional sobre la distinción, a efectos competenciales, entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales se gestó, en mi opinión, en tres momentos sucesivos, de los que provienen los tres componentes clave que la conforman y que vienen siendo repetidos de manera habitual por la jurisprudencia más reciente en la materia (10).

Esos tres ingredientes básicos de esta doctrina, que desarrollaremos con algún detalle seguidamente, son los siguientes. En primer lugar, la distinción fundamental entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales «por razón de la materia» (o *ratione materiae*), que procede de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, con las precisas y lógicas consecuencias de orden competencial que se derivan de ella y que luego concretaremos. En segundo lugar, la admisión de la posible existencia de normas integrantes del procedimiento administrativo común «especiales por razón de la materia», presentes incluso en la legislación sectorial de procedencia estatal, que proviene de la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, que constituye posiblemente el elemento más frágil de la construcción, pero con importantes implicaciones en la jurisprudencia reciente sobre las competencias para la regulación del silencio administrativo, como habremos de ver. Y, finalmente, la construcción de la categoría de las normas de procedimiento administrativo común «singulares» o referentes a ciertas modalidades o formas de la actividad administrativa, llevada a cabo por la STC 130/2013, de 4 de junio, sobre la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones; una doctrina, en mi opinión, razonable, aunque, como se verá, vivamente controvertida.

2. La distinción entre procedimiento administrativo común y especiales por razón de la materia

A) El origen de la distinción: la STC 227/1988

Antes de la STC 227/1988 las referencias a la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común en la jurisprudencia constitucional habían sido escasas y no especialmente relevantes (11).

Como es sabido, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sin duda una de las que merecen estar en cualquier repertorio de las sentencias más

(10) Así, por ejemplo, las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre [FJ 5 D)], 45/2015, de 5 de marzo [FJ 6 c)], 54/2017, de 11 de mayo [FJ 7 b)], 91/2017, de 6 de julio (FJ 5), y 55/2018 (FJ 4).

(11) SSTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 23), 82/1986, de 26 de junio (FJ 5), 83/1986, de 26 de junio (FJ 3) y 123/1988, de 23 de junio (FJ 2).

importantes del Tribunal Constitucional, resolvió de manera acumulada varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, así como tres conflictos positivos de competencia planteados por el Gobierno Vasco frente a otras tantas disposiciones reglamentarias en la materia, entre ellas, por lo que aquí importa, el Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Este Reglamento, que en ningún momento hacía salvedad de las competencias reconocidas por la Ley a las Comunidades Autónomas sobre las cuencas intracomunitarias ni de ninguna otra manera acotaba la aplicación de sus disposiciones al dominio público hidráulico de competencia estatal, fue ampliamente impugnado, en efecto, por el Gobierno vasco por razones siempre competenciales, poniendo en duda la presencia de títulos competenciales suficientes en manos del Estado para imponer íntegramente y de manera indiscriminada su extensa y detallada regulación.

En lo que ahora importa, el Gobierno vasco cuestionó toda una larga lista de preceptos del Reglamento que regulaban las distintas clases de procedimientos administrativos «en materia de utilización de las aguas, policía demanial u otras materias conexas» (12), por entender que dicha regulación pomenorizada de «los aspectos procedimentales de la gestión administrativa en materia de aguas» excedía claramente de los «principios o reglas procedimentales básicas» propios de la competencia estatal sobre el «procedimiento administrativo común» ex art. 149.1.18 CE, título este en el que, sin embargo, el Abogado del Estado pretendía hallar cobijo a dicha regulación, por hacer salvedad únicamente de «las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas», que aquella no vendría a comprometer.

Planteadas así crudamente, por vez primera, la cuestión relativa al alcance de la competencia estatal sobre el «procedimiento administrativo común», la STC 227/1988 (FJ 32) la aborda con determinación, fijando un criterio que a partir de ese momento se va a convertir en el pilar fundamental de la doctrina en la materia, y a través de unas palabras que, por su claridad y rigor, van a ser objeto desde entonces de continua reiteración:

«La resolución de esta controversia exige determinar ante todo lo que debe entenderse por “procedimiento administrativo común”, a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18.º de la Constitución. El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión

(12) Arts. 104 a 188 del Reglamento del dominio público hidráulico.

y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del “procedimiento administrativo común”, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18.º—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias».

La sentencia sienta, así, la conocida distinción entre el procedimiento administrativo común, de competencia lógicamente estatal ex art. 149.1.18 CE, y los procedimientos especiales por razón de la materia o *ratione materiae* (como, por eje., en este caso, los relativos al otorgamiento de autorizaciones y concesiones en materia de aguas), cuya regulación corresponde al legislador sectorial competente en cada caso, como actividad conexas o subsidiaria de la propia regulación sustantiva de cada materia, dentro por supuesto del respeto (si el legislador competente es el autonómico) de las normas integrantes del procedimiento administrativo común.

Una doctrina esta, la de la accesividad o conexidad del procedimiento con la regulación sustantiva de cada uno de los ámbitos de intervención sectorial pública, que, aunque la sentencia no lo mencione a título comparativo o analógico, había sido ya afirmada por el Tribunal en relación con otros aspectos de tales regulaciones sectoriales, como el aparato sancionador [tipificación de las infracciones y sanciones administrativas (13)] o la determinación de

(13) Desde la STC 87/1985, de 16 de julio (FJ 8).

las posibles causas de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios (14). Y una conexidad que en todos estos casos se fundamenta siempre en las mismas razones, magníficamente expresadas en el que nos ocupa por la STC 227/1988: el inaceptable condicionamiento que, en caso contrario, sufrirían las comunidades autónomas a la hora de llevar a cabo la propia regulación sustantiva de las materias de su competencia.

De acuerdo con esta doctrina, la sentencia va a declarar lógicamente la inaplicabilidad (directa) de los preceptos impugnados a las cuencas (intracomunitarias) de competencia de la comunidad autónoma del País Vasco (y por extensión, obviamente, de las demás), por contener «reglas sobre los procedimientos administrativos especiales en materia de utilización de las aguas, policía demanial u otras materias conexas, que corresponde regular al País Vasco en el ámbito de sus competencias, respetando las normas del procedimiento administrativo común» (FJ 33); concediendo, no obstante, su aplicabilidad en estos casos con carácter supletorio [apartado 2º b) del fallo], pues todavía no estaba a punto la conocida doctrina del Tribunal sobre la supletoriedad del Derecho estatal (15).

B) Precisiones adicionales sobre la STC 227/1988

Aunque de menor relevancia a los fines de este trabajo, conviene reparar en dos extremos adicionales de la doctrina establecida por la STC 227/1988: el primero relativo al contenido o alcance de la competencia estatal, y el segundo, sobre la sede apropiada para albergar las normas resultantes de su ejercicio.

a) Concepto de procedimiento administrativo común

En cuanto a lo primero, como es lógico, la sentencia tenía que comenzar, como así hace, procediendo a una cierta caracterización de la competencia sobre el procedimiento administrativo común, pero no siendo este tal vez su principal objetivo, sino el de introducir (y contraponer) el concepto de procedimientos especiales por razón de la materia, para lo que no era necesario llevar a cabo una delimitación precisa de aquella, su definición se mueve en un terreno genérico, empleando unos términos a través de los cuales lo que parece primar es la intención de dar cuenta de los principales contenidos de la por entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, a la que se hace una referencia indirecta, esto es, las normas generales de proce-

(14) Desde la STC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 6).

(15) SSTC 118/1996, de 27 de junio (FFJJ 3 a 8) y 61/1997, de 20 de marzo (FJ 12).

dimiento y el régimen de los actos administrativos. En efecto, en palabras de la STC 227/1988 (FJ 32), dicha competencia comprende «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (16).

Aunque esta delimitación inicial del alcance de la competencia sobre el procedimiento administrativo común también ha sido repetida hasta la saciedad, dentro y fuera de su contexto completo, la jurisprudencia posterior se ha visto obligada a introducir en ella algunas precisiones o acotaciones ulteriores, al verse confrontada con problemas más específicos, como el deslinde con la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, cuestión en la que no vamos a detenernos aquí (17), o la aceptación de normas del procedimiento administrativo común especiales por razón de la materia, como veremos más adelante.

b) Sede de las normas del procedimiento administrativo común

Una primera lectura de la doctrina establecida en el FJ 32 de la STC 227/1988 podría sugerir que se estaba introduciendo una exigencia de carácter formal para la formulación de las reglas y principios integrantes del procedimiento administrativo común, la que de que estas reglas y principios, además de tener el contenido antes señalado (requisito material), se incluyan en leyes administrativas «generales» (como la por entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 1958), excluyéndose así la presencia de normas del procedimiento administrativo común en leyes sectoriales de procedencia estatal («...sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del

(16) Probablemente con más razón, F. LÓPEZ MENUDO (2016: 30 y 31) señala, en cambio, que dichas palabras y caracterización tuvieron en su momento un sentido audaz y comprometido, al hacer trascender la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común por encima de las reglas estrictamente procedimentales a la esfera del régimen de los actos administrativos, descartando así la inclusión de este último en la materia régimen jurídico de las Administraciones públicas, y reforzando en consecuencia el papel del Estado en su regulación.

(17) Así, a partir ya de la STC 50/1999, de 6 de abril (sobre la Ley 30/1992), que sentó la doctrina siempre luego reiterada de que «de ello [de la amplia caracterización llevada a cabo por la STC 227/1988] no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial [el procedimiento administrativo común] toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto».

“procedimiento administrativo común”, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18.^o—...» (la cursiva es nuestra).

Se trataría, no obstante, de una impresión equivocada, no solo porque la sentencia no formula una exigencia de este tipo en términos concluyentes, como sería necesario para admitir su presencia, sino porque la propia STC 227/1988 se encarga de desmentir la existencia de un requisito de estas características en otro pasaje de su fundamentación, menos citado y recordado.

En efecto, en su recurso frente a la Ley de Aguas, el Gobierno Vasco incluyó la impugnación del art. 111 de la Ley (inserto en el Título VII, sobre infracciones y sanciones), que fijaba el importe de las multas coercitivas (18), por entender que «la autorización concreta de la multa coercitiva, su forma y su cuantía [eran] aspectos propios de la legislación sectorial, que [habían de seguir] el esquema de distribución de competencias en cada materia» (antecedente 4 de la sentencia).

Aunque el Gobierno Vasco parecía tener razón, la sentencia (FJ 29) va a declarar constitucional este precepto, incardinándolo sin problemas (pese a su naturaleza obviamente sectorial y su presencia en una ley de estas características) en el ámbito de las normas del procedimiento administrativo común de competencia estatal, porque «el precepto impugnado no hace otra cosa que especificar la aplicación de tales medios de ejecución forzosa previstos en la legislación general sobre el procedimiento administrativo, y fijar un límite máximo a la cuantía de las multas coercitivas, para garantizar un tratamiento sustancialmente igual de los interesados».

Con este pronunciamiento, que introducía consideraciones más propias de la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, la sentencia estaba abriendo paso al reconocimiento de la posible existencia de normas del procedimiento administrativo común «especiales por razón de la materia», que se producirá más cumplidamente, como veremos después, con la STC 61/1997, sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

(18) En relación lógicamente con las obligaciones accesorias, derivadas de la comisión de una infracción, de reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico y reponer las cosas a su estado anterior, previstas en el artículo anterior: «Los órganos sancionadores podrán imponer multas coercitivas en los supuestos considerados en la Ley de Procedimiento Administrativo. La cuantía de cada multa no superará, en ningún caso, el 10 por 100 de la sanción máxima fijada para la infracción cometida».

C) Consolidación y matizaciones posteriores

Al margen de este último matiz, la doctrina establecida por la STC 227/1988 (FJ 32) sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales *ratione materiae* se ha convertido con el paso del tiempo en el quicio sobre el que gira la jurisprudencia constitucional relativa a controversias competenciales en temas de procedimiento administrativo, remitiendo la resolución de las disputas, cuando la conclusión primera es la presencia de un procedimiento especial *ratione materiae*, al examen de las reglas de distribución competencial existentes en la materia correspondiente (por ejemplo, ya tempranamente, en materia de procedimiento administrativo sancionador (19)).

Pero junto a esta vertiente de consolidación y simple aplicación de sus postulados, la doctrina básica de la STC 227/1988 también ha experimentado con el transcurso del tiempo ciertas matizaciones, al menos en un triple sentido. En primer lugar, por la admisión de la posible existencia de normas del procedimiento administrativo común de carácter no precisamente «general», sino «especial por razón de la materia», presentes en leyes sectoriales de procedencia estatal (matización esta, como vimos, ya anticipada indirectamente por la propia STC 227/1988). En segundo lugar, por la admisión de la posible existencia de normas de procedimiento administrativo común «singulares» o, dicho de otro modo, especiales no en razón a la materia, sino por su referencia a modalidades concretas de la actividad administrativa, de posible presencia también en leyes sectoriales. Y, en tercer lugar, mediante la realización de una delimitación más precisa del contenido de la competencia sobre el procedimiento administrativo común, puesta en relación con otros títulos de competencia estatal, principalmente el relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. De las dos primeras clases de matizaciones nos ocuparemos en los siguientes apartados.

3. La limitada admisión de reglas del procedimiento administrativo común especiales por razón de la materia

A) Introducción: cláusula de estilo

Desde la STC 130/2013, de 4 de junio, sobre la Ley general de subvenciones, que acuñó la fórmula más frecuentemente reiterada, se ha convertido en un tópicos la inclusión en los resúmenes de la doctrina constitucional pertinente

(19) STC 17/1990, de 7 de febrero (FJ 11), sobre la Ley canaria de aguas; y STC 198/1991, de 17 de octubre (FJ 6), sobre el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de Costas.

de una cautela en virtud de la cual resultaría admisible, en ciertos casos, la existencia de normas del procedimiento administrativo común «especiales por razón de la materia», citando siempre como precedente o argumento de autoridad un determinado pronunciamiento de la STC 61/1997 (FJ 25). Las palabras al respecto de la STC 130/2013 (FJ 8), repetidas, como digo, por otras muchas sentencias (20), eran las siguientes:

«... Ante todo, es preciso aclarar que, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector, de tal forma que si las Comunidades Autónomas cuentan con competencias normativas en la materia podrán abordar su regulación en el marco de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común. *Ello, no obstante, cabe señalar que este Tribunal ha admitido que, en virtud del art. 149.1.18 CE, el Estado establezca normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos ratione materiae, como, por ejemplo, el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25 c)], lo que indica que la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común no se detiene, única y exclusivamente, en la regulación de la institución desde una perspectiva meramente abstracta y desvinculada de los procedimientos especiales»* (la cursiva es nuestra).

Pero más allá de su inclusión, como decimos tópica, en los resúmenes relativos a la doctrina constitucional sobre el procedimiento administrativo común, lo bien cierto es que esta salvedad solo ha tenido hasta el momento relevancia (en el sentido de legitimar en calidad de normas del procedimiento administrativo común regulaciones estatales insertar en procedimientos especiales *ratione materiae* de competencia autonómica) en los dos tipos de casos decididos en el mismo sentido (no aventuremos todavía si por las mismas razones) por la STC 61/1997, pertenecientes ambos como es lógico al campo del urbanismo, a saber: el trámite de información pública en el procedimiento

(20) Entre otras, SSTC 91/2017, de 6 de julio (FJ 5) y 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 19), relativa, entre otras cosas, al silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas. Esta última contiene una variante tal vez más atinada de esta misma idea, por subrayar el carácter excepcional de dicha posibilidad: «*Excepcionalmente*, este título [el procedimiento administrativo común] ha amparado la regulación de concretos trámites administrativos en procedimientos sectoriales de competencia autonómica que suponen la aplicación de las garantías establecidas con carácter general, o su modulación para ese concreto procedimiento o garantiza[n] la audiencia de las Administraciones públicas que se ven afectadas. Tal es el caso de la exigencia de información pública y audiencia de la Administración del Estado y entidades locales para la aprobación de los planes urbanísticos, que la STC 61/1997, FJ 25 c) consideró dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE, o la regulación del resumen ejecutivo de los planes urbanísticos que debe someterse a información pública [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 a)]» (la cursiva es nuestra).

de elaboración de planes (21), y el silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas (22), este último muy destacado y al que concederemos una atención especial en un apartado posterior del trabajo.

Parece, pues, justificado que dediquemos un momento a analizar con algún detalle los pronunciamientos y argumentos empleados por la sentencia que se señala como precedente de la excepción que ahora nos ocupa.

B) El origen remoto de la categoría (STC 61/1997)

Como es bien sabido, la STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada en una serie de recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por los Parlamentos o los Ejecutivos de varias Comunidades Autónomas frente a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, y al posterior Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, sentó las bases del reparto de competencias, muy discutido en su día pero luego plenamente consolidado, entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de urbanismo (23).

Esta sentencia, que también por derecho propio merece estar entre las más importantes de la historia de la jurisprudencia constitucional, llevó a cabo, como igualmente es sabido, una poda sustancial de las posibilidades de intervención normativa estatal en el campo del urbanismo mediante un doble expediente: la exclusión de las normas dictadas con simple vocación de supletoriedad, en aplicación consecuente de la doctrina sentada a estos efectos un año antes, pero con la vista puesta en estos recursos por la STC 118/1996, de 27 de junio (en materia de transportes), y la delimitación rigurosa de las posibilidades de intervención en la esfera del urbanismo a partir de la competencia estatal para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (ex art. 149.1.1 CE), que no permitiría, entre otras cosas, regular ni prefigurar siquiera simples «técnicas urbanísticas».

La sentencia admitió, no obstante, la existencia de toda una serie de títulos competenciales que, junto con el ya mencionado del art. 149.1.1 CE, permitirían al Estado una cierta intervención normativa, siempre de forma parcial y limitada, en el campo del urbanismo, destacadamente, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Adminis-

(21) SSTC 164/2001, de 11 de julio (FJ 28) y 141/2014, de 11 de septiembre [FJ 12 C)] y 28/2017, de 16 de febrero (FJ 5).

(22) STC 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 23).

(23) *Vid.*, al respecto, entre otros, J.M. ALEGRE ÁVILA y G. VALENCIA MARTÍN (1997).

traciones públicas, pero también, en principio y por lo que aquí importa, las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (FJ 11).

No fueron, sin embargo, muchos los preceptos que, viniendo calificados por el Texto Refundido de 1992 como básicos o de aplicación plena, y habiendo sido impugnados en los recursos, la sentencia llegó a examinar, *motu proprio* o en virtud de las alegaciones de la Abogacía del Estado, bajo la óptica de su posible amparo en la competencia relativa a la regulación del procedimiento administrativo común (24). Y en relación con los examinados bajo esta perspectiva, lo que puede decirse con carácter general es que la STC 61/1997 se atuvo estrictamente a la doctrina establecida por la STC 227/1988, calificando en su mayoría las reglas enjuiciadas como pertenecientes al ámbito de los procedimientos especiales por razón de la materia (en este caso, el urbanismo) y negando en consecuencia al Estado competencia para dictarlas a falta de un título sustantivo o principal, que en este caso correspondía a las Comunidades Autónomas.

Especialmente significativo, aunque no único, era el caso del art. 254.1 del Texto Refundido (calificado como de aplicación plena y presumiblemente dictado, por tanto, como norma del procedimiento administrativo común) que contenía una regla especial respecto de las facultades y procedimientos de revisión de oficio previstos con carácter general en la Ley de Procedimiento administrativo en relación con las licencias urbanísticas u órdenes de ejecución ilegales, consistente en imponer su ejercicio en ciertos casos (25). Para resolver la impugnación de este precepto, la sentencia (FJ 35) recuerda primero la doctrina general establecida por la STC 227/1988, constata después que nos hallamos ante una especialidad por razón de la materia (fundamentalmente, por el carácter imperativo de la previsión), no incardinable, pues, dentro de las normas del procedimiento administrativo común, y rechaza finalmente la existencia de cualquier otro título competencial distinto en manos del Estado, en particular del art. 149.1.1 CE, el cual, conforme a su previa delimitación por parte de la sentencia, no autoriza la imposición de obligaciones a las Administraciones públicas intervinientes en el campo del urbanismo (26).

(24) La Disposición final única del Texto Refundido no justificaba por separado la fundamentación competencial de cada uno de sus preceptos, pero no era difícil deducirla en la mayor parte de los casos.

