

El silencio administrativo y la inactividad administrativa: quiebra del principio de buena administración en el siglo XXI*

The administrative silence and the inactivity administrative: failure of the good administration principle within the XXI century

YOLANDA HERNÁNDEZ VILLALÓN

Doctoranda en la Universidad Autónoma de Madrid
madrid.nyc15@gmail.com

Recibido: 19.10.2025 Aceptado: 10.01.2026

Cómo citar: Hernández Villalón, Yolanda, “El silencio administrativo y la inactividad administrativa: quiebra del principio de buena administración en el siglo XXI”, *Revista de Estudios Europeos* volumen (2025): *Revista de Estudios Europeos* 87 (2026): 608–639.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/65m3xs10>

Resumen: El presente trabajo pretende cuestionar la viabilidad jurídica de dos figuras como el silencio administrativo y la inactividad administrativa en la actualidad, creadas en un contexto jurídico, tecnológico y social muy distinto al existente en el siglo XXI. El objetivo es recordar la motivación inicial de su empleo, y reflexionar sobre si su utilización en la administración vigente tiene fundamento, o representa una manifestación de mala administración. La UE carece de regulación expresa sobre los plazos de respuesta de las instituciones europeas, examinando el posible abuso de su empleo, tanto a nivel europeo como a nivel nacional. En definitiva, se cuestiona si sendas figuras son compatibles con el principio de buena administración consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en la Agenda 2030 (ODS, 16).

Palabras clave: silencio administrativo; inactividad administrativa; mala administración; ley de procedimiento administrativo común europeo; Agenda 2030

Abstract: This article aims to question the legal viability of two concepts, administrative silence and administrative inactivity, created in a very different legal, technological, and social context

than the current 21st century. The objective is to recall their initial motivation and reflect on whether their use by the Administration is justified or represents a manifestation of mismanagement. The UE has not a specific regulation of the deadlines to answer the citizens' claims. It is examined the possible abuse of applying them in a European and national level, and questioning why they have become the standard responses in general, to address citizens' requests. Finally, the article analyzes, if this fits into the principle of good administration set forth the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the 2030 Agenda (SDG, 16).

Keywords: administrative silence; administrative inactivity; mismanagement: european administrative procedure Act; 2030 Agenda

INTRODUCCIÓN

La figura del silencio en su vertiente formal (silencio en sí) y material (inactividad administrativa), como veremos, fue configurada como una garantía para el ciudadano, con el fin de dotar al silencio/inactividad de una significación jurídica.¹

El silencio y la inactividad se han convertido en una fórmula de respuesta recurrente de la Administración, vulnerando el deber de resolver los procedimientos administrativos o, en su caso, la obligación de realizar las prestaciones debidas o ejecutar sus propios actos.

La paradoja que se produce es crítica, pues una construcción jurídica como la figura del silencio que fue ideada como una garantía del administrado, resulta que, en la práctica, se maneja como una herramienta para evitar pronunciarse y, por así decirlo, “dejar fenecer” las peticiones de los ciudadanos. A su vez, la inactividad material al tratarse de una acción recogida de forma bastante estrecha en el artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa, deja fuera múltiples omisiones e inactividades que quedan sin respuesta jurídica.

Ante la posible crítica de que el debate está superado, con el examen de la jurisprudencia puede comprobarse que sendas figuras siguen suscitando

¹ Cfr. Gascón y Marín, V (1946). “*Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española*”. Tomo I, novena edición, p. 193.

actualmente, numerosas dudas jurídicas en el tráfico jurídico administrativo, propiciando así, constantes pronunciamientos judiciales.²

Es dudoso que ambas figuras puedan mantenerse en una concepción del Estado de Derecho propia del siglo XXI, es necesario un cambio de paradigma que permita evolucionar del derecho subjetivo incondicional de la Administración a utilizar ambas figuras, como ocurre ahora, a un uso restrictivo de sendas ficciones.

En una primera aproximación, el silencio y la inactividad administrativa se configuran como una suerte de facultad reglada que, si es incumplida, genera responsabilidades, incluso singularizadas, en el ámbito penal, y disciplinario, fundamentalmente. No obstante, es dudoso que la exigencia de responsabilidades a distintos niveles de forma singularizada, garantice la eliminación del uso indebido de sendas figuras.

La posibilidad de establecer un sistema que permita sancionar a la Administración por su pasividad, encaja en la vía de responsabilidad patrimonial a los funcionarios [artículo 36.1 y 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP)], que ha resultado insuficiente para paliar el uso del silencio administrativo como respuesta recurrente. Ni siquiera la previsión de la exigencia de responsabilidad penal al funcionario (artículo 37 de la LRJSP), soluciona el problema, porque los delitos tipificados en el Título XIX el Código Penal español tienen por objeto proteger a la administración, de hecho, la rúbrica del Título es “*Delitos contra la Administración pública*”, pero no existe tipificada la conducta de funcionario que dejare sin contestar

²La STS de 8 de noviembre de 2022 (recurso de casación nº 197/2022), examinó si procede la imposición de las costas procesales y, de proceder, si pueden imponerse en su totalidad al recurrente, que formuló recurso contencioso contra un acto administrativo presunto desestimatorio, de la reclamación en vía administrativa. El Alto Tribunal entendió que, “*la falta de resolución expresa no excluye la regla de vencimiento, sin perjuicio de que la sentencia de la instancia pueda valorar, que esa falta constituye que existen dudas de hecho o de derecho para aplicar la excepción de imposición de costas.*”. Asimismo, el ATS de 6 de noviembre de 2024 (recurso de casación nº 5797/2023) propone el alcance de la inactividad de una Administración autonómica, ante el requerimiento de otra local, para que licite y contrate las obras de un centro educativo.

solicitudes o peticiones de ciudadanos. La previsión de un posible tipo penal puede ser un importante incentivo para que en caso de que el funcionario no pueda responder, al menos, recabe la información y documentaciones necesarias que permitan conocer las causas del silencio, y en su caso, exigir ulteriores responsabilidades.

La viabilidad de la exigencia de una responsabilidad contable, derivada del artículo 36.3 de la LRJSP³ ha sido suscitada también. Ahora bien, la jurisprudencia ha calificado este tipo de responsabilidad, como responsabilidad civil, no contable.⁴

La jurisprudencia delimita como responsabilidad contable propiamente dicha, la prevista en los artículos 176 y 177.1.f) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, es decir, cuando derive de lo actuado por gestores de fondos públicos, que adopten resoluciones o realicen actos con infracción de la mencionada ley, es decir, infracciones de naturaleza presupuestaria (STS, Sala 3ª, de 17 de abril de 2008, recurso nº 7452/2002, con cita de la STS, de 7 de junio de 1999). En consecuencia, esta vía aboca al ciudadano a que, tras reclamar ante la propia administración, su procedimiento continuará, en su caso, en vía jurisdiccional civil con los gastos y perjuicios que le supone.

La otra vía utilizada para intentar paliar los perjuicios al ciudadano ha sido extender la teoría estimatoria del silencio administrativo, aunque en la práctica es poco eficaz, por las excepciones que aplican.

Por tanto, se considera clave para un ejercicio de autocrítica y de viraje hacia la garantía de los derechos individuales, más que centrar la preocupación del funcionamiento de la administración en la protección de la organización, aunque esta sea ineficiente.

Por tanto, no existen medidas eficaces para reducir o eliminar el uso de ambas figuras.

³ El artículo 36 de la LRJSP señala: “la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiere concurrido dolo, o culpa o negligencia graves”.

⁴ STS, Sala 3ª, de 7 de junio de 1999 (recurso nº 6676/1994).

A ello se une que en el Derecho de la Unión Europeo no existe siquiera una regulación uniforme del procedimiento administrativo, ni, por tanto, del silencio o la inactividad, por lo que no cabe acudir a esta fuente para buscar soluciones.

En los ordenamientos nacionales europeos no existe una regulación muy distinta sobre estas ficciones legales, salvando el Derecho alemán que permite recurrir judicialmente el silencio o la inacción y que el juzgador compela a la Administración a responder o a actuar –mediante una resolución dictada en única instancia-, por lo que no parece que en esa vertiente existan tampoco opciones claras para plantear alternativas *lege ferenda*.

De todo lo expuesto, cabe afirmar que la ineficacia de los anteriores recursos como fuentes de posibles soluciones, aboca a centrarse en la raíz de la existencia de ambas instituciones jurídicas, es decir, si actualmente pueden seguir considerándose unas ficciones jurídicas válidas en una Administración del siglo XXI, nutrida por principios de actuación muy distintos a los que motivaron la implantación de sendas figuras, cuestiones que serán objeto de otro análisis.

En este caso, nos centramos en el estado de la cuestión, es decir, en una primera parte centrada en la motivación de la creación de las figuras y su validación derivada del discurso de la hegemonía del poder, con una breve referencia a su evolución jurídico-histórica en algunos países europeos, y, por tanto, su influencia en el Derecho administrativo europeo.

1. ORIGEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El aspecto fundamental a examen se centra en el origen y la motivación de la creación del silencio administrativo y su aspecto material, es decir, las razones que fundamentaron la permisividad de la pasividad administrativa como parte del funcionamiento administrativo de respuesta al ciudadano, concediendo a la administración el privilegio de no contestarle en cuestiones propias del servicio público, y que por Ley está obligado a responder.

Para ello, es relevante tener en cuenta hasta qué punto el factor temporal de la respuesta administrativa fue un aspecto a considerar en la concepción del Estado de Derecho, y si la obligación de resolver admite matizaciones, como las que representan el silencio y la inactividad, sin erosionar los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de eficacia administrativa.

El punto de partida sería ¿por qué se configura el silencio administrativo y la inactividad, a favor de la Administración?, ¿qué las originó y avaló su uso, cuando *per se* parecen perjudicar al destinatario último de la actividad administrativa, al ciudadano/interesado?.

Pasamos a recoger una aproximación a las causas de su creación y validación en el tráfico jurídico administrativo, así como los posibles motivos que han favorecido perpetuarse en la práctica administrativa en los diferentes ordenamientos europeos, por la influencia que han constituido en la configuración del derecho administrativo europeo.

1.1. Origen, fundamento y perspectiva comparada

Nos centraremos en una referencia a los sistemas alemán, francés e italiano.

1.1.1 Alemania

La concepción liberal alemana del Estado de Derecho de mediados del siglo XIX desarrolló dos vertientes motivadoras de ese privilegio de la Administración:

1ª.- La versión estrictamente teórica fundada en la reforma administrativa de Prusia, caracterizada por la realización de la unidad alemana y el traspaso del Estado prusiano al *Reich*(imperio) alemán, defendía “*Para la simple administración debe prevalecer el pensamiento de la simplificación de las instancias, de la energía del sistema burocrático, de la rigurosa subordinación de los agentes ejecutivos bajo la dirección del ministro*”, con el fin de que el procedimiento administrativo respondiese a criterios de agilidad y rapidez.⁵

⁵Cfr. Aguado I Cudola, V. (1998) “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del estado constitucional”, Revista de Administración Pública, nº 145, pp 329-362.

2ª.- La visión más restrictiva inspirada en el jurista Friedrich Julius STAHL se centra en utilizar el derecho para limitar el poder, más que para organizar racionalmente el Estado y las relaciones con los administrados, siendo esta corriente la que finalmente prevaleciera, constituyendo en palabras de BULLINGER, un “estrechamiento” en el concepto del Estado de Derecho⁶.

Pero, ¿qué motiva ese predominio?: la constitución del Estado alemán se caracterizó por estar fuertemente influenciada aún por la vigencia del “*principio monárquico*” que dotaba a la Corona y a su ejecutivo de inmunidad en determinados aspectos, de ahí que el control del tiempo en la actuación administrativa permaneciera en manos de la Administración activa e inmune a cualquier tipo de fiscalización.

Otto MAYER añadió que el principio de Estado de Derecho se limitaba, fundamentalmente, “*a vincular a la Administración, en lo que atañe al contenido de sus decisiones y al contenido de las leyes*” para así fortalecer los poderes del monarca (del *Reich*) alemán, garantizándole un espacio de actuación en lo que la Constitución no había otorgado expresamente al Parlamento, por tanto, dentro de esa concepción del Estado de Derecho el factor temporal de respuesta a los ciudadanos, no es primordial⁷.

En esa configuración del Estado de Derecho alemana destacan la eficacia de los reglamentos con efectos *ad extra* y los reglamento con efectos *ad intra*, siendo estos últimos los que regulan las medidas de agilización de la Administración pública y cuyo control en el orden contencioso-administrativo, es más complejo.

No obstante, Alemania no promulga hasta 1977 una Ley de procedimiento administrativo, y ello, porque hasta ese momento la actuación administrativa que está muy reglamentada internamente se encuentra

⁶Cfr. Bullinger, Martín (1991) “Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y de la sociedad (directivas constitucionales para una reforma), Revista Española de Derecho Administrativo, 69, enero-marzo, pp 5-16.

⁷Agudo I Cudola, V (1998). “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del estado constitucional”, cit. pp 345-346.

enfocada, esencialmente, en la eficacia, más que en las garantías de los administrados.

Des del punto de vista procesal, para denunciar una falta de respuesta a una petición ante la Administración, en el ordenamiento alemán opera la denominada la demanda de imposición regulada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 21 de enero de 1960. Este tipo de demandas fiscalizan el comportamiento de la Administración, ante una desestimación o falta de respuesta al ciudadano. En el primer caso, cuando la Administración ha denegado una petición (abgelehnt), el particular puede interponer la demanda denominada “*de denegación*” (Weigerungsklage), mientras que, si la Administración no de contesta (unierlassen), el particular deberá interponer, en su caso, la demanda “*por inactividad*” (Untätigkeitsklage).

En todo caso, Alemania sigue las consignas europeas incorporadas por la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado del interior, aceptando el mecanismo de ficción jurídica que califica el silencio de la administración como un acto presunto estimatorio, de ahí que el derecho alemán incorporara mediante la Ley de 11 de diciembre de 2008, las denominadas “*autorizaciones positivas ficticias*”.