(25) «Las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en esta Ley deberán ser revisadas dentro de los cuatro años desde la fecha de su expedición por la Corporación municipal que las otorgó a través de alguno de los procedimientos del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

(26) «Como ya hemos declarado, más allá de las normas de procedimiento administrativo "común", la regulación de los procedimientos administrativos "especiales" ha de seguir a

Con similares razonamientos, la sentencia va a descartar igualmente la cobertura bajo el paraguas del «procedimiento administrativo común» de otras especialidades procedimentales (impugnadas) que contenía el Texto Refundido (27).

Tan solo en dos casos la STC 61/1997 va a apartarse de este planteamiento o, más bien, de las consecuencias a que llevaría su aplicación, pero sin construir abiertamente ninguna suerte de excepción al modo como hará, según vimos, la jurisprudencia posterior basada en ella, sino mediante afirmaciones de carácter más bien apodíctico, tras de las cuales no resulta sencillo descubrir un hilo conductor.

El primero se refería a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, dentro de cuya regulación (por lo demás lógicamente supletoria, como en general toda esta parte de la ley) se incluía un precepto relativo a su procedimiento de elaboración (el art. 113.2), calificado por el Texto Refundido como básico (y no como de aplicación plena), en cuya virtud se imponían los trámites de información pública y de consulta a otras Administraciones implicadas (28).

En lo relativo al trámite de información pública, la sentencia [FJ 25 c)] acepta en este caso la calificación del precepto como norma integrante del «procedimiento administrativo común» propuesta por la Abogacía del Estado, pese a reconocerse, como era lógico, la especialidad del procedimiento de

la competencia principal. Es evidente que el art. 254.1 T.R.L.S. establece una norma de procedimiento accesorio o adjetiva a la cuestión sustantiva cual es la relativa a los deberes urbanísticos. Ello no empece, claro está, a la vigencia y aplicabilidad generales, y también en el ámbito urbanístico, de las normas básicas reguladoras del procedimiento administrativo común (hoy recogidas en el Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, arts. 102 a 106). *De ahí se infieren dos consecuencias interpretativas, por lo que ahora importa: de un lado, que el Estado sólo puede añadir en el ámbito urbanístico nuevas normas de procedimiento cuando ostente alguna competencia material; de otro, que en este caso la "materia" de que se trata son las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1º C.E. que, en ningún caso, como hemos insistido, autorizan a imponer conductas a la Administración, prohibición que abiertamente sobrepasa el precepto ahora enjuiciado cuya razón de ser no es, conforme a su propio tenor literal, el establecimiento de alguna norma de procedimiento —antes al contrario, se remite a la legislación de procedimiento común—, sino precisamente obligar a la revisión de las licencias u órdenes de ejecución, cuando además tal institución ha sido configurada con carácter potestativo en la legislación de procedimiento administrativo común (art. 103 de la Ley 30/1992)» (las cursivas son nuestras).*

(27) Así, por ejemplo, el art. 135.2 del Texto Refundido, sobre la notificación a la Administración del Estado de la iniciación del procedimiento de modificación y revisión del planeamiento «en el plazo de un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento» [STC 61/1997, FJ 26 a)].

(28) «En todo caso, deberá asegurarse el trámite de información pública y de audiencia a la Administración del Estado en aquellos aspectos que sean de su competencia, y a las Entidades locales afectadas».

elaboración y aprobación de los planes urbanísticos, y a contarse ya por entonces con el precedente (que no se menciona) del tratamiento del procedimiento de aprobación de disposiciones generales (naturaleza que igualmente se reconoce a los planes urbanísticos) como procedimientos especiales por razón de la materia (29).

«En punto a la información pública de los ciudadanos el art. 113.2 T.R.L.S. constituye una reproducción expresa de lo que ya dispone el art. 105 a) C.E., aunque éste no determina en modo alguno cómo ha de satisfacerse tal garantía ni cuál sea la Administración que haya de asegurarla. En todo caso, y ello es lo relevante, el Estado ostenta competencias exclusivas para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.), *entre las que se incluyen aquellas garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos*. Aunque el legislador estatal podría haber dispuesto con carácter general y respecto de toda forma de planeamiento urbanístico la obligatoriedad de la garantía de la información pública al amparo del art. 149.1.18 C.E., y no en relación con un concreto instrumento (el Plan Director) —cuya misma existencia depende de cada Comunidad Autónoma—, parece claro que la regulación que lleva a cabo el art. 113.2 T.R.L.S. se enmarca en la competencia estatal ex art. 149.1.18 C.E. y es respetuosa con la materia urbanística, cuando no hace sino asegurar la existencia del trámite de información pública» (la cursiva es nuestra).

Tal vez lo único que quería decir la sentencia era que el precepto no constituía una auténtica «especialidad», al reflejar una exigencia constitucional [art. 105 a)], por lo que no merecería reproche alguno al margen de su encuadramiento en unos u otros títulos. Algo similar a lo que hará en relación con los trámites de audiencia o consulta a las Administraciones afectadas, que no se detiene siquiera esta vez a calificar como normas del procedimiento administrativo común (30).

El segundo caso se refería a la regulación del silencio administrativo en el campo de las licencias urbanísticas como un silencio positivo dentro de la legalidad o *secundum legem*, tradicional en nuestro Derecho y que por entonces venía recogida en el art. 242.6 del Texto Refundido («En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico»), con la calificación, según el propio Texto Refundido (disposición final única), de legislación básica (31).

(29) STC 15/1989, de 26 de enero [FJ 7 c)].

(30) STC 61/1997 [FJ 25 c)].

(31) Sobre los orígenes y evolución de esta clase de silencio, *vid.*, entre otros, con detalle: R. MARTÍN MATEO (1965), E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (1982: 503 y ss.), I. SANZ RUBIALES (2006) y V. AGUADO I CUDOLÀ (2017: 1229 y ss.).

La argumentación en este punto de la sentencia [FJ 34 a)] es todavía más lacónica (32). Se limita a calificar como un hecho indudable la pertenencia de dicha regla al ámbito de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y/o del procedimiento administrativo común, ambos de competencia estatal, como acreditaría la regulación del silencio administrativo en la por entonces vigente LRJPAC (Ley 30/1992).

«Es otro, sin embargo, el título competencial en juego respecto del apartado ó del art. 242 T.R.L.S. Este precepto, en atención a su contenido, se encuadra en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.) por lo que debe rechazarse la impugnación esgrimida en punto al art. 242.6 T.R.L.S. *Regulación que ha venido a recogerse en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*» (la cursiva es nuestra).

Es obvio que ni la LRJPAC, antes o después de su reforma en 1999, ni la nueva Ley 39/2015 contemplaban expresamente este *tertium genus* tradicional en el ámbito de las licencias urbanísticas del silencio positivo dentro de la legalidad, que realmente podía verse como una especialidad característica de este ámbito. No se sabe muy bien por ello que es lo que realmente quería decir la sentencia con esas palabras: que esta modalidad de silencio no constituía en verdad ninguna especialidad, o que la regulación del silencio, incluidas todas sus posibles especialidades, constituye materia propia del procedimiento administrativo común.

Ninguna de estas dos interpretaciones será acogida más adelante, como veremos, por la STC 143/2017, sobre la regulación posterior del silencio administrativo en el campo de las licencias urbanísticas, que sin embargo, y esto es lo más importante en este momento, va a tomar como punto de partida, con todas sus consecuencias, la decisión tomada a este respecto por la STC 61/1997, sin llevar a cabo ninguna rectificación de la misma.

C) Conclusiones: una excepción de escaso (aunque relevante) recorrido

Como hemos visto, la admisión de la posible existencia, siquiera sea a título de excepción, de normas del procedimiento administrativo común (de procedencia, por tanto, estatal) «específicas», enmarcadas dentro de la regulación de procedimientos especiales por razón de la materia de competencia

(32) Lo reconocerá luego, como veremos, la STC 143/2017 (FJ 23): «sin otra indicación argumental que afirmar que dicha regulación “ha venido a recogerse en la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”».

autonómica, constituye, al menos desde la STC 130/2013, parte integrante de la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (ex art. 149.1.18 CE). Así permite afirmar su constante reiteración a partir de ese momento en los resúmenes de dicha doctrina que llevan a cabo las sentencias correspondientes.

Es este, sin embargo, un componente de la doctrina constitucional en la materia que, pese a haber tenido una aplicación ciertamente relevante en relación con la temática del silencio administrativo, que estudiaremos después, no puede contar con carácter general, en mi opinión, con un amplio recorrido, por una serie de razones:

En primer lugar, porque carece de una justificación teórica sólida, que no se la da, como hemos visto, la STC 61/1997, que se toma como punto de referencia, pero tampoco las sentencias posteriores que, con base en ella, lo formulan en términos más generales.

En segundo lugar, porque las únicas aplicaciones que ha tenido hasta la fecha esta doctrina coinciden, como también dijimos, con las dos temáticas resueltas en este sentido por la STC 61/1997. Es evidente, pues, la importancia que la fidelidad con el precedente ha tenido en la construcción de una doctrina de formulación obviamente más general, pero cuyos otros potenciales campos de aplicación no resultan fáciles de adivinar.

Y, finalmente, y tal vez sobre todo, porque la aplicación de esta doctrina tiene un presupuesto de difícil o escasa concurrencia. En efecto, la aplicación de esta doctrina presupone necesariamente que la materia en la cual el legislador estatal se disponga a establecer una norma «específica» de procedimiento (como norma del procedimiento administrativo común) sea una materia respecto de la cual carezca de competencia plena o al menos básica (por eje., precisamente el urbanismo). Pues si la materia, como es mucho más frecuente, es una materia en la cual el Estado cuenta con la entera competencia legislativa o al menos con competencia para establecer las bases o la legislación básica, el Estado no va a precisar recurrir a esa extensión (excepcional) de su competencia sobre el procedimiento administrativo común, sino que para crear normas «específicas» de procedimiento *ratione materiae* le bastará con acudir a estos otros títulos competenciales «sustantivos», dentro de sus respectivos límites, sin apartarse así un ápice de la doctrina básica fijada por la STC 227/1988 (33).

(33) No nos vamos a detener ahora en esta cuestión, que constituye igualmente doctrina constitucional reiterada. Así, por ejemplo, la STC 55/2018, de 24 de mayo (sobre la Ley 39/2015): «Se sitúan extramuros del título “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) las regulaciones que, aun aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica» [FJ 4 b) *in fine*].

4. La introducción del concepto de procedimiento administrativo común «singular»

A) Planteamiento

El tercer pilar de la doctrina constitucional sobre las relaciones entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales a efectos competenciales, el que señala que la competencia exclusiva del Estado sobre el primero puede incluir también la aprobación de reglas «singulares» para determinadas formas o modalidades de la actividad administrativa, fue establecido tiempo después por la STC 130/2013, de 4 de junio, sobre la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

En cierto modo, puede decirse que la introducción de esta precisión respecto de la doctrina básica sentada por la STC 227/1988 se produjo un poco por casualidad, por no ser algo inevitable a la luz de la ley impugnada y examinada por dicha sentencia.

En efecto, la Ley general de subvenciones, aunque lo mencionaba en su exposición de motivos, no utilizaba ese título competencial (el procedimiento administrativo común) para justificar su aplicabilidad (parcial) al conjunto de las Administraciones públicas, limitándose a declarar «básicos», al amparo lógicamente de otros títulos competenciales, una parte de sus preceptos (Disposición final primera), entre los que por cierto no se encontraban la mayoría de los incluidos en el Título I, que regulaban con detalle los «procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones», y que por tanto, en principio, solo eran de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado.

Ocurre, sin embargo, que el Gobierno de Aragón, la institución que promovió el recurso de inconstitucionalidad frente a dicha ley, introdujo justamente en su argumentación, como un elemento esencial de la misma, la doctrina constitucional que ya conocemos sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales por razón de la materia, calificación esta última que sería la que, a su juicio, le correspondería al procedimiento de otorgamiento de subvenciones, y que prácticamente impediría al Estado la aprobación de una regulación general en la materia, dada la falta además de un título competencial «sustantivo» de estas características como los que tiene, por ejemplo, en materia de contratos y concesiones administrativas o respecto del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

La introducción por parte del recurrente de esta interpretación de la doctrina constitucional sobre las relaciones entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales, que hubo de ser replicada por la Abo-

gacía del Estado (34), obligó como es lógico al Tribunal a tomar partido al respecto, cualquiera que fuera la trascendencia real del título competencial en cuestión para el enjuiciamiento de los preceptos concretamente impugnados (que, como veremos, fue menor), y lo hizo creando la matización que ya nos es conocida y cuyos detalles desarrollaremos después.

La sentencia cuenta con un interesante voto particular, firmado por el Magistrado Ortega Álvarez (y al que se adhirieron otros cuatro Magistrados), que hace justamente blanco especial de sus críticas a esta doctrina sobre el procedimiento administrativo común «singular», que considera su novedad fundamental.

Pese a estas críticas, la doctrina de la STC 130/2013 se ha consolidado en el campo de las subvenciones, y en relación con temáticas análogas como el procedimiento sancionador.

Como puede verse, todo un conjunto de cuestiones muy sugestivas, que pasamos a desarrollar solo sucintamente a continuación, en la medida este tercer componente de la doctrina del Tribunal va a tener menos relevancia en las sentencias sobre el silencio administrativos que examinaremos después y que constituyen el centro principal de atención del trabajo.

B) La STC 130/2013

Para colmar una relativa laguna en nuestro ordenamiento jurídico, en 2003 se aprobó por primera vez una Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre), que abordaba el tratamiento completo de la institución desde su doble vertiente administrativa y financiera, esto es, como técnica de fomento y como modalidad de gasto público, buena parte de cuyo articulado recibía, de acuerdo con la Disposición final primera, la consideración de legislación básica, esto es, de común aplicación a todas las Administraciones públicas, al amparo de los títulos competenciales del Estado previstos en los apartados 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE. Como ya dijimos anteriormente, el procedimiento administrativo común, aunque mencionado en la Exposición de Motivos, no aparecía expresamente aludido dentro de ese grupo de fundamentos competenciales indistintamente invocados por la Disposición final primera, dada su exclusiva referencia al carácter (parcialmente) «básico» de la Ley («Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.º, 14.º y 18.º de la Constitución, *constituyendo legislación básica del Estado*, los siguientes preceptos:...» —la cursiva es nuestra).

(34) En su contestación a la impugnación de un determinado precepto de la Ley (el art. 13.7): «el procedimiento común puede ser un procedimiento especial por razón de la materia, pero común para todo el territorio nacional» [antecedente 5 b) de la STC 10/2013].

Frente a una treintena larga de esos preceptos de la Ley declarados básicos, el Gobierno de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad por motivos competenciales, al entender que ninguno de los títulos competenciales indicados en la Disposición final primera permitiría al Estado acometer una regulación básica del instituto subvencional tan ambiciosa como la pretendida. Como también dijimos, el Gobierno de Aragón extendió en su recurso el reproche de insuficiencia al «procedimiento administrativo común», dando por supuesta, eso sí, su inclusión dentro de los títulos competenciales invocados por la Ley como fundamento del carácter «básico» de una parte (importante) de su articulado (35).

En su defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, el Abogado del Estado puso especialmente el acento en el art. 149.1.18 CE, en su doble vertiente de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, que conjuntamente permitirían al Estado establecer un «régimen jurídico común sobre la relación subvencional», justificando la invocación añadida de los títulos competenciales de los apartados 13 y 14 del art. 149.1 CE por la naturaleza adicional de la subvención como modalidad de gasto público.

Al proceder, como resulta obligado, al encuadramiento competencial de la disputa, lo que lleva a cabo de manera detallada, la STC 130/2013, de 4 de junio (FFJJ 3 a 8), no a va a seleccionar ninguno de los indicados como título competencial prevalente (lo que será reprochado por el voto particular), admitiendo en principio la relevancia de todos ellos (incluido el relativo al procedimiento administrativo común) como posible fundamento de unos u otros de los preceptos impugnados. No obstante, y en base a la delimitación del respectivo alcance de cada uno de ellos, la sentencia (FFJJ 3 y 5) sí va a considerar nucleares para la resolución de las impugnaciones (en consonancia, por lo demás, con el parecer de las dos partes enfrentadas) los dos incluidos en el enunciado del art. 149.1.18 CE, esto es, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, relegando los otros dos (art. 149.1.13 y 14 CE) a un papel secundario.

La delimitación del alcance de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», que a la postre será con diferencia el título con arreglo al cual la sentencia examine (y confirme) la constitucionalidad de la mayor parte de los preceptos impugnados (una sentencia que, importa des-

(35) Cuando se aprobó la Ley, también en la doctrina se habían expresado reproches similares desde el punto de vista competencial (no centrados tanto en el procedimiento administrativo común, cuya relevancia entonces era difícil de precisar, como en el posible desmedido alcance de lo considerado «básico» por el legislador estatal). *Vid.*, en este sentido, destacadamente, F. LÓPEZ RAMÓN (2004: 35 y ss.), J. LACRUZ MANTECÓN (2005: 41 y ss.) y L. POMED SÁNCHEZ (2005: 65 y ss.).

tacarlo, desestima en su integridad el recurso, limitándose a someter algunos preceptos a una interpretación conforme llevada al fallo), se produce en unos términos generosos (FJ 6), que, pese a apoyarse en la doctrina constitucional previa, admiten la toma en consideración por el legislador estatal, a la hora de llevar a cabo una regulación básica del instituto subvencional, de todo un amplio conjunto de fines, adicionales al de garantizar un tratamiento común de los ciudadanos, muchos de ellos constitucionalmente reconocidos y relacionados todos con su vertiente de gasto público; regulación que, no obstante, y como ocurre siempre en el marco de las competencias básicas, no podrá alcanzar un grado tal de detalle que ahogue las posibilidades de desarrollo legislativo autonómico (FJ 6 *in fine*).

Tan amplia delimitación de lo potencialmente básico en el campo del régimen jurídico de las subvenciones será objeto de crítica por el voto particular, como igualmente lo será la delimitación que lleva a cabo la sentencia (FJ 5) del título competencial relativo a la «Hacienda general» (art. 149.1.14 CE), que también será utilizado ocasionalmente por la sentencia para justificar la constitucionalidad de alguno de los preceptos impugnados, al extenderlo por primera vez a la vertiente del gasto, y no solo de los ingresos públicos. Pero no es necesario detenernos más en todas estas cuestiones, que nos apartan del centro principal de nuestras preocupaciones que no es otro que el procedimiento administrativo común.

Aunque a la postre, como veremos luego, el procedimiento administrativo común será utilizado por la sentencia en muy pocas ocasiones (en comparación con las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) como potencial (y cierto) soporte competencial de alguno de los preceptos impugnados, la sentencia, como ya nos consta, incluyó ese título dentro de los posibles fundamentos competenciales de la Ley, con lo que inevitablemente se vio obligada a delimitar su alcance en relación con la temática aquí considerada (subvenciones) y a responder a la cuestión (plantada y resuelta de forma negativa por la parte recurrente) de la admisibilidad o no, dentro del procedimiento administrativo común, de reglas especiales o específicas en materia de subvenciones.

En efecto, para el Gobierno de Aragón la respuesta a esta pregunta era claramente negativa, en base a un conjunto de razones concatenadas entre sí. La primera y fundamental, la consideración del procedimiento administrativo de otorgamiento de subvenciones como un procedimiento especial por razón de la materia (*ratione materiae*), tal y como, a su juicio, se desprendería de la abundante jurisprudencia constitucional ya existente en este campo, que, como es sabido, niega que la potestad de gasto (incluido el subvencional) constituya un título competencial autónomo, reconduciendo el reparto de competencias (normativas y ejecutivas) para el otorgamiento de subvenciones al existente en

cada uno de los sectores o materias implicadas (36). La segunda, partiendo de la calificación anterior, la doctrina básica del Tribunal que ya nos es conocida sobre el procedimiento administrativo (STC 227/1988), que considera la regulación de los procedimientos especiales *ratione materiae* como una competencia adjetiva o conexas a la titularidad de la competencia sustantiva correspondiente. Y, finalmente, la ausencia en este caso, a diferencia de otros (contratos y concesiones, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial), de un título competencial «sustantivo» que habilite al Estado para regular (por entero o al menos con carácter básico) el procedimiento «especial» en materia de subvenciones. El único título que, concedía el Gobierno de Aragón, podría invocar el Estado con estos fines sería justamente el de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», pero con un alcance limitado (muy inferior, por supuesto, al que se derivaría de la invocación del título «procedimiento administrativo común»).