1.1.2 Francia

La configuración francesa del *État legal* se centró en el punto de vista organizativo de los poderes del Estado, basándose en garantizar la supremacía de las Leyes. Ello supone que la “*justicia administrativa*” se constituye como un medio de control de la actuación administrativa, más que como garante de los derechos individuales. En consecuencia, para llevar a cabo ese control se opta por una Administración centralizada y extensa, que pueda abarcar todas las cuestiones surgidas por los ciudadanos.⁸

Por el impacto que el nacimiento de la teoría del silencio administrativo negativo en Francia ha supuesto en algunos ordenamientos europeos y

⁸Cfr. Chevallier, Jacques (1992) “*L’État de droit*”. Montchrestien, París, pp 14-15

especialmente, en la normativa de la Unión Europea, es conveniente una breve explicación de las causas de su configuración:

a) La primera referencia se contiene en el artículo 7 del Decreto imperial de 2 de noviembre de 1886, relativo al recurso interpuesto contra las decisiones de autoridades gubernamentales subordinadas al ministro. Esta medida se encuadra en el II Imperio, vigente el reinado de Napoleón III, con la finalidad de conseguir una Administración más justa, simplificando así la tramitación para responder de forma más rápida los asuntos para respetar los plazos.

b) En segundo lugar, del artículo 3 de la Ley de 17 de julio de 1900 generaliza ese sentido del silencio a todos los recursos interpuestos contra una decisión administrativa, con el objetivo de facilitar el acceso de recursos al *Conseil d'État*, es decir, para fortalecer el Estado se favorece el recurso “*a posteriori*” por exceso de poder. Tal concepción no persigue garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, sino “*contenter*” a los interesados mediante la impugnación ante los órganos superiores, de los abusos administrativos de autoridades inferiores, lo que propiciaba a su vez, que no llegaran tales actuaciones a conocimiento del jefe del Gobierno.⁹

En definitiva, tal proceder extendió la idea de que el control de la actuación administrativa recae en el juez, es decir, se desplaza a la jurisdicción contenciosa-administrativa, en lugar de habilitar mecanismos que permitan una justicia administrativa esencialmente subjetiva, es decir protectora de los derechos individuales, más que de la legalidad.

El desarrollo legislativo en materia de procedimiento administrativo culminó con la Ley de 12 de noviembre de 2013, que incorpora, el silencio estimatorio como principio en las relaciones administración-administrados.

⁹Burdeau François (1989) “Histoire de l’administration française du 18e au 20e siècle”. Montchrestien, p.303.

No obstante, su aplicación está sujeta a numerosas excepciones¹⁰, a lo que se une la exigencia de numerosas formalidades para realizar la solicitud ante la Administración, dificultando así, la viabilidad de la petición para reconocerle, transcurrido el plazo, el sentido positivo que en principio le es predicable al silencio.¹¹

1.1.3 Italia

Sin perjuicio de que la corriente alemana y la francesa sirven de base, con carácter general, para la articulación del silencio administrativo en la Unión Europea, se hace una mera referencia a Italia.

Las críticas a la falta de garantías frente a la inactividad de la Administración, tanto para dar respuesta a las peticiones de los interesados, como para resolver los recursos administrativos, se hacen valer en el Senado italiano en el siglo XIX. Ahora bien, al silencio administrativo y a la inactividad, no se les reconocía relevancia jurídica en el sistema de la época, sino que se consideraba una cuestión propia del ámbito moral y político, lo que abocaba al estudio caso por caso¹².

¹⁰Desprairies Armand (2016) “El silencio administrativo positivo en el derecho francés: Estudio desde la perspectiva de la reforma del 12 de noviembre de 2013”. Revista Administración & Ciudadanía, vol. 11, nº 1, p. 271. Los casos para los que no rige el sentido positivo del silencio administrativo se regulan en los artículos 231-4 y 231-5 del *Code des Relations entre le Public et l'Administration*, y entre otros, se encuentra el supuesto de que la solicitud no persigue una decisión de impacto individual; o si la petición no se inscribe dentro de un procedimiento previsto por un texto legislativo o reglamento o tenga carácter de reclamación o recurso administrativo; o si la solicitud es de tipo económico a excepción de las relacionadas con la seguridad social en aquellos casos previstos por decreto.

¹¹Cfr. Fernández Espinar, L.C. (1986) “Aspectos sustanciales y procesales del silencio administrativo y de la inactividad de la Administración en los ordenamientos jurídicos, alemán, francés e italiano”, cit. pp.222-223. se requiere que la petición se dirija correctamente a la administración competente para que comience el cómputo del plazo; la solicitud debe ir acompañada de un acuse de recibo que refleje cierta información obligatoria por la administración (fecha de entrada, significado del silencio), y ésta puede obviar su cumplimiento.

¹²Contenido en los Debates. Legislatura XVI, 2ª Sesión 1887-88, del 22 de marzo de 1888, pp 1229-1232.

En consecuencia, el carácter autoritario del Derecho administrativo italiano se vio reforzado por las corrientes jurídico-alemanas a principios del siglo XX, ostentando el acto administrativo la hegemonía en el devenir administrativo.

En Italia, el silencio positivo tiene actualmente un carácter expansivo, siendo recogido en numerosas disposiciones con el objetivo de orientarse a una Administración menos interventora y más abierta.

El ordenamiento admite tres modalidades de silencio administrativo: silencio positivo (*silenzio- accoglimento*), silencio negativo (*silenzio- rigetto*), y silencio-incumplimiento (*silenzio- inadempimento*).

A los efectos de las figuras que estamos examinando silencio e inactividad administrativa, el equivalente italiano, se corresponde con el silencio-incumplimiento que será recurrible: cuando la Administración no actúa (bien de oficio, bien a instancia de los particulares) dentro del plazo señalado por las leyes si éstas no contienen ninguna referencia al significado de ese silencio; cuando las Leyes se limiten a facultar a los interesados para recurrir en vía judicial contra dicho silencio; o, en los supuestos en los que la legislación impone a las autoridades ejercer la potestad discrecional, dentro de un plazo y a instancia de parte, y las leyes establecen que el silencio se entiende como denegación¹³.

Por último, realizamos una mera referencia al Reino Unido donde, si bien no existe una regulación o reconocimiento expreso del silencio administrativo en el derecho doméstico, la Administración utiliza, igualmente, ese medio de “respuesta”, intentando arbitrar entre los intereses individuales del ciudadano y el interés público según el caso concreto¹⁴.

¹³Cfr. Fernández Espinar, L.C. (1986) “Aspectos sustanciales y procesales del silencio administrativo y de la inactividad de la Administración en los ordenamientos jurídicos, alemán, francés e italiano”, cit. pp.226-227.

¹⁴ Cfr. Gordon Kennedy, Anthony (2008). “Administrative silence in the UK”, en la obra “Droit comparé de la procédure administrative” (2016), Bernard Auby (dir), (2008), pp 719.

Como corolario de todo lo expuesto, cabe destacar que, la evolución de los ordenamientos europeos examinados confluye en una sustancial identidad al enfocar el silencio administrativo y la inactividad, caracterizados por la ausencia de foco en el ciudadano como destinatario del adecuado uso de la Administración.

Las soluciones coinciden con carácter general, en el “*control a posteriori*” de ambas figuras, es decir, los particulares acuden a los Tribunales transcurrido un determinado plazo de tiempo desde la presentación de la solicitud, o desde la presentación del recurso administrativo, o desde que se solicita una actuación administrativa¹⁵.

Por tanto, para poner fin a la pasividad administrativa, conforme recogió J. Laveissière en su obra *Le silence de l'Administration* (1984), el mecanismo de la ficción jurídica que califica el silencio como un acto estimatorio, según se ha optado en la mayoría de ordenamientos europeos, es ineficaz para dar una respuesta adecuada al interesado.

1.2 Situación en el Derecho español

Como hemos visto al tratar el origen y el fundamento de la inactividad administrativa en la concepción del Estado de Derecho, lo fundamental fue establecer una estructura organizativa de poderes con un cierto margen de impunidad, primando así, una configuración del sistema, por encima de la garantía de los derechos individuales.

En la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889 no existe ninguna cláusula general sobre el silencio administrativo. No obstante, la técnica de la institución ya era en aquellas fechas utilizada por nuestro Derecho, pues el R. D. de 23 de marzo de 1886, regulador de las reclamaciones en vía gubernativa previa a cualquier demanda de carácter civil contra la

¹⁵Cfr. Fernández Espinar, L.C. (1986) “Aspectos sustanciales y procesales del silencio administrativo y de la inactividad de la Administración en los ordenamientos jurídicos, alemán, francés e italiano”. Revista Documentación Administrativa, nº 208, pp. 219-228.

Administración pública, admitía que el transcurso del plazo de cuatro meses sin que la Administración resolviese la reclamación, dejaba abierta al particular la posibilidad de dirigirse al Tribunal competente.¹⁶

Una primera solución a la existencia del silencio administrativo como medio de respuesta al ciudadano, sugirió articular un recurso de queja ante el superior jerárquico, pero tal actuación no garantizaba suficientemente que los individuos obtuvieran una respuesta, porque los obligados a resolver el recurso en ese caso podían incurrir igualmente en pasividad¹⁷.

Como es sabido, la teoría del silencio administrativo en España sigue la corriente francesa, por tanto, situando en primer término la estructura organizativa y potestativa administrativa, por encima de los derechos subjetivos de los ciudadanos.

Pero ¿qué motiva que el derecho español adopte el modelo francés?, concretar este aspecto es relevante a efectos de concluir si la situación que justificó la configuración del silencio administrativo con corte autoritario, como la vertiente francesa, tiene cabida en la situación nacional y política actual.

El Estado español desde mediados del siglo XIX está sujeto a numerosas inestabilidades políticas y a gobiernos, esencialmente, autoritarios, ello propició la constitución de una Administración sólida, con fuerte infraestructura para recaudar impuestos y órganos que aplicasen la legalidad para procurar cierta estabilidad.¹⁵

El hito legislativo francés que sirvió de base para la regulación de la materia fue la citada Ley francesa de 17 de julio de 1900, que generalizó el sentido del silencio como desestimatorio, para los recursos interpuestos contra una decisión administrativa.

En consecuencia, la justicia administrativa queda retenida en la propia Administración, pero sin articular realmente una organización que la cumpla en el sentido propio que se predica de toda “*justicia*”.

¹⁶Garrido Falla, F. “La llamada doctrina del silencio administrativo”. Revista de la Administración Pública, nº 16, (1955), pp 89.

¹⁷Martínez Useros, E. (1947) “*La teoría del silencio administrativo en el régimen jurídico local español*”. Revista de estudios de la Vida Local, nº 32 (marzo-abril), pp 166.

En la fase preconstitucional la incorporación de la teoría del silencio administrativo francés en el ordenamiento español se plasmó en la regulación local, en concreto, en el Estatuto Local de 8 de marzo de 1924 (artículos 253, 254 y 268), en el Estatuto Provincial de 21 de marzo de 1925 (artículo 174), en la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, así como en el aún vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.

Esas referencias constituyen las bases para la regulación en la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo. El artículo 94 de la Ley configura el silencio como desestimatorio, constituyendo una mera ficción legal¹⁸ a efectos exclusivamente procesales con la finalidad de permitir - que no obligar- al interesado, a interponer el recurso que proceda, lo que no excluye la obligación de la Administración de dictar resolución expresa. En términos similares se pronunció el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa de 1956. Este enfoque es el

¹⁸Cfr. Garrido Falla F. (1955) “La llamada doctrina del silencio administrativo”. Revista de la Administración Pública, nº 16, pp 85 a 116, señaló que el silencio administrativo no equivale necesariamente a una resolución administrativa denegatoria, sino que se limita a presumir una decisión (sin que haya porqué de prejuzgarse su sentido positivo o negativo) a los efectos de que plantear la cuestión ante la jurisdicción revisora.

Sobre la consideración del silencio administrativo como ficción legal, Cfr. García de Enterría, E. y Fernández, T. (2004) Curso de Derecho Administrativo I. Duodécima edición. Thomson Civitas, p. 600 señala que el silencio administrativo es “*la ausencia de una voluntad administrativa expresa que es sustituida por la Ley, presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido*”. Las características del silencio administrativo se concretaron en tres aspectos fundamentales: 1º) La regla general del silencio negativo constituye una ficción legal de efectos exclusivamente procesales, limitados a abrir la vía del recurso. Por lo que, no siendo propiamente un acto, sino la ausencia de acto, no es posible vincularle ninguna posible nota de los mismos como su carácter de firme o consentido. 2º) El mecanismo, en principio, se crea para favorecer al interesado, y garantizarle la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional. 3º) El retraso de la Administración en resolver debe determinar su responsabilidad según las normas reguladoras de la misma, con inicial referencia al uso al efecto del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

predominante en el derecho administrativo español, con la salvedad, entre 1992 y 1999¹⁹.

En la etapa post-constitucional, el Tribunal Constitucional señaló que el deber de la Administración de resolver expresamente y en plazo las solicitudes de los ciudadanos “*entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE*” [(STC 71/2001, de 26 de marzo, (rec. amparo 2908/1996)]. Además, el se condicionó la utilización de estas figuras a los efectos perjudiciales que generan, es decir, que “*no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver*” [entre otras, SSTC 6/1986, de 21 de enero; 204/1987, de 21 de diciembre; 180/1991, de 23 de septiembre].

Y como reforzó el máximo intérprete de la Constitución Española la “*obligación de resolver de forma expresa y en plazo, solicitudes de los ciudadanos*”, coherente con la cláusula del Estado de Derecho contenida en el artículo 1.1 del Texto constitucional [STC 52/2014, de 10 de abril (cuestión de inconstitucionalidad n° 2918/2005)].

A pesar de lo indicado, la normativa administrativa sin perjuicio de recoger el deber de resolver por la parte de la Administración, simultáneamente, habilita su incumplimiento a través de la previsión del silencio. Al efecto, el Defensor del Pueblo ya en 1986 señaló que, el uso recurrente del silencio administrativo exigía de respuestas unánimes, sobre todo, por en el ámbito local²⁰, circunstancia que, en lugar de ser corregida, ha proliferado en la actualidad.