La respuesta, en cambio, de la STC 130/2013 (FFJJ 7 y 8) es afirmativa. Aunque la sentencia (FJ 8) cita también, como es lógico, el precedente desarrollado en el apartado anterior referente a la posible existencia de normas del procedimiento administrativo común relativas a procedimientos especiales por razón de la materia (37), su argumentación no se limita a abundar en esta línea, sino que va dirigida a construir un nuevo tipo de normas «especiales» integrantes del procedimiento administrativo común, relativas no a procedimientos especiales *ratione materiae*, sino a procedimientos generales para ciertas modalidades de la actuación administrativa (como, en este caso, las subvenciones), lo que la sentencia va a denominar normas del procedimiento administrativo común «singulares» o normas de procedimiento «singulares» comunes.

En efecto, la construcción de este concepto comienza rebatiendo, a mi juicio con razón, el argumento principal que servía de base para la tesis contraria defendida por el Gobierno de Aragón, a saber, que el procedimiento subvencional sea un procedimiento especial por razón de la materia. Con toda lógica entiende la sentencia (FJ 8) que no cabe aplicar ese calificativo a una regulación general y abstracta del procedimiento de otorgamiento de subvenciones, desvinculada precisamente de su aplicación a sectores o materias concretas,

(36) A partir de la famosa STC 13/1992, de 6 de febrero (FFJJ 7 y 8).

(37) «Ello, no obstante, cabe señalar que este Tribunal ha admitido que, en virtud del art. 149.1.18 CE, el Estado establezca normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*, como, por ejemplo, el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25 c)], lo que indica que la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común no se detiene, única y exclusivamente, en la regulación de la institución desde una perspectiva meramente abstracta y desvinculada de los procedimientos especiales».

como la que pretende establecer la Ley General de Subvenciones. Por tal motivo, tampoco sería determinante para resolver la cuestión aquí planteada (la posible existencia de una regulación común de estas características de procedencia estatal) la doctrina constitucional previa y bien asentada sobre el reparto de competencias en materia de subvenciones, antes ya sumariamente expuesta, que se refiere a las subvenciones sectorialmente consideradas, dejando al margen (entre otras) las normas integrantes del procedimiento administrativo común, que en todo caso habrá de respetar el legislador (sectorial) competente (38).

Apartada la idea de los procedimientos especiales por razón de la materia, el siguiente paso representa una novedad en relación con la doctrina constitucional previa (y a mi juicio el tercer hito fundamental en la construcción del concepto de procedimiento administrativo común desde la óptica competencial). Lo que la sentencia (FJ 8) propone a este respecto, a mi juicio de manera razonable, es que la regulación del procedimiento administrativo común (por parte obviamente del legislador estatal) no ha de ser siempre y en todo caso neutral en relación con las distintas modalidades de la actuación administrativa (y de sus correspondientes procedimientos), de modo que solo pueda albergar normas de aplicación universal e indistinta para todas ellas, sino que puede incluir también normas específicamente dirigidas a ciertas modalidades características de dicha actividad, como por descontado lo son, en el marco de las técnicas de fomento, las subvenciones (39).

Al faltar todavía, en el marco de la Ley reguladora del procedimiento administrativo común (por entonces, la Ley 30/1992, y hoy la Ley 39/2015), una consideración especial de esas posibles singularidades de la actividad

(38) «[...] es evidente que, de acuerdo con nuestra doctrina, las subvenciones no constituyen una “materia” a efectos de la distribución constitucional de competencias, sino que cada subvención concreta se inserta en la materia a que la misma se destina (...) la subvención, considerada en abstracto y desligada de cualquier campo específico, no se incardina en ninguna materia o sector determinado, sino que es una técnica administrativa de fomento, esto es, una forma de actividad a la que puede acudir cualquier Administración pública (...) El procedimiento subvencional regulado desde una perspectiva general o abstracta no es, pues, un procedimiento especial *ratione materiae*, porque prescinde de toda previsión específica que atienda a las características de un determinado sector o materia (...) y responde única y exclusivamente a las singularidades de un determinado tipo de actividad de las Administraciones públicas» (FJ 8)

(39) En similar sentido, entre otros, J.A. TARDÍO PATO (2004-2005: 165 y 182) había defendido también razonablemente la existencia dentro de las normas del procedimiento administrativo común (de competencia por tanto estatal) de normas procedimentales «generales» y de otras relativas a procedimientos «especiales», entre los que incluía (simplemente por referencia a los contenidos en la propia Ley 30/1992) los relativos a recursos administrativos, reclamaciones administrativas previas a la vía judicial civil o laboral, revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, ejecución forzosa de los actos administrativos, ejercicio de la potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

subvencional, resultaría legítimo, a juicio de la sentencia, que el legislador estatal (con el mismo fundamento competencial) les preste atención en el marco de una Ley General de Subvenciones. Ahora bien, y con eso cierra también razonablemente la sentencia su argumentación, dado que en efecto el Estado no tiene constitucionalmente reservada una competencia «sustantiva» de carácter normativo en la materia (a diferencia de lo que ocurre con otras modalidades igualmente características de la actividad administrativa), la regulación con el carácter de «normas del procedimiento administrativo común» de ciertas singularidades de la actividad subvencional tendrá que ser especialmente comedida (limitarse a lo auténticamente «común»), dejando suficiente espacio para la regulación de los procedimientos especiales de otorgamiento de subvenciones en las materias de competencia autonómica.

«Esta forma de actividad propia de cualquier Administración pública puede requerir, por sus peculiaridades —que derivan fundamentalmente del hecho de que es también una importante forma de gasto público—, una regulación singular común tanto de su *iter* procedimental como de otros aspectos (requisitos de validez, de eficacia...) que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se incardinan en el concepto de procedimiento administrativo común; regulación singular que no ofrece la actual configuración normativa del procedimiento administrativo recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (...). La Ley 38/2003 aborda la regulación de un *procedimiento administrativo común singular en función de la forma de actividad administrativa*; no regula un procedimiento administrativo especial *ratione materiae* y es, por tanto, en principio, y siempre que el Estado, en su regulación, se mueva dentro de los límites de su esfera competencial, compatible con la existencia de regulaciones especiales *ratione materiae* de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones en determinados campos de actividad (...), que corresponderá establecer bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, en función de la distribución de competencias prevista para cada sector concreto en la Constitución (...). Ahora bien, la concurrencia competencial que se produce (...) determina también la importancia de que en la regulación del *procedimiento subvencional común* el Estado se circunscriba a aquellos elementos que pueden efectivamente considerarse comunes, de tal forma que respete un margen suficiente y adecuado para la introducción por parte de las Comunidades Autónomas de las necesarias especialidades en los procedimientos administrativos *ratione materiae*» (FJ 8) (las cursivas son nuestras).

Una doctrina, pues, en conclusión, en mi opinión, plausible, pues en efecto siempre han existido en las leyes de procedimiento administrativo reglas con una referencia específica a ciertas modalidades características de la actividad administrativa. Podría la sentencia haber invocado como ejemplo y modelo (no lo hace en su argumentación general, aunque sí más tarde al resolver la impugnación de un precepto específico) la actividad sancionadora, materia que se rige por los mismos esquemas de distribución competencial que la actividad

subvencional (se trata igualmente de una materia adjetiva o conexas con la competencia sustantiva correspondiente) y respecto de la cual nunca han faltado en las leyes de procedimiento administrativo algunas reglas específicas comunes.

Para terminar este apartado conviene señalar los preceptos de la Ley General de Subvenciones para los cuales, habiendo sido impugnados, la STC 130/2013 encuentra amparo en el competencia estatal relativa al procedimiento administrativo común [pese a su incorrecta, aunque intrascendente, calificación como «básicos» por la Disposición final primera, sobre la que la sentencia llamará expresamente la atención en el FJ 14 (40)], y que, como ya advertimos, en realidad son pocos (apenas tres o cuatro), en comparación con los respaldados por la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, que con mucho supone para la sentencia el soporte principal de la Ley (en todo lo que resulta de aplicación al conjunto de las Administraciones públicas) (41).

El primero de esos preceptos es el art. 13.7 de la Ley, que regulaba (regula) la forma de acreditar la ausencia de prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o de entidad colaboradora en la gestión de las subvenciones, que se declara norma de procedimiento administrativo común sin excesivos razonamientos [FJ 9 g) (42)].

El segundo era (es) el art. 14.1 e), que señalaba (señala) el límite temporal (antes de redactarse la «propuesta de resolución») para proceder a la justificación de la ausencia de algunas de esas prohibiciones (concretamente, para justificar hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social), que se califica como norma integrante del procedimiento administrativo común por su conexión con la regla general de otorgamiento de subvenciones mediante procedimientos de concurrencia competitiva (art. 22.1), que supone lógicamente la intervención de órganos

(40) La STC 130/2013 (FJ 14) calificará la impugnación (también efectuada) de esta Disposición final como una impugnación de carácter «sistemático», «llamada a seguir la misma suerte que los preceptos concretos que han sido objeto de impugnación», restando lógicamente relevancia a los eventuales errores cometidos por el legislador en la elección y caracterización de los títulos competenciales mencionados en ella.

(41) Aparte de ellos, tampoco cabe colegir fácilmente qué otros preceptos de la Ley (no impugnados y por lo tanto no examinados por la sentencia) podrían merecer igual calificación competencial, ya que, como ya nos consta, la Disposición final primera procede a la justificación competencial de manera indiferenciada.

(42) «Por su parte, el art. 13.7 es, tal y como afirma el Abogado del Estado, una norma procedimental, sobre el valor probatorio de los documentos y las formas que estos pueden revestir en el procedimiento subvencional, y encuentra amparo en la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), pues resulta respetuoso con el margen que corresponde a las Comunidades Autónomas para regular tanto las especialidades derivadas de su organización como los procedimientos subvencionales especiales o *ratione materiae*» [FJ 9 g)].

colegiados con facultad de propuesta [FJ 9 h]] (43). Lo paradójico del caso, pese al énfasis en situar este precepto en el marco del procedimiento administrativo común, es que el precepto con el que se conecta y del que supuestamente derivaría dicha calificación (el central art. 22.1), la sentencia lo legitima íntegramente un poco más tarde (por lo demás, de manera razonable) como base del régimen jurídico de las Administraciones públicas y no como regla procedimental común [FJ 10 a]] (44).

Finalmente, los dos supuestos más interesantes son dos preceptos relativos a los procedimientos sancionadores en materia de subvenciones: el art. 67.2, que concreta las actuaciones conducentes a la iniciación de oficio de tales procedimientos (45), y el art. 67.3, que como excepción o aplicación, según se mire, de las reglas generales (arts. 109 y 138.3 de la Ley 30/1992), atribuye en todo caso a los actos definitivos (de contenido sancionador) dictados en estos procedimientos el carácter de actos que ponen fin a la vía administrativa (46).

Antes de pronunciarse sobre la pertenencia o no al procedimiento administrativo común de estas dos singularidades, la sentencia (FJ 13) hace unas importantes reflexiones sobre el procedimiento administrativo sancionador en general, que al igual que el procedimiento de otorgamiento de subvenciones y por las mismas razones (esto es, por tratarse de otra modalidad típica de la actuación administrativa), puede ser objeto también de atención por el legislador estatal en el marco de su competencia para regular el «procedimiento administrativo común», con el fin de establecer algunas reglas «singulares» adecuadas a sus especiales características, dando lugar así al segundo ejemplo de la categoría construida por la sentencia de las normas de procedimiento administrativo común singulares o de las normas singulares comunes (47).

(43) «Por otra parte, hay que entender que el precepto —que ha de interpretarse conjuntamente con el art. 22.1— se refiere a la propuesta de resolución que debe existir en los procedimientos de concurrencia competitiva y, estando esta regulación amparada en la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para la regulación del procedimiento administrativo común, que no se circunscribe a lo básico, sino a la completa regulación de la materia, la impugnación del art. 14.1 e) debe desestimarse (...)» [FJ 9 h]]

(44) «En respuesta a esta impugnación debemos señalar que el primer párrafo del art. 22.1, que dispone la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, aun estableciendo un criterio que se inscribe y determina la totalidad del procedimiento concesional es, sobre todo, un principio básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) (...)» [FJ 10 a]]

(45) Art. 67.2 de la Ley 38/2003: «El procedimiento se iniciará de oficio, como consecuencia de la actuación de comprobación desarrollada por el órgano concedente o por la entidad colaboradora, así como de las actuaciones de control financiero previstas en esta ley».

(46) Art. 67.3 de la Ley 38/2003: «Los acuerdos de imposición de sanciones pondrán fin a la vía administrativa».

(47) «En cuanto al procedimiento sancionador, cabe aplicar aquí la argumentación desarrollada en el fundamento jurídico 9 de la presente Sentencia respecto al alcance de

Sentado lo anterior, la sentencia [FJ 13 d)] no ve inconveniente alguno en incluir dentro del procedimiento administrativo común las dos reglas antes indicadas, que podríamos denominar «doblemente singulares», por su simultánea pertenencia a los procedimientos (ambos singulares) sancionador y subvencional.

C) El voto particular

Como ya adelantamos, la STC 130/2013 cuenta con un interesante voto particular firmado por el Magistrado Ortega Álvarez, al que se adhieren otros cuatro Magistrados, que comparte en buena medida el razonamiento de la parte recurrente y como ella entiende que el Estado carecía de competencia suficiente para dictar una legislación básica en materia de subvenciones de tanta amplitud y contenido.

El voto se extiende sobre diversos extremos del planteamiento de la sentencia. Critica que al proceder al encuadramiento competencial de la controversia no se llevara a cabo una selección del título competencial prevalente, que en su opinión no era otro que el de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), pero sin otorgarle el alcance a su juicio desmesurado que le atribuye la sentencia. Y censura también la interpretación novedosa y extensiva que se efectúa del título relativo a la Hacienda general (art. 149.1.14 CE).

Pero en lo que aquí más importa, y que constituye a la vez el blanco principal de sus críticas, el voto reprueba duramente la construcción por la sentencia de un nuevo título competencial del Estado sobre el «procedimiento administrativo común singular» o sobre el «procedimiento subvencional común», carente a su juicio de justificación a la luz de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad, incluidas las del nuevo Estatuto de Autonomía aragonés, cuya falta de consideración también lamenta.

Para el Magistrado discrepante este nuevo concepto viene a enturbiar la clara distinción, trazada por la STC 227/1988, entre procedimiento administrativo común, de competencia estatal, y procedimientos administrativos especiales *ratione materiae*, de competencia del legislador sectorial correspondiente (no desmentida, a su juicio, por la STC 61/1997, que la sentencia también trae

la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), de acuerdo con la cual esta competencia habilita al Estado para regular procedimientos administrativos singulares en función del tipo de actividad administrativa desplegada (actividad de subvención, actividad sancionadora...) cuando por las peculiaridades de la misma sea preciso una regulación modulada tanto del *iter* procedimental como de otros aspectos (requisitos de validez, de eficacia...) que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se incardinan en el concepto de procedimiento administrativo común» (FJ 13).

a colación). El procedimiento para el otorgamiento de subvenciones pertenecería, en su opinión, claramente a este segundo grupo, y la ausencia de una competencia genérica del Estado en materia de subvenciones es justamente lo que le incapacitaría para llevar a cabo una regulación general o abstracta de dicho procedimiento. Alerta, finalmente, del riesgo que supone la admisión de esta nueva categoría de las normas de procedimiento administrativo común «singulares» para las distintas formas o modalidades típicas de la actividad administrativa, por el inaceptable condicionamiento que puede traer consigo en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias sectoriales, que inevitablemente han de valerse de unas u otras de ellas (48).

Tiene razón, a mi juicio, el voto particular al observar que la categoría de las normas de procedimiento administrativo común «singulares», introducida por la STC 130/2013, constituye una novedad (afortunada o no) en la doctrina constitucional sobre el procedimiento administrativo común (STC 227/1988), y que esa novedad no es una simple consecuencia de la previa admisión (que, sin embargo, el voto particular parece poner en duda) del supuesto de normas de procedimiento administrativo común «especiales por razón de la materia» (STC 61/1997). Tendría razón también el voto particular al alertar sobre los peligros de esa nueva categoría si en base a la misma la Ley General de Subvenciones hubiera procedido a una regulación detallada del procedimiento subvencional de aplicación plena a todas las Administraciones públicas (cosa que no hace) o si la STC 130/2013 hubiera hecho un amplio uso de esa competencia como fuente de legitimación de los preceptos de la Ley enjuiciados por ella (lo que, como vimos, tampoco ocurre).

Es justamente ahí donde, en mi opinión, empiezan a perder fuerza los razonamientos, por lo demás brillantes, del voto particular, puesto que nos encontramos ante una nueva construcción (por lo demás, en mi opinión, tampoco desprovista de fundamento) de radio de acción limitado, como evidencia, por encima de cualquier otra cosa, el comedido uso que la propia STC 130/2013 hace de la misma. Falta también, en mi opinión, en el voto particular una reflexión acerca del procedimiento sancionador, que, como ya vimos, se encuentra exactamente en las mismas circunstancias desde el punto de vista competencial, y respecto del cual nunca se ha puesto en tela de juicio la posible (y real) existencia de normas comunes «singulares».

Por lo demás, la discrepancia expresada en el voto, al menos a este respecto, viene a ser, en mi opinión, esencialmente metodológica. El voto (como también el Gobierno de Aragón) considera que el único título habilitante que asiste al Estado en esta materia son las bases del régimen jurídico de las Admi-

(48) F. LÓPEZ RAMÓN (2004: 36) se había expresado también, en su momento, en parecidos términos.

nistraciones públicas, en cuya virtud puede «establecer una regulación general del ejercicio de esta potestad [la subvencional], fijando reglas y principios procedimentales comunes» (apartado 4 del voto). El más importante de los principios procedimentales comunes que establece la Ley General de Subvenciones es el de la concurrencia competitiva (art. 22.1), que, como vimos, la propia STC 130/2013 califica precisamente como base del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por lo que ni siquiera existe discrepancia a este respecto (49).

D) Aplicaciones posteriores

La doctrina sobre la admisibilidad de normas de procedimiento administrativo común «singulares» por referencia a ciertas modalidades características de la actividad administrativa (en principio, subvenciones y sanciones), instaurada por la STC 130/2013, se ha asentado con toda normalidad como un componente más de la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia estatal relativa al procedimiento administrativo común, pasando a formar parte del «canon» en la materia (50), que incluye en ocasiones formulaciones originales de carácter explicativo (grado intermedio de abstracción) (51).

Lo que no puede decirse, sin embargo, es que esta «excepción» al carácter habitualmente indistinto que han de tener las normas integrantes del procedimiento administrativo común, como «normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos» [STC 45/2015, FJ 6 c)], haya tenido hasta la fecha una aplicación expansiva en la jurisprudencia constitucional, sino más bien todo lo contrario, limitada y prudente. En efecto,

(49) Una prueba más, sin duda, de las dificultades que plantea en ocasiones el encuadramiento de una determinada regulación en el ámbito del procedimiento administrativo común o de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, necesario, no obstante, por el diferente alcance de ambas competencias, al que, como sabemos, se atiene la doctrina constitucional. Dificultades que, por otro lado, explican que en la doctrina se sigan expresando dudas sobre la pertinencia de dicha distinción [así, entre otros, J.J. Díez SÁNCHEZ (2014: 228) y J.M. BAÑO LEÓN (2018: 1380)].

(50) SSTC 45/2015, de 5 de marzo [FJ 6 c)]; 87/2016, de 28 de abril [FJ 7 a)]; 54/2017, de 11 de mayo [FJ 7 b)]; 143/2017, de 14 de diciembre (FFJJ 7 y 19); 55/2018, de 24 de mayo [FJ 4 b)]; 33/2018, de 12 de abril [FJ 7]; y 21/2019, de 14 de febrero [FJ 4 a)].