¹⁹ A nivel sectorial existe alguna regulación del silencio administrativo en esa época, así, el Decreto 1848/1959, de 22 de octubre, sobre silencio administrativo en los expedientes a que se refiere el Decreto de 26 de enero de 1944, en ceses de personal y modificación de condiciones laborales, para acomodar la respuesta a unas mayores garantías de los trabajadores, otorga sentido desestimatorio al silencio de las peticiones de los empresarios, y añade un elemento relevante a efectos de control de justicia administrativa “*sin perjuicio de la responsabilidad exigible al funcionario que por negligencia diera lugar a ello.*”

²⁰Cfr. El Defensor del Pueblo (1986) “El Defensor del Pueblo y el silencio administrativo. Informe”. Revista de Doctrina Administrativa del INAP, n° 208, p. 211.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992), profundizó en los criterios que había alumbrado la citada regulación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, siendo relevantes a su vez, las modificaciones introducidas por la Ley 4/199, de 13 de enero, y la trasposición de la Directiva de servicios²¹ mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Por último, la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), regula en su artículo 21.1 la obligación de la Administración de resolver y notificar lo resuelto en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, ya sea de oficio o a instancia de parte, así como sus excepciones²². Ahora bien, igualmente, admite la posibilidad de “respuesta” a través de la figura del silencio administrativo que con carácter general tiene sentido positivo (artículo 24 de la LPAC), “*excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario*”.

En definitiva, el silencio administrativo surgió como una técnica al servicio de la Administración y así se mantiene durante su evolución legal, sin perjuicio de las matizaciones introducidas para mitigar las consecuencias que supuso en la práctica al interesado, y la vulneración al principio de legalidad que supone el incumplimiento de la obligación de resolver.

El Derecho administrativo europeo se ve nutrido tanto por los ordenamientos nacionales, como por el Derecho internacional, por lo que, examinados someramente los primeros, pasamos a mencionar los principios que se consideran inspiradores en la concepción actual de

²¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior

²²El artículo 21.1 de la LPAC introduce la excepción a la obligación de resolver para aquellos procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable, o comunicación a la Administración porque dicha comunicación ya no se exige que sea previa.

Administración, según los parámetros internacionales, afectando por tanto a la Administración europea.

2. AGENDA 2030: OBJETIVO 16 DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La propia naturaleza de la Administración europea conlleva la incorporación en el Derecho administrativo europeo, de ciertos aspectos de los Derechos internos de los Estados miembros y del Derecho internacional.²³

En relación a este último, la sensibilidad hacia las dilaciones indebidas de la Administración en la respuesta a peticiones de los ciudadanos ha sido abordada desde la jurisprudencia internacional, así, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, STEDH) de la Gran Sala de 26 de febrero de 2000 (Kudla c. Polonia), aplica cumulativamente los artículos 6.1 y 13 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (en adelante CEDH), dedicados a los derechos a un proceso equitativo y a disponer a nivel doméstico de un remedio efectivo para la defensa del derecho fundamental vulnerado.²⁴

Asimismo, la STEDH de 16 de enero de 2018 (Cuenca Zarzosa v España) reiteró la doctrina establecida en la STEDH de 16 de noviembre de 2004 (Moreno Gómez v España) condenando a España por vulnerar el artículo 8 del CEDH, dedicado al respeto a la vida privada y familiar, por no haber adoptado la administración competente, medidas efectivas para evitar los graves efectos del ruido sobre el demandante, es decir, por la inactividad material administrativa.

En consecuencia, la inacción administrativa ante peticiones individuales puede representar la vulneración de derechos humanos como el derecho a un proceso equitativo y a disponer a nivel doméstico de un remedio efectivo para la defensa del derecho fundamental que se considera

²³Cfr. Arroyo Jiménez, L (2020) “El Derecho administrativo europeo como sistema”, cit. p.175.

²⁴Esta doctrina fue reiterada por la STEDH de 15 de octubre de 2002 (Cañete de Goñi c. España), y las SSTEDH de 8 de octubre de 2002 (Fernández-Molina González c. España), 27 de septiembre de 2011 (Ortuño Ortuño c. España), 8 de junio de 2006 (Sümerli c. Alemania), 26 de julio de 2007 (Stempffer c. Austria).

vulnerado (artículos 6 y 13 del CEDH), o representar la vulneración de derechos tan esenciales, como el derecho a la vida privada o familiar (artículo 8 del CEDH).

Como veremos, el Derecho administrativo europeo comparte esta calificación de derecho fundamental del principio-valor denominado de buena administración (artículo 41 de la CDFUE).

En segundo lugar, la citada Agenda 2030²⁵, si bien no es obligatoria, establece un marco de actuación para mejorar y uniformar los estándares de la sociedad, y el ODS 16 “*Paz, Justicia e Instituciones sólidas*” reclama la necesidad de un cambio institucional y a los efectos que nos ocupan, se centra en la pretensión de transformar las instituciones en organismos eficaces, responsables e inclusivos a todos los niveles.²⁶

En 2015 se puso de manifiesto la importancia de la sensibilidad y la responsabilidad institucional, para propiciar unas políticas de desarrollo sostenible efectivas, que respondiesen al adecuado desempeño de los servicios públicos²⁷.

²⁵ Esta iniciativa de las Naciones Unidas fruto de más de dos años de consultas públicas, colaboración con la sociedad civil y negociaciones entre países, está compuesta por 17 objetivos de desarrollo sostenible, y 169 metas de carácter integrado, que afectan a los ámbitos económicos, sociales y ambientales, que inicialmente perseguía erradicar la pobreza, fortalecer la paz, la igualdad de trato y el acceso a la justicia.

²⁶World Public Sector Report (2023), emitido por el “Department of Economic and Social Affairs, United Nations, titulado <<*Transforming institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic*>>. La motivación esencial de la configuración de este objetivo radicó en el respeto a los derechos humanos para promover sociedades respetuosas con los derechos individuales, sobre todo, en zonas de violencia armada e inseguridad. Este objetivo se ha adaptado a las necesidades de mejora de gobernanza en cada Estado, según sus circunstancias, inspirado en garantizar el ejercicio del derecho a exigir que los funcionarios rindan cuentas de su actuación, y a que exista verdadera libertad de información hacia el ciudadano.

²⁷World Public Sector Report, 2015, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, titulado “Responsive and Accountable Public Governace.

De forma más reciente, en 2025, el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de Naciones Unidas ha concluido, tras la serie de “*webinars*” sobre la Gobernanza Efectiva y el Quinteto del Cambio para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que los países deben asumir un cambio de mentalidad en las instituciones públicas, especialmente sus funcionarios; y, cumplir los principios de transparencia y responsabilidad de las actuaciones administrativas, con el fin de dar respuesta a modelos ágiles de gobernanza centrados en los ciudadanos²⁸.

En definitiva, en virtud de lo señalado ¿tiene sentido que, en una Administración del siglo XXI, caracterizada por la colaboración nacional, la conexión interadministrativa, la implantación electrónica, y el actual contexto social y político, se permita la pasividad administrativa sin control preventivo?, y, ¿tiene cabida que se otorguen unas consecuencias distintas a la pasividad del interesado en el procedimiento?.

El principio de igualdad de armas parece quebrar ante la posibilidad de los incumplimientos administrativos, europeos o nacionales, en lo que concierne a la obligación de dar respuesta a los interesados, a lo que se une, el distinto efecto reconocido al silencio de la Administración, frente a las consecuencias atribuidas al silencio del ciudadano²⁵.

En definitiva, este escenario suscita la necesidad de abordar una reforma para configurar el tiempo de respuesta como un elemento esencial en la actuación administrativa, ya sea europea o nacional.

3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

La progresiva ampliación y diversificación de las políticas europeas dio lugar, sucesivamente, al fortalecimiento de la administración directa de algunas de ellas, al incremento de relaciones horizontales entre las administraciones de los Estados y, en último término, a la generalización

²⁸Final report Webinar Series, January 2025 “Effective Governance and the Quintet of Change for the Implementarion of the Sustainable Development Goals” Department of Economic and Social Affairs, UN”.

de una administración integrada que actúa mediante redes administrativas en relación con todo el ciclo de las políticas pública²⁹.

El punto de partida para el examen del silencio administrativo y de la inactividad administrativa en la Unión Europea es paradójico, porque no existe, ni hay previsión cercana, de que se aprueba una legislación que regule el procedimiento administrativo europeo, ni el procedimiento de infracción.

El Derecho administrativo europeo persigue racionalizar y garantizar la eficacia de la administración europea, y para ello, a los efectos de las cuestiones examinadas en este estudio, pasa por asegurar, no solo la efectividad del Derecho de la Unión, sino también la eficacia de la propia actuación de la administración europea que, como se verá, es un presupuesto constitucional del Derecho administrativo europeo.³⁰

Decimos que es paradójico, porque en una “*Administración*” como la europea, con tendencia a regular de forma muy extensa múltiples aspectos, no existe normativa del procedimiento europeo, quedando los ciudadanos sin garantías administrativas cuando se dirigen a las instituciones europeas, en general, y a la Comisión Europea en especial.

Los Tratados constitutivos están influenciados por el Derecho administrativo francés que como vimos, también influyó en el Derecho administrativo español. Aun así, hay mucha divergencia configurativa entre el sistema francés y el europeo, como se aprecia, en la dificultad de impugnar actos de alcance general a nivel europeo (incluso después de la distinción entre actos legislativos y no legislativos), o en la inexistencia de una codificación del procedimiento administrativo en la Unión Europea³¹.

El derecho fundamental europeo a una buena administración se reconoce en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

²⁹Cfr. Arroyo Jiménez, L (2020) “El Derecho administrativo europeo como sistema”. Marcial Pons, Vol. 1, p. 175.

³⁰Cfr. Arroyo Jiménez, L (2020) “El Derecho administrativo europeo como sistema”, cit. p. 176-177.

³¹Cfr. Arzo Santiesteban, X. (2025) “*La europeización del acto administrativo*”. Revista de Derecho Público. Teoría y Método. Vol. 11, Madrid, p. 259.

Europea, siendo el precepto vinculante (*Vid.* artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea) como el resto de artículos de la Carta, al formar parte del derecho originario de la Unión, de conformidad con la reforma operada por el Tratado de Lisboa de 2009³².

La operatividad de este principio tal y como se articula a nivel europeo, es decir, como un derecho fundamental, está limitado a los supuestos en los que se aplica el Derecho de la Unión por los Estados miembros, o cuando intervienen instituciones europeas

(artículo 51 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

La necesidad de abordar la codificación del procedimiento administrativo europeo a efectos de colmar ese principio fundamental de una buena administración, ha sido planteada por las propias instituciones europeas, como el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo, que han instado a la Comisión Europea a elaborar la normativa que supla esa carencia.

El Parlamento Europeo suscitó en la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea³³. Esas recomendaciones se concretan en el Anexo de la Resolución.

Del citado Anexo destaca la delimitación del ámbito subjetivo del reglamento que contuviera, en su caso, la Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea. El Anexo determina que “*la administración de la Unión*” está constituida por las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la Unión (recomendación nº 1).

Respecto al ámbito objetivo persigue garantizar el derecho a una buena administración (*ex.* artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), a través de una administración abierta, eficaz e independiente, cuando una persona física o jurídica sea parte, o cuando una persona tenga un contacto directo con la administración de la Unión.

El Anexo categoriza a ese potencial reglamento como la norma de *minimis* aplicable, siempre que no exista ley especial para regular el procedimiento (recomendación nº 2).

³²El Tratado se aprobó en una reunión de los jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007.

³³ 2012/2024(INL), DOUE 2015 C 440, p. 17.

Por su parte, la recomendación nº 3 contenida en el Anexo enumera los principios inspiradores de la administración europea que deberían desarrollarse en la norma que asumiera el encargo de regular el procedimiento administrativo, y a los efectos que nos interesa, destacamos la recomendación nº 4.2 plasmada en los siguientes términos:

“Debe acusarse recibo por escrito de las solicitudes de decisiones individuales, indicando el plazo para la adopción de la decisión de que se trate. También deben indicarse las consecuencias de la no adopción de una decisión dentro de dicho plazo (silencio administrativo).”

La particularidad de esta Resolución de 15 de enero de 2013, es que se refería a las *“decisiones administrativas”*. Sin embargo, la Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2016, para una administración de la Unión Europea abierta, eficiente e independiente³⁴(acompañada de un borrador de reglamento), amplió el ámbito objetivo de la regulación del procedimiento a *“las actuaciones administrativas de la administración de la Unión”* (art. 1).

Por otro lado, la Defensora del Pueblo expresó en el Parlamento Europeo la necesidad de *“poner de relieve una vez más una cuestión de considerable interés público a pesar de la falta de entusiasmo significativo por una ley administrativa de la UE por parte de la Comisión o de los Estados miembros. Esta ausencia continúa a pesar del fuerte respaldo a dicha ley por parte de muchos académicos jurídicos de alto nivel, grupos de expertos, el Parlamento Europeo y muchos otros profesionales familiarizados con la complejidad de la administración de la UE.”*³⁵

Desde la perspectiva doctrinal europea, el intento más ambicioso hasta la fecha es el proyecto de la red transnacional de investigación ReNEUAL³⁶ que persigue *“juridificar”* la actuación administrativa directa de la Unión Europea, a través de la codificación de su procedimiento administrativo y de algunas formas de actuación.³⁷

³⁴2016/2610(RSP), DOUE 2018 C 86, p. 126.

³⁵*An EU administrative law - Speech to the European Parliament Legal Affairs Committee*”, de 18 de septiembre de 2023.

³⁶Research Network on EU Administrative Law.

³⁷ Cfr. Arzo Santiesteban, X. *“La europeización ...”*, cit. p. 264.

La Introducción del Código ReNEUAL delimita la finalidad perseguida con la iniciativa, dirigida a encontrar la mejor forma de traducir los valores constitucionales de la Unión en normas sobre procedimiento administrativo, relativas a la ejecución no legislativa del Derecho y las políticas de la UE, y así, ofrecer mayor garantía de cumplimiento de los principios generales del Derecho europeo, al dotar de mayor seguridad jurídica a la aplicación de las normas.³⁸

A los efectos que nos ocupan, el deber de las autoridades de la UE de adoptar una decisión definitiva en un plazo razonable, deriva implícitamente del artículo 265 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)³⁹, dedicado al recurso en caso de retrasos injustificados en la adopción de decisiones. Asimismo, ese deber ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en muchas ocasiones, incluso en relación con las denuncias de los particulares, (por ejemplo, *Guérin automobiles c. Comisión* [1997], asunto C-282/95 P).