(51) «La competencia en materia de procedimiento administrativo común incluye asimismo la aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un *grado intermedio de abstracción* para alguna modalidad de actividad administrativa. Se trata de principios y reglas de “procedimiento administrativo común singular”, entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la administración» [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4 b)].

apenas cabe contabilizar dos nuevas aplicaciones de esta doctrina, las dos (cómo no) en el ámbito de las subvenciones, y de escasa entidad.

Así, en primer lugar, la STC 87/2016, de 28 de abril [FJ 7 a)] incidentalmente calificó como norma de procedimiento administrativo común, obviamente «singular», la definición de «beneficiario» llevada a cabo por la Ley General de Subvenciones (art. 11.1), que no había sido impugnada en su momento ni por tanto analizada y caracterizada por la STC 130/2013.

Y, en segundo lugar, la STC 33/2018, de 12 abril (sobre la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa) también incluyó en la órbita del procedimiento administrativo (no del régimen jurídico de las Administraciones públicas) el nuevo papel asignado a la «Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)» por la reforma de la Ley 38/2003 (en otros, del art. 20) llevada a cabo por aquella, convirtiendo a la BDNS en cauce obligado para la publicación de las convocatorias, pero para efectuar justamente una valoración diferenciada de esta novedad (52).

5. Balance: dos excepciones potentes, pero de alcance limitado

Como hemos visto, de la STC 227/1988 parte la clara distinción a efectos competenciales entre el «procedimiento administrativo común» de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE), comprensivo de las reglas y principios de general aplicación a todas las ramas de la actividad administrativa en materia de procedimiento administrativo en sentido estricto y de régimen jurídico (eficacia y validez) de los actos administrativos, contenidas (en principio) en la ley de ese nombre, y los «procedimientos administrativos especiales», comprensivos de reglas (también de procedimiento o de régimen jurídico de los actos administrativos) más detalladas o específicas en ciertas materias,

(52) En efecto, la sentencia considera, en primer lugar, no amparable como norma «singular» del procedimiento administrativo común la necesaria intermediación de la BDNS en la publicación de las convocatorias, por suponer una perturbación innecesaria de la actuación autonómica a los fines perseguidos de publicidad y transparencia de las subvenciones (FJ 11). Restando, pues, solo el deber de comunicación (ya presente en la redacción original), la sentencia también valora de manera diferenciada las novedosas consecuencias del incumplimiento de dicha obligación introducidas por la reforma. Valdría como norma (singular) del procedimiento administrativo común la curiosa «sanción» de «anulabilidad» de la convocatoria, teniendo en cuenta que «la competencia para establecer las normas de procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18 CE comprende la de señalar “los requisitos de validez y eficacia” de los actos administrativos» [FJ 12 a)]; pero no así el medio de ejecución forzosa también previsto en este caso de modo «singular» de las multas coercitivas, por exceder de los medios habituales de supervisión del cumplimiento por las Comunidades Autónomas de la legislación estatal [FJ 12 b)].

siempre en el marco de las reglas comunes, y de competencia del legislador sectorial o sustantivo en cada caso competente.

Pero esa delimitación inicial del alcance de ambos términos, que por lo demás sigue siendo básica y fundamental, ha conocido con el paso del tiempo dos ampliaciones del primero de ellos en detrimento del segundo, cuyo respectivo origen hemos rastreado en las páginas anteriores y que constituyen hoy doctrina constitucional consolidada. Por un lado, las normas del procedimiento administrativo común especiales por razón de la materia (*ratione materiae*), categoría excepcional y nunca del todo bien justificada (STC 61/1997). Y, por otro, las normas procedimiento administrativo común «singulares» para ciertas modalidades características de la actividad administrativa, en principio, subvenciones y sanciones (STC 130/2013), en mi opinión mejor argumentada, aunque si cabe más polémica (53).

También he querido mostrar que, pese a lo llamativo de estas ampliaciones o excepciones a la regla general, su radio efectivo de acción se ha mantenido siempre en la jurisprudencia constitucional dentro de unos límites prudentes y moderados. Pero justamente el silencio administrativo constituye uno de los temas en los que la aplicación de dichas excepciones (fundamentalmente, de la primera) ha resultado ser a la postre más trascendente, como acreditan las sentencias que analizaremos después y que han motivado la entera realización de este trabajo.

III. LA INCARDINACIÓN DEL SILENCIO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

1. Los dos momentos de la jurisprudencia constitucional

Antes de pasar al estudio de esas sentencias, conviene hacer, creo, referencia a otras específicamente relativas al silencio administrativo, y en las que se plantea el problema del alcance de su incardinación dentro de la materia competencial procedimiento administrativo común.

Pocas dudas puede haber, ciertamente, sobre la pertenencia inicial del régimen del silencio administrativo, como remedio específico y tradicional de la legislación española (aunque siempre cuestionado) a la tardanza de la Administración en resolver, al campo de las normas integrantes del procedimiento administrativo común, aunque sí sobre la magnitud de dicha pertenencia, es

(53) Tras la STC 130/2013, se han seguido expresando opiniones doctrinales críticas con su construcción, como la de C. AYMERICH CANO (2013); y la de I. GONZÁLEZ RÍOS (2018: 148), que califica de artificiosa la distinción trazada por la jurisprudencia constitucional entre procedimiento común general y singular, aunque para demandar finalmente su reflejo en la Ley 39/2015 en aras de la clarificación del reparto de competencias y del sistema de fuentes.

decir, sobre los concretos extremos de su regulación que pueden merecer con propiedad ese calificativo.

A este respecto, creo que cabe distinguir dos momentos en la jurisprudencia constitucional. Uno primero en el que parece imperar una concepción global del régimen del silencio administrativo como parte integrante del procedimiento administrativo común, que tiene como principal exponente la STC 23/1993 (junto con la propia STC 61/1997). Y otro segundo en el que, en aplicación de la distinción ya conocida entre procedimiento administrativo común y especiales por razón de la materia, se procede a una asignación diferenciada de los distintos aspectos del régimen del silencio administrativo a una u otra clase de procedimientos, que tiene como pieza más elaborada la STC 166/2014 (junto con las SSTC 149/2011, 233/2012 y 155/2016). Ni que decir tiene que las tres sentencias que motivan este trabajo (SSTC 143/2017, 70 y 104/2018) se inscriben en este segundo momento, pero aportando (de ahí su originalidad) desarrollos adicionales a la construcción.

2. La visión global del silencio como parte integrante del procedimiento administrativo común (STC 23/1993)

Aunque la STC 61/1997, al tratar como aspecto integrante del procedimiento administrativo común el silencio administrativo *secundum legem* en materia de licencias urbanísticas, parecía en efecto partir, como vimos, de una concepción según la cual el entero régimen del silencio era materia propia de aquella competencia, el ejemplo más destacado de esta corriente lo constituye una sentencia anterior, curiosamente no citada por la STC 61/1997, la STC 23/1993, también significativamente posterior a la STC 227/1988, lo que evidencia que en este punto (silencio administrativo), todavía por entonces no parecía concederse relevancia a la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales (54).

La STC 23/1993, de 21 de enero, resolvió (y desestimó) un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco frente a determinados preceptos del famoso Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, que entre otras cosas estableció, como es sabido, un régimen general de silencio positivo (en el plazo de dos meses y sin necesidad de denuncia de mora) para las «licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo», como medida liberalizadora de adaptación a nuestro ingreso en las

(54) Sentencia (la STC 23/1993) traída justamente a la memoria por J. TORNOS MÁS (2015: 236 y 237), aunque para destacar más bien otro extremo, el relativo a la neta distinción que establece entre procedimiento administrativo común y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por el diferente alcance de ambas competencias.

Comunidades Europeas, fundamentada expresamente desde el punto de vista competencial en la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE (art. 5 del Real Decreto-ley) (55). En el Preámbulo de la disposición se añadía que «estas normas se dictan como ensayo previo a la revisión del procedimiento administrativo general y tienen el carácter de legislación *básica* de procedimiento administrativo común, conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución» (la cursiva es nuestra).

El recurso del Gobierno vasco se basó en razones (comprensibles en aquel momento) que ponían en cuestión la aptitud del Real Decreto-ley para regular esta materia, tanto por afectar supuestamente «al régimen de las Comunidades Autónomas» (art. 86.1 CE) como por no respetar la reserva de ley ya por entonces establecida con carácter general por la jurisprudencia constitucional para el dictado de normas «básicas», así como la existencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE).

En relación con el segundo argumento (el que aquí importa), la sentencia (FJ 3) comienza despejando las posibles dudas (provocadas como hemos visto por la propia disposición y aprovechadas por el recurrente) sobre el encuadramiento competencial de la controversia y/o sobre el alcance del título competencial estatal de referencia. En efecto, la sentencia sitúa decididamente la materia regulada (de conformidad con el art. 5 del Real Decreto-ley) en el marco del «procedimiento administrativo común», subrayando (lo que, como sabemos es, al menos desde entonces, doctrina reiterada) su diferente alcance (competencia plena) al de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (competencia solo básica) (56), lo que bastaría ya para echar por tierra el argumento (57).

Pero por lo que refiere, que es lo que aquí más importa, al encuadramiento de la materia regulada, es decir, del silencio en cuestión en el marco del «pro-

(55) «Se consideran normas de procedimiento administrativo común, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y, en consecuencia, aplicables por todas las Administraciones públicas, los artículos 1, 2 y 4 del capítulo 1 y la disposición transitoria primera del presente Real Decreto-ley».

(56) «Resulta necesaria una precisión previa. La Constitución, en su art. 149.1.18, emplea diversas técnicas de distribución competencial, y de reserva de competencias al Estado. El precepto reserva al Estado las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”. Pero no emplea el mismo criterio (distinción entre bases y desarrollo) al reservar *in toto* al Estado la competencia sobre “procedimiento administrativo común”. Es ésta, pues, una competencia exclusiva del Estado, y no reducida al establecimiento de bases o normas básicas» (STC 23/1993, FJ 3) (la cursiva es nuestra).

(57) No obstante, la sentencia, como es lógico, lo rebatirá también en sí mismo por su equivocada interpretación de la jurisprudencia sobre la dimensión formal de la legislación básica, que se refiere al uso excepcional del reglamento, no de otras normas con rango de ley (FJ 3).

cedimiento administrativo común» (un silencio que desde la perspectiva actual calificaríamos sin duda como «sectorial», con el desenlace que luego veremos le proporcionaría la doctrina establecida por la STC 143/2017 (58)), lo interesante es que ese encuadramiento se produce sin mención ni reserva alguna de la posible contribución autonómica en la regulación del silencio administrativo, pese a existir ya la doctrina relativa a la distinción entre procedimiento común y especiales *ratione materiae* (STC 227/1988), dando a entender de algún modo (ciertamente, no de forma expresa) que la regulación del silencio en todos sus aspectos (incluidos plazos y sentido del silencio) era una temática propia y exclusiva del procedimiento administrativo común.

En efecto, la sentencia subraya tres cosas: (1) la naturaleza eminentemente «procedimental» de la regulación del silencio; (2) el carácter novedoso de este supuesto de silencio positivo frente a la regla general por entonces vigente del silencio negativo (art. 94 LPA), anticipo, como decía el Preámbulo de la disposición, de la regla general inversa luego implantada por la Ley 30/1992, y todo ello sin detenerse a considerar su carácter sectorial o no (especial o no *ratione materiae*); y (3) la necesidad de un tratamiento común de los ciudadanos en la regulación del silencio (sin mayores distinguos), lo que avalaría su inclusión en el marco precisamente del «procedimiento administrativo común».

«(...) Esta innovación, con distintos matices y supuestos, ha sido en la actualidad adoptada con carácter general por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en sus arts. 42 y 43.

Tal técnica [el novedoso silencio positivo en cuestión] se integra en el procedimiento administrativo encaminado a la producción de actos, en lo que aquí atañe, al modo de una autorización concedida por la Administración. *Que este extremo del procedimiento administrativo deba resultar "común" en todo el Estado, en el sentido querido por el art. 149.1.18 de la Constitución, se justifica en la necesidad de que esa garantía mínima que redunde en un beneficio de los administrados juegue por igual para todos los españoles que dirigen sus peticiones para la instalación de empresas a la Administración»* (STC 23/1993, FJ 3) (la cursiva es nuestra)

3. La discriminación de elementos (SSTC 166/2014 y 155/2016)

El segundo momento, el del reconocimiento de ciertos aspectos de la regulación del silencio como parte integrante de la competencia (autonómica) sobre los procedimientos especiales por razón de la materia o, dicho de otra manera, el de la delimitación del alcance de la «reserva» al campo del procedimiento administrativo común de la disciplina del silencio administrativo,

(58) Encajaría, como veremos, siguiendo la terminología aquí utilizada en el supuesto de «silencio común especial».

se inicia con cierta diferencia temporal (tal vez porque tardó en volverse a plantear abiertamente la cuestión), y aunque cuenta con algunos precedentes que también luego abordaremos (SSTC 149/2011 y 233/2012), tiene un claro pronunciamiento de referencia, la sentencia 166/2014, de 22 de octubre, que lógicamente las que aquí nos ocupan tomarán también como punto de partida, y a la que conviene, pues, hacer una mención especial.

La STC 166/2014 resolvió de forma transparente y difícilmente discutible una muy concreta cuestión de inconstitucionalidad que posiblemente hoy, con la nueva doctrina sobre la inaplicabilidad de la ley autonómica contradictoria con la estatal posterior, en base a la prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE), ni siquiera hubiera podido llegar a plantearse, pero que por entonces y con arreglo a la doctrina anterior (inconstitucionalidad sobrevenida de la ley autonómica) había de resolverse de esa manera (59).

En efecto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña planteó una cuestión de inconstitucionalidad en relación con un precepto del Texto Refundido de la Ley catalana de finanzas públicas que establecía como *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver los procedimientos de revocación de subvenciones (cifrado en seis meses) la fecha de notificación al interesado del acuerdo de incoación, en clara contradicción con el señalado por el art. 42.3 de la Ley 30/1992 a la sazón vigente (en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999), que era la propia fecha del acuerdo de incoación (como sigue siendo así en la vigente Ley 39/2015, art. 21.3), lo que en el proceso *a quo* tenía relevancia porque según resultara aplicable uno u otro se habría producido o no la caducidad (consecuencia prevista, como es sabido, por la Ley 30/1992 y hoy por la Ley 39/2015, en caso de superación del plazo máximo para resolver en los procedimientos iniciados de oficio con posibles consecuencias desfavorables para el interesado).

En un supuesto como este de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta del precepto cuestionado, y siendo evidente la existencia de una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa, la única cuestión que quedaba por resolver era la pertenencia del segundo, el estatal de contraste, no solo desde una perspectiva formal, lo que era obvio, sino sustantiva, como

(59) Doctrina establecida por las SSTC 102/2016, de 25 de mayo, 204/2016, de 1 de diciembre, y 1/2017, de 16 de enero, que exigen ahora, en virtud del principio de prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE), la inaplicación por los tribunales ordinarios de las leyes autonómicas sobrevenidamente inconstitucionales por entrar en contradicción con legislación básica posterior, sin que quepa ya en estos casos el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad; pero manteniendo la exigencia de promover la pertinente cuestión de inconstitucionalidad en el caso de leyes autonómicas posteriores a la legislación básica con la que pretendidamente entran en contradicción. *Vid.* sobre esta jurisprudencia, ambos con algún matiz crítico, G. FERNÁNDEZ FARRERES (2017) y M.J. ALONSO MÁS (2018).

se encarga de advertir la sentencia (FJ 4), al ámbito de las normas integrantes del procedimiento administrativo común de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE). Y es aquí donde la sentencia (FFJJ 5 y 6) hace una serie de importantes puntualizaciones sobre el alcance de esta competencia en el campo de la regulación del silencio, que cabe sintetizar como sigue:

(1) En primer término, la sentencia destaca, con un énfasis posiblemente inédito hasta entonces, que el Estado, a la hora de regular el procedimiento administrativo común (de escoger un «modelo» de procedimiento administrativo común), cuenta con una amplia libertad de configuración («goza de libertad»), con tal de respetar obviamente ciertos principios constitucionales relevantes (como las garantías del art. 24.2 en el procedimiento sancionador) y las competencias que en materia de procedimiento asisten a las Comunidades Autónomas (citándose ciertos límites derivados de pronunciamientos anteriores, como el de no interferir en el organización interna de las mismas).

(2) En segundo lugar, la sentencia subraya que el régimen del silencio administrativo (el establecimiento de la obligación de resolver en un determinado plazo y la previsión de las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación) forma parte, como era de suponer, de ese «modelo» de procedimiento administrativo común que el Estado puede legítimamente establecer en el marco de su competencia.

«Pues bien, como primera aproximación a esa concreta cuestión que nos ocupa podemos indicar que, sin duda, forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia —con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo (...)— el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación (en este caso, por tratarse de un procedimiento susceptible de causar efectos desfavorables al interesado, la caducidad del expediente: art. 44.2 LPC), pues de lo contrario aquella previsión inicial no pasaría de ser una mera declaración de principios. Desde luego, sin esas dos previsiones —la una impuesta para la efectividad de la otra— no habría procedimiento administrativo “común”, o, en todo caso, el modelo sería otro distinto (...)» (STC 166/2014, FJ 6)

Y (3), finalmente, la sentencia discrimina entre la fijación del plazo máximo de duración de cada procedimiento, que (como prevé ciertamente el propio modelo actual, pero que, más allá de ello, la sentencia parece considerar un imperativo derivado del respeto a la competencia autonómica para la regulación de los procedimientos especiales *ratione materiae* de su competencia) debe corresponder al legislador sectorial competente en cada caso, y la fijación del *dies a quo* para el cómputo de dicho plazo, que legítimamente puede ser una norma invariable del procedimiento administrativo común.

«Avanzando un poco más, y esta vez desde la otra perspectiva, no puede dudarse tampoco de que *el respeto antes comentado a las competencias de las Comunidades Autónomas que incluyen, según lo dicho, la competencia para regular los procedimientos administrativos necesarios para ejercerlas*, sí debe impedir que con amparo en el art. 149.1.18 CE el Estado pueda imponer a las Comunidades Autónomas un plazo inalterable para cumplir esa obligación de resolver, pues con ello podría fácilmente cercenar, dificultar o incluso impedir el funcionamiento de estas, o lo que es lo mismo, menoscabar su autonomía. Asumido entonces que conforme con nuestra doctrina la competencia normativa para regular el procedimiento administrativo específico necesario para intervenir en cada sector concreto de la actividad administrativa ha de corresponder, lógicamente, al ente competente para esa intervención (por todas, STC 227/1988, antes citada), de ello se sigue sin dificultad que *ese ente territorial ha de tener autonomía para poder ponderar, entre otras circunstancias, la dificultad o complejidad de la materia, los informes o trámites necesarios o convenientes para ordenar adecuadamente la intervención de su Administración en ese concreto ámbito, o la capacidad de su propia organización administrativa para asumir ese trabajo*; cuestiones todas ellas que inciden forzosamente en la duración previsible de ese procedimiento y, con ello, en la decisión de cuál ha de ser el plazo máximo en que esa Administración debe resolver para cumplir así con la garantía general establecida en este sentido por el legislador competente, que es el estatal de acuerdo con art. 149.1.18 CE (...).

Son estas mismas razones las que impiden compartir la apelación que hacen el Parlamento y la Generalitat de Cataluña a su propia autonomía o libertad de criterio para alterar el *dies a quo* previsto por el legislador estatal para el cómputo de ese plazo para resolver. Para ellos, esa supuesta autonomía o competencia se asienta en su propio interés en que ese día inicial del cómputo sea otro distinto; pero con ello se están adentrando en criterios sobre la estructura general del procedimiento administrativo que, como hemos dicho más arriba, corresponde valorar exclusivamente al legislador estatal, ex art. 149.1.18 CE (...)» (STC 166/2014, FJ 6) (las cursivas son nuestras).

Ni que decir tiene, a la vista de lo expuesto, que la cuestión fue estimada y el precepto divergente catalán declarado inconstitucional.

Poco más tarde, en otra cuestión de inconstitucionalidad (no afectada esta vez por la nueva doctrina sobre la prevalencia del Derecho estatal), el Tribunal Constitucional (por STC 155/2016, de 22 de septiembre, FJ 3) concedió el mismo tratamiento de norma integrante del procedimiento administrativo común a la regla general del silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado salva previsión legal en contrario justificada por «razones imperiosas de interés general», que conforme a la legislación a la sazón vigente y por tanto relevante para decidir la cuestión [art. 43.1 de la Ley 30/1992, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/2009 (60)] no

(60) Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

venían limitadas (como sí ocurre hoy, a tenor del art. 24.1 de la Ley 39/2015) a los procedimientos relativos al «acceso a actividades o su ejercicio».

«Desde la perspectiva material, también consideramos [ahora] que el art. 43.1 LPC, que tras la Ley 25/2009 establece la regla general del silencio positivo, salvo excepción legal basada en razones imperiosas de interés general, es norma integrante del procedimiento administrativo común que corresponde regular al Estado conforme al art. 149.1.18 CE. Cabe aquí remitirnos a la ya citada STC 166/2014 (...)

En la misma línea de razonamiento, hemos de afirmar ahora que forma parte del procedimiento administrativo común una disposición como la que aquí nos ocupa, que establece que las excepciones legales a la regla general del silencio positivo se han de basar en razones imperiosas de interés general» (STC 155/2016, FJ 3).

La cuestión se refería a una ley gallega (de 2010) que establecía un silencio negativo para las solicitudes en materia de personal con contenido retributivo planteadas por los profesionales del Servicio Gallego de Salud. Con buen criterio, la STC 155/2016, desestima la cuestión por entender, con razón, que, pese a no existir por entonces la limitación referida, la ley gallega sí explicitaba (en su exposición de motivos) las «razones imperiosas de interés general» conducentes a la previsión en este caso (y no en otros) de un silencio negativo, «que no es otra que la necesidad de contención del gasto de personal en un escenario de severas restricciones presupuestarias» (FJ 6).

4. La tarea pendiente: el sentido del silencio

No se pronunciaron estas dos sentencias (no era necesario para la resolución de los casos) sobre los posibles límites para el legislador (estatal) competente en materia de procedimiento administrativo común a la hora de determinar el sentido del silencio (en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado), es decir, sobre si la determinación del sentido del silencio por el legislador sectorial competente, de la que parte en principio el modelo actual, constituye también o no (o hasta qué punto) una exigencia derivada del respeto hacia la competencia autonómica para la regulación de los procedimientos especiales *ratione materiae* conectados con sus competencias sustantivas.

Una sentencia anterior (que también citará la STC 143/2017), la STC 233/2012, de 13 de diciembre (FJ 4), había tratado el silencio (en lo relativo conjuntamente al plazo y al sentido del silencio) como parte integrante de las normas de procedimiento propias de la esfera competencial del legislador sectorial competente por razón de la materia («como una especialidad procedimental *ratione materiae*, vinculada al concreto régimen sustantivo de la

materia de que se trate»), pero sin profundizar en el tema ni realizar ninguna construcción de carácter general (61). Y, aun antes, otra, la STC 149/2011, de 28 de septiembre (FJ 5), había hecho lo propio en relación con una materia de indiscutible (e indiscutida) competencia estatal (regulación de los mercados del agua) (62).

Así pues, aquella era la tarea pendiente que va a afrontar la STC 143/2017 (actuaciones urbanísticas en suelo rural), con los elementos de juicio proporcionados por toda la jurisprudencia hasta ahora analizada (la general sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales, y los pronunciamientos específicos en materia de silencio que acabamos de repasar), creando una doctrina novedosa al respecto, que será luego reiterada y aplicada por las otras sentencias que componen la serie: las SSTC 70/2018 (licencia de actividad) y 104/2018 (acceso a la información). Pasemos, pues, a estudiarlas ya sin más dilación.

(61) Sentencia dictada en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios. En lo que aquí importa, se impugnaba el apartado b) de la Disposición transitoria primera, que establecía, para las licencias municipales de construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones de suministro de productos petrolíferos en grandes establecimientos comerciales, un plazo máximo para resolver de 45 días con silencio positivo. La STC 233/2012 (FJ 4) considera el régimen del silencio para este tipo de licencias como «una especialidad procedimental *ratione materiae*», para la que el Estado se encontraría habilitado en base a los títulos de los apartados 13 y 25 del art. 149.1 CE, por no tratarse de licencias «exclusivamente» urbanísticas.

(62) Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad (acumulados) interpuestos por el Gobierno de Aragón en relación con ciertos extremos de la regulación del «contrato de cesión de derechos de uso de agua» (introducido por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y regulado después en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). En lo que aquí importa, el Gobierno de Aragón discutía la compatibilidad del silencio positivo previsto en la autorización de dichos contratos por los Organismos de Cuenca con las reglas generales de la Ley 30/1992 (silencio negativo en caso de transferencia de facultades sobre el dominio público). La STC 19/2011 (FJ 5), sobre señalar que, como es obvio, dicha ley no constituye parámetro de constitucionalidad, se limita a constatar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, caben «previsiones procedimentales específicas *ratione materiae*, vinculadas al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate (...), de forma que el legislador estatal puede establecer la regla de silencio administrativo que considere más adecuada a la regulación sustantiva que pretende establecer».

IV. SILENCIO ADMINISTRATIVO COMÚN Y ESPECIAL

1. Actuaciones urbanísticas en suelo rural (STC 143/2017)

A) Antecedentes

Como vimos en un apartado anterior (63), la famosa STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, incardinó la regulación del silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas contenida en el art. 242.6 de dicho Texto Refundido, que seguía la línea tradicional en nuestro Derecho urbanístico de silencio positivo dentro de la legalidad o *secundum legem* («En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico»), en el marco de la competencia estatal sobre el «procedimiento administrativo común» del art. 149.1.18 CE, salvando así su constitucionalidad, que había sido puesta en duda por motivos competenciales.

Lo hizo (como también advertimos entonces) sin grandes razonamientos, de forma tal vez comprensible en una sentencia que hubo de ocuparse de tantas y tan graves cuestiones [«Este precepto, *en atención a su contenido* se encuadra en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.) por lo que debe rechazarse la impugnación esgrimida en punto al art. 242.6 T.R.L.S.» (FJ 34) —la cursiva es nuestra], pero de algún modo inconsecuente con otras afirmaciones de principio que contenía la sentencia en torno a las relaciones entre procedimiento común y procedimientos especiales [«Como ya hemos declarado, *más allá de las normas de procedimiento administrativo “común”, la regulación de los procedimientos administrativos “especiales” ha de seguir a la competencia principal (...)*. De ahí se infieren dos consecuencias interpretativas, por lo que ahora importa: de un lado, que *el Estado sólo puede añadir en el ámbito urbanístico nuevas normas de procedimiento cuando ostente alguna competencia material...*» (FJ 35) —las cursivas son nuestras] (64).

Como es bien sabido, esta forma tradicional de entender el silencio administrativo en la materia (ese *tertium genus* entre el silencio positivo puro y el

(63) *Supra*, apartado II.3 B).

(64) La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo refrendaría esta posición por Sentencia de 28 de enero de 2009 (núm. de recurso 45/2007). *Vid.*, al respecto, M.T. CANTÓ LÓPEZ (2009). Y, sobre todo, la dura crítica de J.M. BAÑO LEÓN (2009: 358 y ss.) tanto a la técnica del silencio positivo *secundum legem*, que considera una *contradictio in terminis*, como a su previsión en el ámbito de las licencias urbanísticas por el legislador estatal, por carecer de competencia normativa en la materia.

negativo) fue matizada por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio (65), cuyo art. 23 estableció un silencio negativo puro para las licencias urbanísticas relativas a cierto tipo de actuaciones (las «más relevantes»), con el fin (como se indica en el título del capítulo V y en el Preámbulo de la disposición, apartado VI) de aumentar la seguridad jurídica en materia inmobiliaria [concretamente, conviene ya indicárlas, las siguientes: «a) movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; b) las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta; c) la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; d) la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje; y e) la primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior»]; invocando, dicho sea de paso, como fundamento competencial de ese precepto los títulos previstos en los apartados 1 y 18 del art. 149.1 CE [Disposición final primera, apartado 1 d)].

Aunque el referido art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011 fue declarado inconstitucional por STC 29/2015, de 19 de febrero, por falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE (66), su contenido había sido ya incorporado por aquel entonces, con algunas variantes, al art. 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en virtud de la redacción dada al mismo por la Disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas [nuevo art. 9.8, que no incluye la letra e), y da una nueva redacción a la letra d): «La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público»]; manteniéndose por lo demás el criterio clásico (*secundum legem*) en relación con los supuestos en los que siguiera operando el silencio positivo (art. 9.7: «En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística» (67)). Por supuesto, la misma regulación sigue (seguía) estando presente en el art. 11 del vigente

(65) Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

(66) En una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Santa Cruz de Tenerife, en relación exclusivamente con ese precepto del Real Decreto-ley 8/2011.

(67) Art. 8.1 b) en la redacción inicial del Texto Refundido de 2008, antes de la reforma de 2013.

Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (apartados 3 y 4).

Pues bien, frente a un buen número de preceptos de la mencionada Ley 8/2013, entre ellos el que daba nueva redacción al art. 9.8 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, la Generalitat de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, con unos pronunciamientos que hará extensivos a los correspondientes del vigente Texto Refundido de 2015 (FJ 1). De esta sentencia, en el único extremo que aquí importa (FJ 23), vamos a ocuparnos a continuación.

B) La sentencia

Quizá para no contradecir abiertamente lo decidido en su día por la STC 61/1997 en relación con el art. 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (68), pero sin traicionar tampoco en exceso el principio expuesto en esa misma sentencia y otras de la accesoriadad de la competencia para el establecimiento de reglas especiales de procedimiento respecto de la competencia sectorial correspondiente, la STC 143/2017, al resolver la cuestión que nos ocupa (FJ 23), se inclinó por la construcción de una nueva doctrina, sin duda ingeniosa, conforme a la cual dentro de las reglas de procedimiento de procedencia estatal aplicables a sectores determinados de intervención pública (y por ello calificables en principio como especiales) cabría distinguir dos clases: por un lado, las que, dentro de esos sectores, tienen todavía un ámbito de aplicación lo suficientemente general como para reclamar su pertenencia al procedimiento administrativo común (pueden considerarse como «reglas generales») y, por otro, las que, por su referencia a situaciones específicas, constituyen auténticas especialidades procedimentales que el legislador estatal solo podrá aprobar si cuenta para ello con la pertinente competencia sectorial. La cita que sigue es larga, pero necesaria:

«La previsión aquí analizada en nuestra STC 61/1997 puede considerarse como una *regla general en la regulación del silencio administrativo* que tiene su encaje natural en el título competencial del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE. Como indica la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 6, “forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia (...) el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de

(68) Cuya escasa argumentación en este punto también se señalaba: «sin otra indicación argumental que afirmar que dicha regulación “ha venido a recogerse en la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”» (STC 143/2017, FJ 23).

esa obligación". Es, por ello, que tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos (como lo hacen, por ejemplo, los párrafos 2 y 3 del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en relación con la adquisición de facultades relativas al dominio público o al servicio público o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones), como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto —ordenación del territorio y urbanismo—, se establece *una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa* (como, por ejemplo, en relación con el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25.c]), o el régimen del silencio en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes urbanísticos [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 B) c]).

Sin embargo, el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 contempla un supuesto diferente, ya que no viene a sustituir a la regla general de silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que no ha sido objeto de impugnación en este proceso, sino que introduce *una regla especial*: impone el silencio negativo para *concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo*. Y es, en estos casos, donde el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma, resulta más complejo...» (STC 143/2017, FJ 23) [las cursivas son nuestras].

Con esta doctrina de nuevo cuño, la sentencia confirmó para empezar (incidentalmente, puesto que no había sido impugnada) la regla del silencio positivo dentro de la legalidad del inciso final del art. 9.7 del Texto Refundido de 2008 y del art. 11.3 del Texto Refundido de 2015, por tratarse de una regulación especial del silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas, pero constitutiva a su vez de la «regla general» en la materia, encuadrable por tanto, según lo dicho, en el ámbito del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Pero negó ese encuadramiento (procedimiento administrativo común) a los distintos supuestos de silencio negativo puro previstos (por conducto de la Ley 8/2013) en el art. 9.8 del Texto Refundido de 2008 y ahora en el art. 11.4 del Texto Refundido de 2015, constitutivos, por así decirlo, de «especialidades dentro de la especialidad», solo al alcance, pues, del legislador sectorial correspondiente, procediendo en consecuencia a discernir, respecto de cada uno de ellos, la existencia o no de un título competencial sectorial en manos del Estado que legitimara su adopción [pues, en principio, como es lógico, por la índole de la materia (urbanismo y ordenación del territorio), la competencia sectorial era autonómica].

Tras descartar implícitamente la toma en consideración a estos efectos del art. 149.1.1 CE (regulación de las condiciones básicas que garanticen la

igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales), que era invocado (junto con el procedimiento administrativo común) por la Ley 8/2013, la sentencia encuentra, no obstante, otro título que le permite salvar la constitucionalidad de algunos de ellos: la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

«Desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa, si cabe, en el suelo del medio rural» (STC 143/2017, FJ 23).

Así pues, los supuestos de silencio negativo previstos en la legislación estatal relativos a actuaciones urbanísticas sometidas a licencia en «suelo rural» podrían merecer, a juicio del Tribunal, la consideración de legislación básica ambiental, sin presentar en consecuencia vicio competencial alguno; mientras que los restantes, es decir, los relativos a actuaciones en «suelo urbanizado» o urbanizable carecerían de esa apoyatura competencial y habrían de ser declarados inconstitucionales.

Concretamente, la sentencia considera constitucional la previsión de un silencio negativo en los supuestos de: (1) «movimientos de tierras y explanaciones», (2) «construcción e implantación de instalaciones de nueva planta» y «ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares», siempre que estas actuaciones se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida (interpretación conforme que se lleva al fallo), y (3) «tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público»; reputando, en cambio, inconstitucional esa misma previsión en los supuestos siguientes: (1) «parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas», (2) «tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística», y por supuesto, (3) las actuaciones antes mencionadas sometidas a interpretación conforme cuando no se den las referidas condiciones.

Un trato especial recibe, por último, el supuesto relativo a «obras de edificación de nueva planta», que pese a no guardar relación obviamente con el suelo rural o al menos no de manera primordial, también se considera constitucional por contar con un apoyo competencial plural, el mismo de la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación.

«En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para deter-

minar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo» (STC 143/2017, FJ 23)

C) Valoración personal

Como puede verse, se planteaban en este caso dos tipos de problemas, cuya resolución por la STC 143/2017 merece, en mi opinión, una valoración diferenciada: el primero, sin duda el más importante y de alcance más general, el relativo al deslinde entre lo común y lo especial en la regulación del sentido del silencio, y el segundo, más particular del caso planteado, relativo al deslinde en esta misma temática entre lo urbanístico y lo ambiental. Vayamos brevemente a cada uno de ellos.

a) Lo común y lo especial en la regulación del sentido del silencio

El primero de los asuntos se refiere, en efecto, al modo como la sentencia resuelve la cuestión, central en este trabajo y que como dijimos en un apartado anterior (apartado III.4) de algún modo quedaba todavía pendiente, de la delimitación entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales *ratione materiae* en lo relativo a la regulación del sentido del silencio administrativo (en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado) o, dicho de otra forma, de los límites que, en su caso, asistan al legislador estatal competente sobre el procedimiento administrativo común al regular el sentido del silencio derivados del respeto a la competencia (autonómica) sobre los procedimientos especiales por razón de la materia.

Lo que no cabe duda, en primer lugar, es que la STC 143/2017 afronta decididamente la cuestión, no limitándose a proporcionar una respuesta válida para el caso planteado, sino intentando elaborar una doctrina de alcance general (que de hecho va a ser reiterada, como veremos, en los otros casos de la serie), consistente en la distinción entre tres tipos de reglas sobre el sentido del silencio, que, según la terminología aquí utilizada, vendrían a ser las *comunes generales* («sin referencia a sectores materiales concretos»), las *comunes especiales* (las que, «aun afectando a una materia o sector concreto», contienen «una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa») y las *privativas o doblemente especiales* (referidas ya a «concretos procedimientos administrativos» en ámbitos sectoriales específicos). A estas últimas se retranquearía el límite impuesto por la STC 143/2017 a la regulación del sentido del silencio en el marco de la competencia sobre el procedimiento administrativo común, que sin embargo podría abarcar con normalidad (sin ningún tipo de objeción constitucional) los dos primeros tipos, por su común consideración como «regla(s) general(es) en la regulación del silencio administrativo», «que tiene(n) su encaje natural

en el título competencial del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE» (STC 143/2017, FJ 23).

Igual valdría decir que, en lo tocante a la determinación del sentido del silencio en ámbitos sectoriales concretos, la doctrina establecida por la STC 143/2017 distingue entre la «regla general» y sus «excepciones». La «regla general» que sobre el sentido del silencio establezca el legislador estatal en un concreto sector de intervención pública (aquí, las licencias urbanísticas), aun siendo especial por esta razón y por su apartamiento de las normas propiamente comunes contenidas en la Ley de este título (aquí, la regla del silencio positivo *secundum legem*), sigue siendo una norma del procedimiento administrativo común, pero no lo son ya las «excepciones» que ese mismo legislador estatal pretenda establecer (aquí, los supuestos de silencio negativo puro), que han de ser tratadas como normas especiales para las que se requiere un título competencial sustantivo y distinto.

Confieso que mi valoración de esta doctrina ha cambiado tras un examen más completo de la cuestión. En una primera lectura, en la que fundamentalmente tenía presente la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales (expuesta con detalle en el apartado II anterior), me pareció una construcción sin duda ingeniosa (brillante), pero dotada de buenas dosis de artificio (y en esa medida discutible), muy condicionada por las particularidades del caso y, en especial, por el previo pronunciamiento de la STC 61/1997, que parecía obvio no quería enmendarse (69). El artificio, a mi modo de ver, consistía en distinguir dentro de un ámbito ya de por sí especial (las licencias urbanísticas) entre «regla general» y «excepciones», como si la primera no tuviera ya un carácter de «excepción» frente a las propiamente generales (en definitiva, consideraba artificiosa la categoría de las reglas sobre el sentido del silencio *comunes especiales*). Más sencillo me parecía entonces haber reconocido que la pretendida regla general de aplicación a un determinado sector suponía también una norma especial de procedimiento *ratione materiae* (de competencia del legislador sectorial correspondiente, aquí el autonómico), aunque ello implicara, claro está, un apartamiento de la decisión adoptada por la STC 61/1997 (ciertamente no cuestionada en el recurso, por la falta de impugnación del segundo inciso del art. 9.7 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, en la redacción dada al mismo por la Ley 8/2013), que era posiblemente lo que se quería evitar (70).

(69) Así lo expuse en G. VALENCIA MARTÍN (2019).

(70) También I. GONZÁLEZ RÍOS (2018: 151) califica esta jurisprudencia como «artificiosa, compleja e innecesaria», pero por razones distintas a las mías. Lo que le parece innecesario es exigir al legislador estatal un título competencial sustantivo para la creación de excepciones a la regla general por él mismo establecida, una vez admitida la *vis expansiva* del procedimiento

Sin embargo, una segunda lectura, atenta esta vez a los pronunciamientos específicos del Tribunal sobre el tema del silencio desde la órbita competencial (que, por eso, he querido tratar también con cierto detalle en el apartado III anterior), me ha hecho reconsiderar un tanto esa primera impresión. Lo que se desprende de esa doctrina (en particular de la STC 166/2014), y la STC 143/2017 se limita a llevar a sus últimas consecuencias (aunque sin expresarlo abiertamente con la claridad que tal vez sería deseable) es que, desde el punto de vista competencial, no es lo mismo la fijación del plazo de duración del procedimiento que la determinación del sentido del silencio, o lo que es lo mismo que la competencia para la regulación de procedimiento administrativo común no se enfrenta a los mismos límites (derivados del respeto hacia la competencia autonómica sobre los procedimientos especiales *ratione materiae*) en un caso que en otro (en el segundo tal vez a ninguno).