Además, como elemento integrante de la buena administración reconocida en el artículo 41 de la Carta, se encuentra el deber de ofrecer una respuesta diligente, es decir, que el deber de responder se completa con el derecho procedimental a un examen realizado con la diligencia debida⁴⁰.

De todo este debate se hizo eco la ciudadanía europea, en concreto, destacamos la petición de un nacional español presentada ante el Parlamento Europeo, para que nuevamente se instara a la Comisión a codificar la legislación de la Unión relativa al procedimiento

³⁸Mir Oriol, Scheider, Jens-Peter (dir.) “*Código ReNEUAL del procedimiento administrativo de la Unión Europea*”, Monografía del INAP (2015), pp 65.

³⁹El artículo 265 del TFUE señala: “En caso de que, en violación de los Tratados, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación. El presente artículo se aplicará, en las mismas condiciones, a los órganos y organismos de la Unión que se abstengan de pronunciarse”.

⁴⁰Asunto C-269/90 TU München c. Hauptzollamt München-Mit.

administrativo común, así como una nueva legislación relativa al procedimiento de infracción.⁴¹

La Petición se fundó, entre otras, en la citada Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2016, sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión, y en el informe anual de 2014 en el que se solicitaba la aprobación de un reglamento sobre una Ley sobre la materia, al amparo del artículo 298 del TFUE. El argumento fundamental fue que los procedimientos de infracción del derecho europeo tramitados por la Comisión, se prolongan de forma interminable, sin que se hayan dotado de contenido términos conceptos jurídicos como, “*retraso indebido*”, o “*plazo razonable*”.

La Comisión respondió al Parlamento Europeo reiterando la postura hasta ahora mantenida, la innecesidad de la legislación solicitada, la razón ofrecida es considerar que, la necesidad de limitar los plazos para resolver, es un deber cubierto ya por normas sectoriales, y en defecto de ellas, por el denominado “*soft law*”, inspirado en garantizar los principios que rigen el funcionamiento de la UE en los términos que exige el citado artículo 298 del TFUE, es decir, que se tienda hacia una administración europea abierta, eficaz e independiente.⁴²

Como ejemplos de ambas posibilidades, respecto la normativa sectorial encontramos los artículos 7 y 8 del Reglamento 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en los que se regula la tramitación de las solicitudes.

⁴¹Petición n.º 1123/2022, presentada por Isaac Ibáñez García, ante el Parlamento Europeo (admitida el 10 de marzo de 2023).

⁴² Cfr. Ibáñez García, I. “*La Comisión Europea cierra la puerta a una ley de procedimiento Administrativo*”. La Ley nº 10384. Sección Tribuna (2023). El Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, hace uso de los términos “procedimiento administrativo” (considerando decimotercero), “buenas prácticas administrativas” [artículos 1.c) y 15], contemplándose además la figura del silencio administrativo ante la inactividad de la Administración europea en la resolución de sus expedientes.

A su vez, en relación con el mencionado "soft law", la referencia paradigmática es al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (2001)⁴³, encargado del enjuiciamiento de la Administración de la UE al ejercer la función de control no jurídico de la mala administración, en virtud de los artículos 228 TFUE y 43 CDFUE.⁴⁴

Asimismo, procede mencionar el Código de Buena Conducta Administrativa de la Comisión, adoptado el 13 de septiembre de 2000, actualizado en 2024⁴⁵.

El primero de ellos, es el más garantista e incluye tanto principios materiales como procedimentales, pero como todos los códigos, carece de fuerza normativa.⁴⁶

A lo indicado, cabe señalar la problemática derivada de la obligatoriedad o no a nivel nacional del denominado *derecho derivado europeo*, en esencia, por las características de los distintos sistemas jurídicos nacionales, y sus respectivas configuraciones del Estado de Derecho, para hacer y legitimar normas "secundarias" que tengan una naturaleza legislativa.⁴⁷

En el ordenamiento español este tipo de "disposiciones" tienen difícil encaje, básicamente, porque las normas con carácter vinculante requieren la aprobación, ratificación, vía poder legislativo (artículo 66 y siguientes de la Constitución Española).

⁴³Aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001, a instancias del Defensor del Pueblo Europeo.

⁴⁴ Ponencia Mir Puigpelat, Oriol, en el XX Congreso de la AEPDA "*Derecho Administrativo y Unión Europea: de la europeización del Derecho español al espacio administrativo europeo*", UCLM – Toledo, 29-31 de enero de 2026, pp 13-14.

⁴⁵ Decisión (UE) 2024/3083, de la Comisión de 4 de diciembre de 2024, por la que se establece el Código de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público.

⁴⁶ Cfr. Fuentetaja Pastor, J.A. (2014) "Del derecho a la buena administración al derecho de la Administración europea", Cuadernos Europeos de Deusto, nº 51.

⁴⁷ Cfr. Craig, Paul (2018) "*EU Administrative Law*", Third Edition, Oxford University Press, pp 111-112.

Sobre el silencio administrativo en el derecho de la UE, la jurisprudencia del TJUE se ha pronunciado en relación a los plazos de tramitación en el procedimiento de infracción, especialmente ante la Comisión, así, en la STJUE de 27 de enero de 2022 (Asunto C-788/19), Comisión/España, Modelo 720, resolvió que, los plazos de tramitación ante la Comisión Europea fueron excesivos, llegando a superar los seis años.

Como es sabido el recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión puede instarse por dos vías, bien por la Comisión Europea, que puede plantearlo tras petición de ciudadano, o por un Estado Miembro. En el primer supuesto, no existe plazo para la tramitación y remisión al TJUE, en el segundo supuesto, transcurridos tres meses sin dictamen de la Comisión, el Estado puede interponer directamente el recurso por incumplimiento ante el Parlamento Europeo (artículo 259 del TFUE, antiguo artículo 227 del TCE).

Por tanto, en el primer caso, cuando se insta por particular un posible incumplimiento, la ausencia de previsión legal sobre el plazo para resolver al respecto por parte de la Comisión, no cuenta con plazo determinado para presentar o no el recurso ante el Parlamento, lo que aboca en numerosas ocasiones, a procedimientos interminables en esa fase prejudicial.

Sin embargo, si la iniciativa procede del Estado, está previsto un plazo concreto para que la Comisión actúe y una vez transcurrido ese plazo sin el dictamen correspondiente de la Comisión, queda expedita la vía ante el Parlamento Europeo; en consecuencia, dependiendo de quién inste el procedimiento se acota la duración de la tramitación o no, lo que representa una quiebra al principio de igualdad.

En consecuencia, parece lógico entender, que dentro del derecho a la buena administración consagrado en el citado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los plazos de resolución de las instituciones europeas sean limitados en el tiempo; en este sentido, la sentencia *New Europe Consulting* del Tribunal de Primera Instancia ya reconoció en 1999, que la buena administración es un principio que

conlleva la obligación de actuar con toda la diligencia debida por parte de las instituciones implicadas.⁴⁸

Ahora bien, el artículo 41 de la Carta se interpreta, conjuntamente, con el mencionado artículo 298 del TFUE, en el que se establece la necesidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo establezcan las disposiciones legales necesarias que garantizan la administración europea abierta, eficaz e independiente, es decir, que el derecho de buena administración en Europa cohonesta de forma obligatoria con el principio de legalidad, de tal manera que sólo se aplica el criterio del tiempo para resolver, cuando esté previsto en la regulación sectorial.