Lo que se limita a exigir la sentencia en este segundo extremo (sentido del silencio) al legislador estatal competente en materia de procedimiento administrativo común desde la óptica constitucional (y no parece censurable) es un «mínimo de coherencia» con su propio modelo regulatorio (que remite, en principio, a la determinación de las excepciones a la regla del silencio positivo por el legislador sectorial competente), que la sentencia cifra en la prohibición de establecer desde esa competencia reglas especiales para «concretos procedimientos administrativos» en ámbitos sectoriales específicos, o (según aquí los hemos llamado) supuestos especiales o privativos, como desarrollaremos con más detalle en el apartado final de este trabajo (71).

b) Lo urbanístico y lo ambiental en la regulación del sentido del silencio

El segundo problema es ya específico del caso enjuiciado y se refiere a la dificultad de deslindar, a los efectos que aquí importan (regulación del silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas), entre lo estrictamente urbanístico y lo que presenta componentes ambientales. La STC 143/2017 opera aquí, en principio, con toda lógica, admitiendo la legislación básica en materia de protección del medio ambiente como título competencial sustantivo con proyección sobre el ámbito urbanístico, que puede, por tanto, legitimar la

administrativo común, que le permitiría (sin claros límites) incidir en procedimientos especiales por razón de la materia de competencia autonómica: «el silencio negativo —en su opinión— será una regla común de procedimiento administrativo cuando el Estado, en virtud de su competencia ex art. 149.1.18^º y de sus competencias compartidas o concurrentes, considere que la materia requiere de una regulación uniforme que garantice un tratamiento común a los ciudadanos en una materia sectorial».

(71) *Vid., infra*, apartado V.2.

previsión por parte del Estado de «excepciones» a la regla general previamente establecida (al que se suman otros en el caso de las edificaciones de nueva planta), y decide luego que lo ambiental está especialmente presente en el ámbito «rural», procediendo en consecuencia a efectuar las discriminaciones que ya conocemos.

Pero reconducir lo ambiental en la esfera del urbanismo al ámbito de lo rural no deja de ser una simplificación con buenas dosis de convencionalismo, tanto por exceso como por defecto. Además, dudo mucho que el legislador estatal, si persevera en esta forma de afrontar la regulación de esta materia, se sienta en condiciones de hacerlo con total seguridad siguiendo esta jurisprudencia. A la vista del delicado y complejo estado en que ha quedado la redacción del (vigente) art. 11.4 del Texto Refundido de 2015, es muy probable que el legislador estatal se lo piense muy mucho antes de cambiar una sola coma.

2. Licencia de actividad (STC 70/2018)

A) Antecedentes

El Estado fue desentendiéndose poco a poco de la suerte de esa legislación protoambiental que encarnaba el célebre Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP) de 1961, cuya faceta ejecutiva (en lo que eran funciones estatales) fue asumida desde el principio por todas las Comunidades Autónomas, y de cuya actualización normativa se fueron encargando también algunas de ellas desde fechas relativamente tempranas.

El momento tal vez más importante para reafirmar o desandar ese proceso de distanciamiento por parte del Estado respecto del RAMINP fue el que siguió a la aprobación de la normativa comunitaria europea sobre prevención y control integrados de la contaminación (Directiva 61/96/CE). En trance de incorporar esta normativa al ordenamiento español, el legislador estatal podría haber llevado a cabo una revisión completa del viejo sistema de las licencias de actividades clasificadas, siguiendo el ejemplo del legislador catalán en su transposición adelantada de aquella Directiva (Ley 3/1998), pero por las razones que fueran dejó pasar la oportunidad, limitándose a regular la llamada entre nosotros «autorización ambiental integrada» (Ley 16/2002), única de las autorizaciones ambientales para el ejercicio de actividades (mercantiles o industriales) a la que el legislador estatal, a partir de ese momento, pareció reconocer carácter básico, y que por lo aquí importa, contó desde el principio, por imperativo de la Directiva («permiso escrito»), con un régimen de silencio administrativo negativo.

Las Comunidades Autónomas se dieron, como es lógico, por aludidas por dicha inacción, comenzando a partir de entonces a desarrollar de manera generalizada todo un conjunto de sistemas autonómicos propios de autorizaciones

ambientales, que sobre explotar las posibilidades de desarrollo legislativo que dejaba la Ley 16/2002 en relación con la autorización ambiental integrada, se dedicaron principalmente a diseñar todo un conjunto de variados sistemas (en número de figuras, denominación y régimen) de reemplazo de la vieja licencia de actividades clasificadas para el resto de actividades. La derogación final por parte del Estado del RAMINP (a través de la Ley 34/2007) no fue sino un reconocimiento de las dimensiones que había adquirido este proceso, que acabó de convencer a las más remisas de la conveniencia de dotarse igualmente de su propia normativa. Y la coetánea aprobación de la normativa en materia de servicios (Directiva de 2006 y Leyes estatales de 2009 (72)) un factor más a considerar en el diseño de estos nuevos sistemas autonómicos (mediante la sustitución en algunos casos de la licencia por comunicaciones previas o declaraciones responsables) (73).

La Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, no fue sino una más de estas legislaciones autonómicas de nuevo cuño (74), que, por lo que ahora importa, previó desde el principio para la licencia de actividad (se mantenía la denominación clásica) un régimen de silencio administrativo positivo dentro de la legalidad (art. 80 (75)), como por cierto habían hecho ya otras legislaciones autonómicas en relación con sus figuras equivalentes (silencio positivo puro o dentro de la legalidad) (76),

(72) Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; y Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

(73) La bibliografía sobre todas estas cuestiones es lógicamente muy amplia. Baste mencionar el reciente número monográfico de la *Revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA)*, el núm. especial 88/2, de marzo de 2019, coordinado por E. BLASCO HEDO y M. MORA RUIZ, dedicado al Seminario de Investigación «20 años de la prevención y el control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas», celebrado en octubre de 2017 en la Universidad de Huelva, y con aportaciones de especialistas en la materia.

(74) Sobre la, a mi juicio, destacable Ley murciana 4/2009, *vid.*, entre otros: S.M. ÁLVAREZ CARREÑO (2012) y G. VALENCIA MARTÍN (2018: 158 y ss.).

(75) Art. 80 (Plazo para resolver y notificar la resolución): «1. En las actividades sometidas a informe de calificación ambiental, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de otorgamiento o denegación de licencia de actividad será de seis meses, transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud. 2. *El otorgamiento por silencio administrativo de la licencia de actividad no concede facultades a su titular en contra del planeamiento urbanístico, de las prescripciones de esta ley o de sus normas de desarrollo, o de la legislación sectorial aplicable*» (la cursiva es nuestra).

(76) Por eje., la valenciana. El silencio positivo puro para la licencia ambiental previsto, primero, por la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental (art. 55); y hoy por la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades (art. 60).

pues positivo era (cabe recordar), aunque *sui generis*, el silencio en el viejo sistema del RAMINP (77).

En los últimos tiempos, el Estado parece haber querido recobrar una cierta iniciativa en la regulación de esta materia. Prueba de ello son los distintos supuestos, progresivamente ampliados, de actividades para las que el legislador estatal (con base, entre otros, en el art. 149.1.13 CE) impone la sustitución de la licencia de actividad o equivalente por un régimen de simple declaración responsable o comunicación previa (78). Y prueba de ello es también, por lo que ahora importa, la inclusión en la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, de un nuevo supuesto general de silencio negativo para los procedimientos de autorización de actividades con posibles repercusiones negativas sobre el medio ambiente (art. 24.1: «El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos [iniciados a solicitud del interesado que] impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente»).

Desconozco si la intención del legislador estatal con la introducción de este nuevo supuesto era justamente la de incidir en estas nuevas legislaciones autonómicas de control ambiental de actividades, pero que el efecto (uno al menos de sus efectos) iba a ser ese resultaba por completo previsible, como se encargaría de demostrar la STC 70/2018 a la que enseguida haremos referencia.

En efecto, el legislador murciano acometió en 2016 (por Decreto-ley 2/2016, de 20 de abril, luego convertido en la Ley 2/2017, de 13 de febrero (79)) una reforma parcial, pero importante, de la Ley 4/2009, con el objetivo principal, aunque no único, de reemplazar la licencia de actividad en un buen número de casos por una simple declaración responsable (nueva regla general del sistema), para atender las exigencias de la normativa de servicios, que habían quedado prácticamente inéditas en la versión inicial de la Ley (80). Esta medida fue el centro principal de atención del recurso de

(77) Art. 33 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en la redacción dada al mismo por el Decreto 3494/1964, de 5 de noviembre.

(78) Actividades comerciales minoristas y de prestación de ciertos servicios en establecimientos permanentes «cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados», de acuerdo con el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, luego transformado en Ley 12/2012, de 26 de diciembre, y sus reformas ulteriores por medio de las Leyes 14/2013, de 27 de septiembre, y 20/2013, de 9 de diciembre.

(79) Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas; luego reemplazado por la Ley 2/2017, de 13 de febrero, del mismo título.

(80) Me he ocupado con detalle de esta también interesante reforma en G. VALENCIA MARTÍN (2018: 170 y ss.).

inconstitucionalidad que más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso interpusieron frente a diversos preceptos de la Ley murciana 2/2017, de 13 de febrero, y en consecuencia también de la STC 70/2018, de 21 de junio, que lo resolvió (81).

Pero, por lo que se refiere al centro de las preocupaciones de este trabajo, cabe indicar que el recurso también se dirigió contra el régimen de silencio positivo dentro de la legalidad previsto por la reforma de 2017 para la licencia de actividad (art. 64.3 de la Ley 4/2009, en su nueva redacción: «El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de otorgamiento o denegación de licencia de actividad será de seis meses, transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud. El otorgamiento por silencio administrativo de la licencia de actividad no concede facultades a su titular en contra del planeamiento urbanístico o de la legislación sectorial aplicable»), que no era sino reproducción del previsto desde un principio por la Ley 4/2009, pero que al formar parte de los artículos enmendados por la reforma de 2017 pudo ser objeto de impugnación, con el argumento, fácil es de adivinar, de su posible contradicción con el art. 24.1 de la sobrevenida Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común. Veamos, a continuación, la respuesta del Tribunal.

B) La sentencia

Aunque el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia hizo una defensa muy meritoria del precepto en cuestión (antecedente 8 de la STC 70/2018), con argumentos ingeniosos, como situar el problema en el marco de la regla general (también contenida en el art. 24.1) de silencio positivo salva previsión legal en contrario basada (en el caso de acceso o ejercicio de actividades) en razones imperiosas de interés general, intentando desviar la atención hacia la concurrencia o no de este tipo de razones, cuya inexistencia en el caso de la licencia de actividad habría llevado al legislador murciano (el competente en la materia) a no prever un silencio negativo, el desenlace (estimatorio) de la impugnación era previsible.

(81) No nos detendremos en esta cuestión, que no afecta al objeto central del trabajo. Baste, pues, con señalar que el recurso planteó, a este respecto, dos motivos de inconstitucionalidad: uno de alcance general, afectante al conjunto de la reforma, relativo a la posible vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) por la supuesta falta de informes técnicos que avalaran las medidas adoptadas, y otro específicamente dirigido frente al nuevo régimen de la declaración responsable por supuesta vulneración indirecta de algunas competencias estatales (art. 149.1.18, 23 y 16 CE); y que ambos motivos fueron desestimados, a mi juicio con razón, por la STC 70/2018 (FFJJ 4 y 11 a 3).

En efecto, la sentencia, que dedica al asunto una considerable atención (FFJJ 7 a 10), comienza descartando que ese sea el enfoque correcto del problema, pues lo que se está examinando no es la conformidad o no de un silencio negativo autonómico con la regla general antes expuesta (cuya pertenencia al procedimiento administrativo común había sido afirmada, como ya nos consta, por la STC 155/2016), sino antes al contrario, un silencio autonómico que no es negativo y que tal debiera serlo por mor de los supuestos específicos de la Ley 39/2015 [FJ 10 (i)].

A renglón seguido, siendo indiscutible la competencia autonómica para la regulación de la licencia de actividad (desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente, entre otras), la sentencia se detiene a examinar si la nueva previsión del art. 24.1 de la Ley 39/2015 (silencio negativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado «que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente») puede considerarse o no como norma integrante del «procedimiento administrativo común» de competencia estatal (art. 149.1.18 CE) y por lo tanto de obligada observancia por el legislador autonómico, llegando, como también parece lógico, a una conclusión positiva, no solo y no tanto por la inclusión de dicha regla dentro de la Ley 39/2015, sino por cumplir los requisitos de la doctrina recientemente establecida por la STC 143/2017, es decir, por tratarse de una regla que aun teniendo una proyección sectorial (actividades con relevancia ambiental) resulta ser lo suficientemente general (regla general dentro de la especialidad) como para reclamar la condición de norma común de procedimiento; es decir, por constituir otro supuesto de lo que aquí venimos llamando silencio administrativo «común especial».

«A la vista de esta distinción [la trazada por la STC 143/2017], resulta evidente que, de acuerdo con nuestra doctrina, la regla de silencio administrativo desestimatorio establecida, sin más especificaciones, en el artículo 24.1, párrafo segundo LPAC, para los procedimientos que “impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”, constituye, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), una regla general de procedimiento común que tiene pleno anclaje, tal y como el legislador ha expresado en la disposición final primera de la LPAC, en la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.18 CE» (STC 70/2018, FJ 9 *in fine*)

También a este respecto, la sentencia se cuida en señalar que desde la óptica constitucional (otra cosa sería con arreglo al Derecho comunitario europeo, aquí intrascendente por no constituir canon de constitucionalidad) el legislador estatal no está obligado a justificar la concurrencia de exigencias imperiosas de interés general al establecer supuestos de silencio negativo en el ejercicio de su competencia sobre el procedimiento administrativo común [FJ 10 (i)].

Tras todo lo anterior, a la sentencia solo le restaba apreciar la efectiva e insalvable contradicción entre el precepto autonómico impugnado (silencio positivo dentro de la legalidad en la licencia de actividad) y la norma estatal de contraste perteneciente al procedimiento administrativo común, operación que como es lógico se desarrolla en un doble plano [FJ 10 (ii)].

Por un lado, rechazando entrar en los problemas que plantea la interpretación de ese *tertium genus* conocido bajo el nombre de silencio positivo *secundum legem*, por pertenecer al plano de la legalidad ordinaria (82), para afirmar en este punto la contradicción, a la sentencia le basta con constatar que sus efectos no son idénticos, como es obvio, a los del silencio negativo.

Y, por otro lado, la sentencia debe entrar en la cuestión más espinosa (también suscitada por el Letrado de la Región de Murcia) de la finalidad no solo ambiental de la licencia de actividad, sino concerniente también a la seguridad de las instalaciones (art. 10.3, entre otros, de la Ley 4/2009). Aun aceptando, como no podía ser de otra forma (y está previsto de manera expresa por la legislación murciana), que la licencia de actividad constituye un instrumento de control preventivo del ajuste de la actividad a una pluralidad de normativas sectoriales con variados fines, la sentencia concluye, no sin razón, que la normativa ambiental forma parte indiscutible de ellas en la mayor parte de los casos, por lo que quedaría afectada (en esa mayoría de casos) por la exigencia de silencio negativo impuesta por las reglas del procedimiento administrativo común.

Así pues, tras examinar los tipos de actividades sujetas a licencia de actividad en la nueva legislación murciana, que son objeto de listado al constituir ahora la declaración responsable la regla general (Anexo I, al que remite el art. 59.2 de la Ley), la sentencia dispensa solo de la declaración de inconstitucionalidad (es decir, mantiene la viabilidad en estos casos de la fórmula elegida por el legislador autonómico) una serie limitada de supuestos en los que resulta evidente que la finalidad primordial de la licencia es el control de otras normativas sectoriales no ambientales, a saber: «las actividades que se desarrollen en inmuebles de interés cultural» y «los espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando lo establezca su normativa específica» (apartados 4 y 5 del Anexo I, respectivamente).

C) Reflexión final

Varios son los comentarios que suscita, a mi modo de ver, esta sentencia.

(1) Ante todo, lo que conviene destacar en primer término es que la STC 70/2018 supone una confirmación rotunda de la doctrina establecida por la

(82) Sobre estos problemas, *vid.*, entre otros, el espléndido trabajo de I. SANZ RUBIALES (2006).

STC 143/2017 sobre el alcance de la competencia sobre el procedimiento administrativo común para la determinación del sentido del silencio y de su tipología de supuestos. Sus palabras no pueden ser más claras: «En estos primeros casos [los dos primeros de dicha tipología, los silencios aquí llamados común general y especial], la competencia prevista en el artículo 149.1.18 CE es *suficiente* para legitimar la intervención normativa del Estado; en tales supuestos, en los que la regla de silencio administrativo es *general* aun cuando vaya específicamente ligada a un sector del ordenamiento o a un tipo de procedimiento administrativo, estamos, en definitiva, ante una norma de procedimiento común» [FJ 9 (i)] (las cursivas son nuestras).

Las mismas valoraciones efectuadas con anterioridad a propósito de la STC 143/2017 (y que desarrollaremos con mayor amplitud en el apartado V) valen, pues, para este caso.

La alternativa que vendría a la mano en caso de desechar los silencios «comunes especiales», es decir, la justificación del nuevo supuesto (general) de silencio negativo introducido por la Ley 39/2015 para solicitudes que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente» al amparo del título competencial relativo a la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.18 CE), resulta innecesaria a la luz de la doctrina ahora reafirmada, por resultar «suficiente» la competencia relativa al procedimiento administrativo común.

(2) En segundo lugar, y así lo ha destacado también la doctrina que se ha ocupado ya de esta decisión, resulta obvio que las repercusiones de la STC 70/2018 trascienden con mucho el caso de la legislación murciana. Otros legisladores autonómicos (sin ir más lejos el valenciano (83)) deberían apresurarse a enmendar el régimen del silencio para sus licencias de actividad o figuras equivalentes, si no quieren crear confusión o dejar el asunto, si mediara pleito, en manos de los tribunales ordinarios (84).

(3) Y, finalmente, queda por valorar la oportunidad de ese nuevo supuesto (sistemático) de silencio negativo introducido por la Ley 39/2015 cuya constitucionalidad desde el punto de vista competencial ha quedado ahora confirmada.

(83) I. SANZ RUBIALES (2019: 101 y ss.) hace un examen detallado y diferenciado de todas normativas autonómicas en materia de licencias ambientales que podrían verse afectadas por la STC 70/2018.

(84) De acuerdo con la nueva doctrina del Tribunal Constitucional, antes mencionada, sobre la prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE), que exige la inaplicación por los tribunales ordinarios de las leyes autonómicas sobrevenidamente inconstitucionales por entrar en contradicción con legislación básica [o, como en este caso, de aplicación plena] posterior, sin que quepa ya en estos casos el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 102/2016, de 25 de mayo, 204/2016, de 1 de diciembre, y 1/2017, de 16 de enero).

SANZ RUBIALES ha defendido, con otros autores (85), que su introducción responde a exigencias derivadas de la legislación ambiental comunitaria europea y su interpretación por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (86). Yo no estoy tan seguro de ello, en la medida en que esa jurisprudencia se ha referido siempre, como la propia legislación comunitaria interpretada, a actividades con un cierto nivel de impacto ambiental (87). Más razonable me parecería, pues, desde esta perspectiva, una nueva redacción del art. 24.1 de la Ley 39/2015 que limitara el silencio negativo a las solicitudes para el ejercicio «actividades que puedan [causar daños *significativos* sobre] el medio ambiente».

La amplitud de la nueva regla que convierte sistemáticamente en negativo el silencio en toda clase de autorizaciones ambientales, aun relativas a actividades de menor impacto (y que con esa misma amplitud ha sido avalada por la STC 70/2018 como norma integrante del procedimiento administrativo común), solo puede tener como explicación (una vez descartada por dudosa su fundamentación ambiental) la de constituir un medio (indirecto) para forzar la sustitución por el legislador competente *ratione materiae* (en este caso el autonómico) de la exigencia de autorización (en estas actividades de menor impacto) por simples comunicaciones previas o declaraciones responsables, que sería la única manera de evitar los efectos, siempre más gravosos para el ejercicio de la actividad, del silencio negativo frente al positivo (ahora vedado), e incluso el incumplimiento de la normativa comunitaria europea de servicios que podría suponer la previsión de un silencio negativo para esas actividades.

No niego que estos efectos (intencionados o no) del nuevo supuesto legal (aceptables tal vez en el marco del procedimiento administrativo común, pero ajenos a la órbita ambiental) puedan ser justificados, como hace brillantemente el profesor SANZ RUBIALES, en base al principio de proporcionalidad [«si no hay posibles daños al ambiente (u otra razón imperiosa de interés general), no cabe exigir autorización»] (88), pero no estoy tan seguro de que en la práctica sean bien comprendidos y correctamente implementados.

Sin ir más lejos, el legislador murciano, seguramente con buen criterio, para evitar las distinciones un tanto artificiosas trazadas por la STC 70/2018 entre licencias de actividad con una u otra finalidad, se apresuró a corregir el precepto cuestionado (y parcialmente declarado inconstitucional) por medio

(85) También, por ejemplo, V. AGUADO I CUDOLÀ (2017: 1228).

(86) I. SANZ RUBIALES (2019: 98).

(87) Desde la inicial STJCE de 28 de febrero de 1991, as. 360/87, Comisión/Italia (aguas subterráneas).

(88) I. SANZ RUBIALES (2019: 100).

de la Ley 10/2018, extendiendo con carácter general el silencio negativo a todas las licencias de actividad subsistentes (89).

3. Acceso a la información (STC 104/2018)

A) Antecedentes

En 2013 se aprobó por fin una legislación de corte moderno y ámbito de aplicación general en materia de acceso a la información pública, por medio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de parecidas características en lo fundamental a la existente desde hacía ya unos años sobre el acceso a la información en materia ambiental (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) (90). A tenor de su Disposición final octava, que apelaba a un fundamento competencial plural sin mayores especificaciones (apartados 1, 13 y 18 del art. 149.1 CE), la Ley 19/2013 (la mayor parte de su contenido) constituía un marco normativo de aplicación plena o al menos con carácter básico al conjunto de las Administraciones públicas, pero no excluyente, por supuesto, de la existencia de normativas autonómicas propias (a las que también se hacía referencia expresa en su articulado), que, en efecto, ya desde antes, pero sobre todo tras la aprobación de dicha Ley prácticamente se han generalizado (91).

En lo que ahora importa, la Ley 19/2013 contenía dos medidas, con indudable vínculo entre sí (92), en relación con el ejercicio del derecho de acceso a

(89) Art. 23 de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, que da nueva redacción, entre otros, al art. 64.3 de la Ley 4/2009, que pasa a decir: «El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de otorgamiento o denegación de licencia de actividad será de seis meses, transcurridos los cuales se entenderá desestimada la solicitud».

(90) La bibliografía sobre la Ley 19/2013 es lógicamente abundantísima. Baste citar, entre otras obras destacadas: M.A. BLANES CLIMENT (2014a), J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (Coords.) (2014), S. FERNÁNDEZ RAMOS y J.M. PÉREZ MONGUÍO (2017) y S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018a).

(91) Madrid (Ley 10/2019), Asturias (Ley 8/2018), Navarra (Ley Foral 5/2018), Cantabria (Ley 1/2018), Castilla-La Mancha (Ley 4/2016), Galicia (Ley 1/2016), Comunidad Valenciana (Ley 2/2015), Castilla y León (Ley 3/2015), Aragón (Ley 8/2015), Murcia (Ley 12/2014), Canarias (Ley 12/2014), Cataluña (Ley 19/2014), La Rioja (Ley 3/2014), Andalucía (Ley 1/2014).

(92) Buena prueba de esta relación es el criterio del Consejo de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de la Comunidad Valenciana de permitir la reclamación en casos de silencio [que, de acuerdo con la Ley valenciana 2/2015, es (era) positivo dentro de la legalidad] al objeto de determinar el alcance de lo estimado por silencio, para no «dejar a los solicitantes de información (en la Comunidad Valenciana) en peor situación que

la información (la comúnmente llamada, desde la óptica de la Administración, publicidad pasiva o previa solicitud). En primer lugar, la atribución al silencio en estos procedimientos de un sentido negativo (art. 20.4: «Transcurrido el plazo máximo para resolver [de un mes] sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada»). Y, en segundo lugar, la previsión de un sistema especial de recurso en vía administrativa (reclamación), sustitutivo de los recursos ordinarios, de carácter potestativo y ante un órgano especializado e independiente: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal o los equivalentes creados por las Comunidades Autónomas (art. 24 de la Ley).

Once de las diecisiete Comunidades Autónomas han creado ya sus propios órganos competentes para el conocimiento de este tipo de reclamaciones, con variedad de atribuciones y estructuras (93), habiendo suscrito las demás un convenio con la Administración General del Estado para el conocimiento de las mismas por el Consejo estatal, como también contemplaba la Ley en su Disposición adicional cuarta (94).

Y en lo que ahora más importa, algunas normativas autonómicas regularon el silencio en los procedimientos de ejercicio del derecho de acceso a la información en un sentido diferente al previsto por el art. 20.1 de la Ley 19/2013, como un silencio positivo dentro de la legalidad, con variedad de matices (95). Frente a una de estas normativas autonómicas divergentes (la aragonesa) se planteó la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la STC 104/2018, de 4 de octubre.

B) La sentencia

En efecto, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón planteó una cuestión de inconstitucionalidad en rela-

si resultara de aplicación la regulación del silencio negativo que establece la Ley 19/2013 estatal que, teóricamente, es más restrictiva del derecho de acceso a la información» (vid., entre otras, la Resolución 45/2017, de 15 de junio).

(93) Sobre el diseño de los órganos de control de la transparencia, *vid.*, entre otros, I. LIFANTE VIDAL (2018: 23 y ss.).

(94) Disponen a día de hoy de órgano propio Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Región de Murcia; y han suscrito convenio con la Administración General del Estado, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y el Principado de Asturias. *Vid.* información actualizada al respecto en la página web del Consejo estatal de transparencia y buen gobierno (<https://www.consejodetransparencia.es>), apartado «transparencia en España».

(95) Junto a la aragonesa, también la Ley catalana 19/2014 (art. 35), la Ley valenciana 2/2015 (art. 17.3) y la Ley Foral navarra 5/2018 (art. 41.2).

ción con el art. 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, que disponía un régimen de silencio positivo dentro de la legalidad en los procedimientos de acceso a la información regidos por dicha Ley («Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario»); cuestión basada, como es obvio, en su posible contradicción con el régimen de silencio negativo establecido por el art. 20.4 de la Ley 19/2013, con fundamento, como vimos, entre otros, en el art. 149.1.18 CE.

La sentencia encargada de resolver esta cuestión, la STC 104/2018, de 4 de octubre, no pone en duda, por supuesto, la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para regular el acceso a la información (con fundamento, ante todo, en la competencia sobre el régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno), pero respetando obviamente las normas dictadas por el Estado en ejercicio de sus propias competencias (FJ 5 *in fine*).

De entre los títulos competenciales invocados por la Ley 19/2013 como fundamento de su regulación, la sentencia (FJ 4) selecciona en este caso (en relación con el art. 20.4, sobre el régimen del silencio), por su mayor especificidad, el relativo justamente al procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

«La regulación de los efectos que produce en el procedimiento la inactividad de la Administración tiene un carácter marcadamente procedimental, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal» (FJ 4).

De modo que las tareas que quedaban pendientes de absolver, como en el caso anterior, eran claramente dos: primero, determinar si el establecimiento por el legislador estatal (en el art. 20.4 de la Ley 19/2013) de un régimen específico de silencio (negativo) en los procedimientos de acceso a la información puede tener, en efecto, la consideración de norma del procedimiento administrativo común; y segundo, en caso afirmativo, si existe o no una contradicción efectiva e insalvable entre los dos regímenes confrontados.

Para responder a la primera cuestión, la sentencia (FJ 5) comienza lógicamente recordando la doctrina establecida por la STC 143/2017 sobre los dos tipos de reglas sobre el sentido del silencio encuadrables en el procedimiento administrativo común («sin referencia a sectores materiales concretos» o «cuando, aun afectando a una materia o sector concreto, se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa»), aunque sin decantarse abiertamente en este caso por ninguno

de los dos (lo que será objeto de reproche por el voto particular). Implícitamente, parece que el elegido es el primero (el que aquí hemos denominado común general, aunque extramuros de la Ley 39/2015) por la referencia que también hace la sentencia al carácter intersectorial de la Ley 19/2013, aunque su argumentación en este punto va principalmente dirigida (quizás de forma innecesaria) a justificar el sentido negativo del silencio previsto para esta clase de solicitudes por el legislador estatal.

«En tal sentido, el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública en la ley estatal evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos [art. 105 b) CE] (...), al incrementar la transparencia de la actividad de *todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas*, configurando ampliamente el derecho de acceso del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Sin embargo, tal derecho de acceso puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo (...). Ante esta eventual colisión, el legislador estatal ha tomado la cautela de proteger estos derechos e intereses frente a la posibilidad de que puedan verse vulnerados o afectados como consecuencia de la falta de respuesta de la Administración a tales solicitudes, justificándose de este modo la regla del silencio negativo establecida en el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, por lo que la norma estatal “cumple una función típica de las normas de «procedimiento administrativo común”: “garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas”» (STC 104/2018, FJ 5) (la cursiva es nuestra)

La segunda cuestión tenía una respuesta sencilla a la vista de los precedentes (FFJJ 6 y 7), pues sin necesidad de profundizar en la interpretación del peculiar silencio positivo dentro de la legalidad previsto en esta materia por la ley aragonesa, resultaba obvio que su significado no era el mismo que el de un silencio negativo puro como el previsto por ley estatal, existiendo pues una contradicción insalvable que lleva a la declaración de inconstitucionalidad del precepto aragonés («es evidente que los dos modelos de regulación del silencio... se encuentran completamente enfrentados»).

C) El voto particular

La sentencia cuenta con un interesante voto particular firmado por el magistrado Conde-Pumpido Tourón, en el que se lamenta de que la doctrina general sentada por la STC 143/2017, con la que afirma estar de acuerdo, no se haya aplicado debidamente al caso.

En opinión del magistrado discrepante, dentro de la tipología de supuestos establecida por la STC 143/2017, el procedimiento de ejercicio del derecho

de acceso a la información pública encajaría claramente en el tercero, el de los «procedimientos específicos» («el procedimiento de acceso a la información pública no constituye un sector material, un tipo de actividad administrativa o una categoría de procedimientos administrativos, sino un procedimiento administrativo específico»), supuesto en el cual, conforme a aquella doctrina, para la fijación del sentido del silencio se requiere una competencia sustantiva (no siendo suficiente la relativa al procedimiento administrativo común), de la cual a su juicio carecería en este caso el Estado, contando en cambio con ella indiscutiblemente el legislador aragonés (su competencia exclusiva sobre el régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno).

Pone, en este sentido, como ejemplo la regulación (estatal) del acceso a la información en materia ambiental, que la propia Ley 27/2006 fundamenta en un título competencia sustantivo (art. 149.1.23 CE) y no en el art. 149.1.18 CE («si la regulación del acceso a la información ambiental se encuadra, desde el punto de vista competencial, en la materia de medio ambiente, la del acceso a la información pública no ambiental no puede encuadrarse sin más en el artículo 149.1.18 CE»).

Por último, aun aceptando las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas como fundamento competencial sustantivo de la regulación, el Magistrado discrepante considera que el fallo debiera haber sido desestimatorio, pues una regulación meramente básica sobre el sentido negativo del silencio no debería impedir la aprobación de regímenes más favorables para el ciudadano (silencio positivo *secundum legem*) como el previsto por la ley aragonesa.

«Incluso concibiendo la regla del silencio negativo contenida en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013 como norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas, su condición de “mínimo común denominador legislativo” no debería impedir que las comunidades autónomas, mediante el establecimiento de reglas de silencio positivo, reforzaran el acceso de sus ciudadanos a la información pública y el cumplimiento de la obligación de la Administración de resolver en plazo».

D) Implicaciones en la esfera ambiental

Además de sus lógicas repercusiones sobre las demás regulaciones autonómicas del silencio en el acceso (general) a la información pública divergentes de la prevista por la Ley 19/2013, antes mencionadas, que quedan en una situación de inconstitucionalidad sobrevenida (96), la STC 104/2018 podría

(96) Las leyes catalana 19/2014 (art. 35), valenciana 2/2015 (art. 17.3) y foral navarra 5/2018 (art. 41.2).

tener también implicaciones sobre la regulación «especial» del silencio en los procedimientos de acceso a la información en materia ambiental.

En efecto, como ya se indicó, el acceso a la información en materia ambiental cuenta con una regulación específica, herencia del Convenio de Aarhus, filtrada por la normativa comunitaria europea y contenida en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (con base principalmente en el art. 149.1.23 CE). Y, como también es sabido, la posterior legislación general en la materia, esto es, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, definió sus relaciones con aquella (y otras) regulaciones especiales en términos de supletoriedad. Así, según la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013: «2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley *con carácter supletorio*, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, *en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización*» (las cursivas son nuestras).

Esta relación de supletoriedad entre ambas normativas ha planteado no pocos problemas interpretativos a propósito justa y fundamentalmente de los temas relativos al régimen del silencio y los recursos administrativos en el acceso a la información ambiental, con una doctrina mayoritariamente inclinada por la aplicación supletoria de la Ley 19/2013 en ambos temas o al menos en el segundo (97), y una posición de los Consejos de transparencia (estatal y autonómicos) muy dividida (98).

Ciertamente, en materia de acceso a la información pública (de cualquier tipo) parece en principio más lógico el silencio negativo que el positivo, que es el que estableció la Ley 27/2006 para el acceso a la información ambiental por el sencillo expediente de guardar «silencio» sobre el asunto, lo que suponía remitir a la regla general del silencio positivo prevista por la normativa sobre el procedimiento administrativo común (antes, la Ley 30/1992

(97) Defendiendo la aplicación supletoria de la Ley 19/2013 en ambos temas, entre otros, E. GUICHOT REINA (2014: 147 y ss.); sí en materia de recursos, pero no de silencio, L. CASADO CASADO (2014: 831 y ss.) y S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 60 y ss.); y a la inversa, sí en materia de silencio, pero no de recursos (aunque lamentado ambas situaciones), M.A. BLANES CLIMENT (2014: 133 y ss.).

(98) El Consejo (estatal) de transparencia y buen gobierno (entre otras, Resolución de 13 de marzo de 2018, núm. de ref. R/0541/2017) y Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por eje., Resolución 221/2018, de 6 de junio) rechazan el conocimiento de reclamaciones en materia ambiental; y, sin embargo, otros, lo admiten expresamente, como el Consejo de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de la Comunidad Valenciana (por eje., Resolución núm. 117/2018, de 21 de septiembre).

y hoy la Ley 29/2015) (99). La explicación de esta curiosa decisión tiene que ver, como también es sabido, con una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que consideró incompatible el silencio negativo con el deber de motivación exigible a las resoluciones denegatorias de información (100). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no ha vuelto a pronunciarse sobre esta cuestión (tras los cambios habidos en la normativa comunitaria de referencia), y se mantiene por ello lógicamente la duda de qué juicio merecería el regreso a un régimen de silencio negativo en el acceso a la información ambiental (mediante la aplicación supletoria en este punto, por el «silencio» de la Ley 27/2006, de la Ley 19/2013) desde la óptica del Derecho comunitario europeo (101).

Un silencio negativo que resultaría, sin duda, mucho más llevadero si se vincula con la posibilidad de recurso (reclamación) ante los modernos Consejos de transparencia (o denominaciones equivalentes), en sustitución del sistema ordinario de recursos (alzada o reposición) al que, esta vez no por silencio, sino de forma expresa (aunque susceptible también de interpretación) remite en materia de acceso a la información ambiental el art. 20 de la Ley 27/2006 (102). Por ese margen interpretativo que todavía concede el art. 20 de la Ley 27/2006 y por la indiscutible mayor conformidad de estas nuevas reclamaciones con el régimen de recursos proyectado por el Convenio de Aarhus y la Directiva, no es de extrañar que la doctrina se incline en este caso prácticamente de consuno por la aplicación supletoria de la Ley 19/2013. Por mi parte, entiendo no obstante, siquiera sea por motivos prácticos (volumen de trabajo), la posición de algunos Consejos de transparencia (el estatal y el andaluz, claramente) que, amparándose en la existencia de un régimen especial, rechazan entrar a conocer de las reclamaciones en materia ambiental, y considero que es un problema (previsible desde el principio) que debiera

(99) Así lo entendió, atinadamente, la STS de 16 de enero de 2015 (Acció Ecologista-Agró) (núm. de recurso: 691/2013).

(100) La STJUE de 21 de abril de 2005, as. C-186/04, tratada abundantemente por la doctrina. *Vid.*, al respecto, entre otros, R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2006).

(101) Como es sabido y relata detalladamente, entre otros, E. GICHOT REINA (2014: 143 y ss.), la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (art. 4) optó inicialmente por el silencio negativo, que fue suprimido ya en 1999 (modificación de dicho artículo por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre), a la vista de la posición al respecto de la Comisión Europea, que luego refrendaría el Tribunal de Justicia.

(102) La remisión del art. 20 de la Ley 27/2006 es a «los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable», y el Título VII de la Ley 30/1992 (art. 107.2) como el Título V de la vigente Ley 39/2015 (art. 112.2) incluía ya una referencia a las vías especiales de reclamación sustitutivas de los recursos ordinarios previstas por la legislación sectorial.

resolver expresamente el legislador, en el sentido por supuesto de no hacer de peor condición a los solicitantes de información ambiental.

Pero si el tema de los recursos (en materia de acceso a la información ambiental) admite todavía, según creo, las dos interpretaciones, no ocurre lo mismo, en mi opinión, con el del silencio que, tras lo decidido por la STC 104/2018, debe pasar a considerarse necesariamente negativo, al margen del juicio que ello pueda merecer desde la óptica del Derecho comunitario europeo.

En efecto, la calificación que efectúa la STC 104/2018 del art. 20.4 de la Ley 19/2013 como norma integrante del procedimiento administrativo común equivale (así se visualiza mejor lo que quiero decir) a la inclusión de un nuevo inciso en el párrafo segundo del art. 24.1 de la Ley 39/2015 (supuestos generales de silencio negativo), que dijera (y que resalto en cursiva): «El silencio tendrá efecto desestimatorio (...) en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y *en los de ejercicio del derecho de acceso a la información pública*».

En tales circunstancias, ya sería problemático que el legislador sectorial competente por razón de la materia (en este caso, el legislador básico estatal en materia ambiental) decidiera establecer (o mantener) un sentido diferente del silencio para ciertas clases de solicitudes de acceso a la información (103). Pero esta conclusión se torna ineludible cuando lo que ocurre, como en el caso presente, es que el legislador sectorial no ha establecido expresamente un silencio de sentido distinto, sino simplemente ha guardado «silencio» sobre el asunto, dando paso, pues, a la aplicación de las reglas generales sobre el sentido del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, que hoy (desde la Ley 19/2013 y su interpretación por la STC 104/2018) incluyen un supuesto general de silencio negativo en los procedimientos de ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

V. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

1. Balance de la doctrina establecida por las SSTC 143/2017, 70 y 104/2018

Con base en la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales a efectos competenciales, cuyos principal hitos y componentes desarrollamos en el apartado II de este trabajo, y con el pie forzado de la previa catalogación

(103) Aunque no inconstitucional, por la admisibilidad incluso de «excepciones» a las reglas del procedimiento administrativo común en la regulación de procedimientos especiales por razón de la materia (STC 17/2013, de 31 de enero —extranjería—, FJ 10).

por la STC 61/1997 como regla integrante del procedimiento administrativo común del silencio positivo *secundum legem* en materia de licencias urbanísticas previsto por entonces (y aun hoy) por la legislación estatal, la STC 143/2017 (actuaciones urbanísticas en suelo rural, FJ 23) construyó una nueva doctrina sobre el reparto de competencias para la determinación del sentido del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, adecuada para resolver el caso entonces enjuiciado, pero también con vocación de permanencia, que va a ser asumida y reiterada por las otras dos sentencias de la serie que ha motivado este trabajo: las SSTC 70/2018 (licencia de actividad) y 104/2018 (acceso a la información), todas ellas examinadas en el apartado IV.

Dicha doctrina consiste en distinguir, a los efectos indicados, tres tipos de silencio que, valiéndome de la terminología usual en el régimen de usos de los bienes de dominio público, me he permitido calificar como silencio administrativo *común general* (A), *común especial* (B) y *privativo* o doblemente especial (C). La primera vendría constituida por los supuestos en los que el sentido del silencio se determina «sin referencia a sectores materiales concretos (como lo hacen, por ejemplo, los párrafos 2 y 3 del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en relación con la adquisición de facultades relativas al dominio público o al servicio público o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones)». La segunda, por aquellos en los que, «aun afectando a una materia o sector concreto —ordenación del territorio y urbanismo—, se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa (como, por ejemplo, en relación con el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25 c])...». Y finalmente, la tercera, por aquellos que se refieren a «concretos procedimientos administrativos» dentro de una «materia o sector (asimismo) concreto».

En los dos primeros casos, la determinación del sentido del silencio correspondería al legislador estatal, como parte integrante del «procedimiento administrativo común», con independencia de su inclusión en otra u otra sede legal, en tanto que en el tercero, la fijación del sentido del silencio sería tarea propia del legislador sectorial competente *ratione materiae* (estatal o autonómico).

De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal Constitucional reafirmó la consideración de la regla general en materia de licencias urbanísticas del silencio positivo *secundum legem* como un silencio tipo B (*común especial*), cobijable por tanto bajo el procedimiento administrativo común, calificando en cambio sus excepciones como silencios tipo C (*privativos* o doblemente especiales), de competencia del legislador sectorial correspondiente (todo ello, en la STC 143/2017). Consideró también el silencio negativo en los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente» como un silencio tipo B (*común especial*), no tanto por como a pesar de su

inclusión dentro de la propia Ley 39/2015 (art. 24.1), integrante asimismo, conforme a esa doctrina, del procedimiento administrativo común (STC 70/2018). Y calificó, finalmente, implícitamente como un silencio tipo A (*común general*), el silencio negativo en los procedimientos de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto hoy por el art. 20.4 de la Ley 19/2013, perteneciente también por tanto al procedimiento administrativo común, pese a su ubicación extramuros de la ley de este nombre.

Mi primera impresión al leer y racionalizar en los términos indicados estas sentencias fue ambivalente. Reconocía que creaban una doctrina inteligente e ingeniosa, que posiblemente proporcionaba una solución razonable a los casos enjuiciados, y que seguramente por ello se iba a consolidar dentro de la jurisprudencia constitucional. Pero me asaltaba la duda de que, como se ha dicho repetidas veces a lo largo del trabajo, se trataba de una doctrina con un pie forzado débil y discutible en su fundamentación: la consideración como procedimiento administrativo común del silencio positivo *secundum legem* en materia de licencias urbanísticas (STC 61/1997) o, más en general, la admisión de la existencia de normas integrantes del procedimiento administrativo común especiales *ratione materiae*.

Faltaba, no obstante, otro elemento de juicio, también barajado por estas sentencias, y tras cuyo análisis más detenido (que se hace el apartado III del trabajo) empezaron a desvanecerse los indicados reparos. Se trataba de la doctrina sobre el grado de integración de la disciplina del silencio en el ámbito de la competencia estatal para regular el procedimiento administrativo común, cuyo exponente principal hasta ese momento era la STC 166/2014.

2. Una doctrina plausible en términos de coherencia mínima con el modelo actual de regulación del silencio

En efecto, la toma en consideración no solo de la doctrina general sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales (*ratione materiae*), sino también de la relativa al grado de pertenencia de la regulación del silencio al ámbito del procedimiento administrativo común, permite una relectura más plausible de la doctrina sobre la competencia para la fijación del sentido del silencio establecida por las SSTC 143/2017, 70 y 104/2018, que podría denominarse de la *exigencia de un mínimo de coherencia con el modelo actual de regulación del sentido del silencio*. Vayamos, pues, al desarrollo de esta idea, que quedó aplazado en un momento anterior (104).

(104) *Supra*, apartado IV.1 C) del trabajo.

A) El modelo actual de regulación del sentido del silencio

Como ya vimos en su momento, de acuerdo con la STC 166/2014, el legislador estatal goza de libertad para regular el procedimiento administrativo común en los términos que estime oportunos, respetando, entre otras cosas, la competencia autonómica para regular los procedimientos especiales *ratione materiae* en las materias de su competencia sustantiva. Y la cuestión aquí planteada es la de precisar hasta dónde llega esa obligación de respeto en la regulación del silencio administrativo.

De la propia STC 166/2014 se desprende que existe una obligación cierta de consideración hacia esa competencia autonómica en lo relativo a la fijación del plazo máximo de duración de los procedimientos, al formar parte de ella la ponderación de las distintas circunstancias que inciden en su duración (la dificultad o complejidad de la materia, los informes o trámites necesarios o convenientes para ordenar adecuadamente la intervención de su Administración en ese concreto ámbito, o la capacidad de su propia organización administrativa para asumir ese trabajo). Así, el legislador estatal, al amparo de su competencia sobre el procedimiento administrativo común, no puede establecer «un plazo inalterable para cumplir esa obligación de resolver, pues con ello podría fácilmente cercenar, dificultar o incluso impedir el funcionamiento de estas [las Comunidades Autónomas], o lo que es lo mismo, menoscabar su autonomía» (FJ 6).

Ahora bien, de la STC 166/2014 cabe deducir también con claridad que no existe una obligación constitucional equivalente por lo que respecta a la *regulación del sentido del silencio*, pues el tipo de razones, antes mencionadas, que obligan a remitir al legislador competente por razón de la materia la fijación del plazo máximo de duración del procedimiento no se plantean desde luego a la hora de otorgar al silencio un determinado sentido.

Nada hay, pues, de acuerdo con esta jurisprudencia, que impidiera al legislador estatal competente en materia de procedimiento administrativo común el establecimiento de un régimen sobre el sentido del silencio «inalterable» por el legislador (autonómico) competente por razón de la materia, mediante la utilización de criterios generales agotadores de todos los supuestos posibles. En realidad, tal es lo que ocurre en la actualidad con la regulación del sentido del silencio en los procedimientos iniciados de oficio, a través del empleo de un único criterio general (el de los posibles efectos favorables o desfavorables de la resolución definitiva) para discriminar el sentido del silencio (silencio negativo o caducidad, respectivamente) (105).

(105) Art. 25 de la Ley 39/2015; y, antes, art. 44 de la Ley 30/1992, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999.

Pero lo bien cierto es que el «modelo» actual de regulación del sentido del silencio en la otra clase de procedimientos, los que se inician a solicitud del interesado, no tiene este mismo carácter agotador, sino que incluye, bajo ciertos condicionantes, la colaboración del legislador (autonómico, en su caso) competente por razón de la materia.

Cuando el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en las sentencias 143/2017, 70 y 104/2018 sobre las fronteras entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales *ratione materiae* en la regulación del sentido del silencio, no lo ha hecho, en mi opinión, en términos absolutos, abstracción hecha del modelo actual referido, sino justamente (aunque sin explicitarlo con la claridad que tal vez sería deseable) a la vista y en función del mismo, reclamando (podría decirse de esta manera) una cierta «coherencia» (ya veremos cuál) entre dicho modelo y las determinaciones singulares incluidas o adheridas a él.

B) Niveles de coherencia

Creo que en este punto cabría distinguir cuatro niveles de coherencia con esa idea directriz del modelo actual de regulación del sentido del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado o, lo que es lo mismo, cuatro niveles de consideración hacia la competencia del legislador (autonómico) *ratione materiae*.

Un primer nivel de coherencia o consideración «máxima» obligaría a justificar autónomamente (en principio, sobre la base de competencias sustantivas distintas de la propia competencia sobre el procedimiento administrativo común) cada una de las excepciones a la regla general del silencio positivo establecidas por el propio legislador estatal, incluso dentro de la misma Ley 39/2015, lo que, aun siendo tal vez factible, resultaría un tanto artificioso y contrario a esa libertad inicial reconocida al legislador estatal en la definición del modelo (106).

(106) En algunos supuestos de silencio negativo no sería difícil encontrar ese fundamento competencial autónomo. Así, el de las solicitudes que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente», como legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), el de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), o incluso el de la adquisición de facultades sobre el dominio o el servicio público, como legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE). Pero en los demás (derecho de petición, recursos y solicitudes de revisión de oficio y ejercicio del derecho de acceso a la información pública) habría que recurrir, tal vez de manera un poco forzada, a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18) o a una interpretación extensiva (y por lo tanto no deseable) de las normas de procedimiento administrativo común «singulares» (STC 130/2013).

Un segundo nivel de coherencia o consideración «media» permitiría al legislador estatal, al amparo de su competencia sobre el procedimiento administrativo común, el establecimiento, como dice la jurisprudencia (STC 143/2017, FJ 23), de supuestos de excepción a la regla general del silencio positivo «sin referencia a sectores materiales concretos».

Un tercer nivel de coherencia o consideración «mínima» le permitiría añadir a esos supuestos otros en los que «aun afectando a una materia o sector concreto», «se establece una regla general [distinta del silencio positivo] predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa», que es, como ya sabemos, la opción escogida por el Tribunal en la doctrina ya analizada, en base a la consideración también de estos supuestos, pese a su referencia a materias o sectores concretos, como «reglas generales» en la regulación del silencio administrativo (STC 143/2017, FJ 23).

Y, finalmente un nivel de coherencia o consideración «nula» es el que permitiría al legislador estatal (del procedimiento administrativo común) excepcionar a su antojo la regla general del silencio positivo por él mismo establecida en cualquier caso, incluso en relación con «concretos procedimientos administrativos» dentro de materias o sectores igualmente concretos.

C) Mínimo de coherencia

Como decimos, el Tribunal Constitucional se ha inclinado, a través de la doctrina formulada en las sentencias analizadas (a partir de la STC 143/2017, FJ 23), por la tercera de las cuatro opciones indicadas, es decir, por imponer al legislador estatal (del procedimiento administrativo común) al menos un «mínimo» de coherencia con su propio «modelo» de regulación del sentido del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, aceptando como integrantes del «modelo» (y se encuentren dentro o fuera de la Ley de aquel nombre) todas aquellas excepciones (a la regla general del silencio positivo) que puedan todavía merecer la consideración de «reglas generales», incluso por referencia a materias o sectores concretos, descartando solo la fijación indiscriminada de supuestos de silencio negativo para simples casos o procedimientos concretos, lo que supondría una desconsideración absoluta hacia el legislador (autonómico) competente por razón de la materia y una falta absoluta de coherencia con el propio modelo establecido.

Vistas así las cosas, es decir, reconstruida o explicada en estos términos la doctrina constitucional que nos ocupa, creo que nada se le puede reprochar. Si no hay una exigencia constitucional «absoluta» de consideración hacia al legislador sectorial (autonómico) competente en la regulación del sentido del silencio, sino únicamente «relativa», esto es, en términos de coherencia con el propio modelo establecido, nada hay que objetar a que el Tribunal Constitu-

cional se limite a exigir al legislador estatal un «mínimo» de coherencia, sin imponerle otros grados superiores (107).

Mis propias dudas al respecto han quedado desvanecidas tras esta laboriosa (auto)explicación del sentido de unas sentencias que, en principio, me parecieron llamativas y sorprendentes.

3. Una posible propuesta alternativa

No obstante, no me resisto a añadir que también es posible (incluso tal vez preferible) que el legislador estatal (del procedimiento administrativo común) adopte como pauta futura de actuación, aunque no tenga la obligación constitucional de hacerlo, un nivel «medio» de coherencia y consideración, descartando la fijación de excepciones a la regla general del silencio positivo por referencia a sectores concretos (sea con carácter general o para supuestos específicos), y poniendo siempre a contribución en estos casos (si dispone de ella) una competencia sectorial de carácter sustantivo.

Con este nivel «medio» de exigencia, habría que revisar la nunca bien explicada (y tal vez pie forzado de toda la construcción) «regla general» establecida por el propio legislador estatal del silencio positivo *secundum legem* en las licencias urbanísticas, aunque, como sabemos, no fue cuestionada en el proceso conducente a la STC 143/2017. Y habría que dotar de un fundamento competencial sustantivo a la nueva «regla general» del silencio negativo en los procedimientos de autorización de actividades que «puedan dañar el medio ambiente», que no sería difícil de encontrar en la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), aunque bajo esta nueva óptica competencial resultaría más evidente, si cabe, la conveniencia de reformular este supuesto para limitarlo, como aquí se propone, a los casos de actividades con potenciales daños ambientales «significativos».

No habría espacio, pues, en esta construcción para la trilogía de silencios que se deduce de la doctrina establecida por la STC 143/2017 (común general y especial y privativo o doblemente especial), sino únicamente dos tipos de silencio: (a) el *común*, integrado por la regla general del silencio positivo y las excepciones a esa regla general establecidas «sin referencia a

(107) Lúcidamente, y en términos más sencillos, J.A. RAZQUIN LIZÁRRAGA (2019: 418-419) interpreta que «la doctrina constitucional ha adoptado una interpretación amplia de la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común en cuanto al sentido del silencio. El Estado tiene un amplio margen de discrecionalidad y oportunidad política para regular el silencio administrativo (como destaca la STC 143/2017, FJ 23; y reitera la STC 70/2018, FJ 9), sin estar vinculado por el régimen general del silencio administrativo establecido en la LPACAP, ya que esta no constituye —a diferencia de las CC AA— canon de enjuiciamiento de la legislación estatal solo contratable con el art. 149.1.18 CE (STC 149/2011, de 28 de septiembre, FJ 5)».

sectores materiales concretos», así como por el resto de normas que componen el actual modelo de regulación del silencio (obligación de resolver, plazos, fechas de inicio de su cómputo, etc.); y (b) el *especial*, integrado por las otras posibles excepciones a la regla general del silencio positivo establecidas por el legislador en cada caso competente *ratione materiae* (estatal o autonómico), respetando los demás condicionantes del modelo («exigencias imperiosas de interés general», etc.).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2017): «La inactividad de la Administración», en E. Gamero Casado (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen jurídico básico del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, Tomo I, pp. 1217-1267.
- ALONSO MAS, María José (2017): «De nuevo sobre la prevalencia del derecho estatal y la inaplicación judicial del derecho autonómico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 203, pp. 235-265.
- ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel (2012): «El régimen jurídico en los procedimientos ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: consideraciones críticas», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 3, núm. 2, pp. 1-27.
- AYMERICH CANO, Carlos (2013): «Subvenciones y Estado Autonómico (Crítica de la última jurisprudencia constitucional)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, pp. 221-257.
- BAÑO LEÓN, José María (2009): *Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 564 pp.
- (2018): «Artículo 149.1.18º», en M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.), *Comentarios a la Constitución española (XL aniversario)*, Madrid, Wolter Kluwers, Tomo II, pp. 1376-1384.
- BLANES CLIMENT, Miguel Angel (2014a): *La transparencia informativa de las Administraciones públicas (el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa)*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 723 pp.
- (2014b): «La incidencia de la nueva Ley de transparencia en materia ambiental», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 28, pp. 115-150.
- BLASCO HEDO, Eva y MORA RUIZ, Manuela (2019): Seminario de Investigación «20 años de la prevención y el control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas», *Actualidad Jurídica Ambiental (AJA)*, número especial 88/2, 320 pp.

- BUENO ARMIJO, Antonio (2015): «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de subvenciones y la irrupción de las “actividades jurídicas típicas de la Administración” y los “procedimientos administrativos comunes singulares” en la doctrina constitucional», en M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porras (Coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas (libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela)*, Madrid, Iustel, pp. 63-83.
- CANO CAMPOS, Tomás (2016): «El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración», en *Revista de Administración Pública*, núm. 201, pp. 25-68.
- CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2009): «La inaplicación del silencio positivo como vía para la obtención de licencias urbanísticas *contra legem* (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009)», en esta REVISTA, núm. 34, pp. 449-480.
- CASADO CASADO, Lucía (2014): «Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental», en *Revista de Administración Pública*, núm. especial 99-100, pp. 819-846.
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (1992): *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas, 334 pp.
- (2014): «La relevancia del artículo 149.1.18 CE en la reforma de los estatutos de autonomía. Valoración a propósito de la STC 31/2010, del 28 de junio», en J. Rodríguez-Arana Muñoz y E. Jinesta Lobo (Dirs.), *El Derecho Administrativo en perspectiva: en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, Buenos Aires, Editorial RAP, Tomo I, pp. 227-242.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2017): «¿Puede el juez inaplicar la ley autonómica por razón de la prevalencia del derecho estatal?: estado actual de la cuestión», *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 186, pp. 47-82.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2018a): «La transparencia pública: pasado, presente y futuro», en esta REVISTA, núm. 51, pp. 213-243.
- (2018b): «Información ambiental y transparencia pública», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 39, pp. 19-68.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUÍO, José María (2017): *El derecho al acceso a la información pública en España*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 407 pp.
- GAMERO CASADO, Eduardo, «La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público», en E. Gamero Casado (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común*

- y *Régimen jurídico básico del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, Tomo I, pp. 154-263.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (1982): *Curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Madrid, Civitas, Tomo I, 710 pp.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1999): «Título preliminar», en J. González Pérez y F. González Navarro, *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2ª ed., Madrid, Civitas, Tomo I, pp. 27-467.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2018): «La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días», en *Revista de Administración Pública*, núm. 207, pp. 127-175.
- GUICHOT REINA, Emilio (2016): «El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33, pp. 125-162.
- LACRUZ MANTECÓN, Jesús (2005): «La articulación competencial del régimen de las subvenciones en la Ley General de Subvenciones», en F. López Ramón (Coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 41-63.
- LIFANTE VIDAL, Isabel (2018): *Lo público y lo privado. Problemas de ética jurídica*, Montevideo, Editorial B de f, 150 pp.
- LÓPEZ MENDUO, Francisco (2016): «Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma», en Francisco López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Instituto García Oviedo, pp. 13-39.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1993): «Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 97-130.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2004): «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», en *Revista de Administración Pública*, núm. 165, pp. 29-52.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1965): «Silencio positivo y actividad autorizante», en *Revista de Administración Pública*, núm. 48, pp. 205-239.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1993): «Reflexiones sobre el procedimiento administrativo común», en *Revista de Administración Pública*, núm. 131, pp. 7-33.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2006): «El silencio administrativo en el acceso a la información en materia ambiental (Comentario a la STJUE de 21 de abril

- de 2005, asunto C-186/04), *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, pp. 163-175.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2016): *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 365 pp.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1993): «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (Dir.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, pp. 21-40.
- (2017): «Sobre el alcance del título competencial “procedimiento administrativo común” y su nueva traducción legal», en L. Míguez Macho y M. Almeida Cerrada (Coords.), *Los retos actuales del Derecho administrativo en el Estado autonómico (Estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor)*, Santiago de Compostela, Fundación Democracia y Gobierno Local y Andavira Editora, S.L., pp. 477-492.
- POMED SÁNCHEZ, Luis (2005): «Los ámbitos territorial y temporal de aplicación de la Ley», en G. Fernández Farreres (Dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 65-129.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio (2018): «El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro», en *Revista catalana de dret ambiental*, Vol. IX núm. 1, pp. 1-58.
- (2019): «El silencio administrativo en la Ley 39/2015 desde la jurisprudencia constitucional (A propósito de la STC 70/2018, de 21 de junio)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113, pp. 407-427.
- SANZ RUBIALES, Íñigo (2006): «Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 171, pp. 181-214.
- (2019): «La desaparición del silencio positivo de las licencias ambientales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 11, pp. 96-105.
- TARDÍO PATO, José Antonio (2004-2005): «Las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en relación con el procedimiento administrativo», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 296/297, pp. 163-189.
- TORNOS MÁS, Joaquín (2015): «El procedimiento administrativo común en el derecho interno y en el derecho comunitario», en M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porras (Coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas (libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela)*, Madrid, lustel, pp. 229-254.

- VALENCIA MARTÍN, Germán (2018): *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 231 pp.
- (2019): «Jurisprudencia constitucional: *Fracking*, punto y final», en F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Madrid, Ciemat (en curso de publicación).
- VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Coords.) (2014), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público (del derecho de acceso a la reutilización de la información)*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 797 pp.