De ahí que la jurisprudencia europea haya insistido en la necesidad de concretar el concepto de “*plazo razonable*” de tramitación de los procedimientos administrativos europeos [*Franchet y Byk v. Comisión*, 8 de julio de 2008 (T-48/05)]. La falta de regulación de plazos en la tramitación implica, tanto la inaplicación del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, como la inexistencia de la técnica de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio.

Por último, en cuanto al sentido del silencio en la Administración europea, es relevante resaltar que, el criterio generalizado es negar el carácter desestimatorio al silencio, salvo que el Derecho comunitario prevea expresamente lo contrario. No obstante, la jurisprudencia no descarta la posibilidad de que, excepcionalmente, pueda considerarse que el silencio, o la inacción de una institución se puedan equiparar a una decisión denegatoria presunta⁴⁹.

En virtud de todo lo indicado, cabe concluir que, el Derecho de la Unión Europea sobre procedimiento administrativo, no solo debe respetar los valores fundamentales y los principios en los que se apuntala la Unión Europea, sino que también debe abordar los principales desafíos derivados de la aplicación del Derecho europeo, y, por tanto, debe adaptarse para ofrecer respuestas ágiles y eficaces, más cuando en ocasiones, las instituciones europeas supervisan actuaciones administrativas nacionales,

⁴⁸Sentencia del Tribunal de Primera instancia del TJUE, de 9 de julio de 1999 (asunto T-231/97).

⁴⁹STJUE 9 de diciembre de 2004, *Comisión v Greencore*, C-123/03P.

a las que les exigen el cumplimiento de los principios europeos fundamentales, como la buena administración.⁵⁰

4. CONCLUSIONES

Los contextos políticos, sociales y tecnológicos que motivaron la creación de la teoría del silencio administrativo como parte integrante del funcionamiento “*normal*” de la administración, eran totalmente distintos a los existentes en la actualidad.

El silencio administrativo y la inactividad son figuras de corte clásicocreadas bajo unos parámetros propios del concepto de Estado de hace dos siglos, estandohoy en día superados, o al menos, parece que deberían estarlo para ofrecer a los ciudadanos una administración moderna en todos los niveles, europeo y nacional.

En la evolución jurídico-histórica de sendas figuras, silencio e inactividad, hemos identificado los distintos enfoques utilizados por los países europeos, algunos de corte más liberal como el alemán, y otros más autoritarios, como el francés o italiano, y por ende el español. En todo caso, la conclusión ha sido la misma, el único medio articulado para controlar el uso del silencio ha sido el control a posteriori, ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Las iniciativas europeístas propiciaron la extensión de prácticas que pretendían tratar la denominada “*mala administración*”, optando por el silencio positivo, lo que posteriormente se ha trasladado por los ordenamientos nacionales, pero con matizaciones, sin que el resultado haya sido el esperado para el ciudadano, que se ve abocado igualmente a recurrir ante los Tribunales para la defensa de su derecho.

Por tanto, el uso generalizado de ambas figuras es cuestionable en una Administración eficaz, responsable y transparente que, se propugna como deseable tanto en los foros internacionales, como europeos y nacionales, por lo que parece oportuno visitar el paradigma de privilegio

⁵⁰MIR Oriol, SCHEIDER, Jens-Peter (dir.) “*Código ReNEUAL del procedimiento administrativo de la Unión Europea*”, Monografía del INAP (2015), pp 69-70.

administrativo de no contestar las peticiones de los ciudadanos, para adaptarlo a las exigencias propias de la administración actual.

A nivel internacional hemos indicado que, el artículo 6 junto con el 13.1 del CEDH (derecho a un proceso equitativo y a contar con remedio doméstico adecuado), y el artículo 8 del CEDH (derecho a una vida privada y familiar) han sido aplicados para depurar responsabilidades administrativas ante la inacción de los organismos nacionales, elevando así, el derecho a obtener una respuesta de la administración, a la categoría de derecho fundamental; además, el derecho comprende obtener respuesta en plazo según la situación, lo que en la mayoría de los casos no se ve colmado por el hecho de acudir al control judicial posterior.

A su vez, los fines perseguidos por el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030, en principio, enfocados a instituciones nacionales, pueden ser extrapolados a la Administración europea que defiende una buena administración como derecho fundamental de actuación de sus instituciones, teniendo en cuenta que operará como tal derecho, únicamente, cuando se aplica el Derecho de la Unión por los Estados miembros, o cuando intervienen instituciones europeas.

El Parlamento y el Defensor del Pueblo europeos defienden la necesidad de contar con una regulación esencial, básica y generalizada del procedimiento administrativo europeo, lo que permitiría limitar los plazos de las tramitaciones ante las instituciones, y regular el alcance de los silencios administrativos, inactividades o retrasos en las respuestas a los solicitantes.

No obstante, la Comisión Europea ha rechazado en varias ocasiones la necesidad de una ley de procedimiento administrativo común europea, por considerar suficiente la regulación sectorial y en su caso, la contenida en el *soft law* aplicable a las instituciones europeas.

A pesar de esas reticencias, las negativas consecuencias que generan el silencio en sentido formal (silencio administrativo) y la inactividad (en sentido material), requieren un abordaje diferente al hasta ahora realizado, si todos queremos contar con una administración que responda a los principios defendidos por la Agenda 2030, y por la propia normativa europea, es decir, contar con instituciones eficaces, ágiles y responsables.

Finalmente, sin perjuicio de la necesidad de esa regulación administrativa a nivel europeo, como defienden las medidas propuestas a nivel internacional, se requiere igualmente, un cambio de mentalidad del personal que integra la administración, a través de las formaciones adaptadas a dar respuesta según el principio de buena administración, al fin y al cabo, ellos son quienes actúan en nombre de la estructura administrativa, siendo recomendable, centrándose en el aspecto ético y responsable de cada individuo, y asumiendo las consecuencias de su actuación en el funcionamiento de un verdadero Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Aberastury, Pedro (2023) “Administrative Silence”. Intersentia Ltd., pp 120 a 125.

Agudo González, J. (2016) “Control administrativo y Justicia Administrativa”. Colección INAP INVESTIGA. Serie Innovación Administrativa. pp. 17 a 19.

- (2018) “La función administrativa de control. Una teoría de control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa”. Civitas-Thomson Reuters, pp.73 y 203
- (2022) “Un sistema de justicia administrativa al servicio de los ciudadanos. Propuestas para una reforma.”Revista Digital de Derecho Administrativo, nº. 28, p. 13.

Baño León, J. M. (2000) “El silencio administrativo: notas sobre una regulación anacrónica”, en el vol. col. SOSA WAGNER, F. (Coord.), El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo, vol. I, ed. Tirant Lo Blanch, p. 1349.

Craig, Paul (2018) “EU Administrative Law”, Third Edition, Oxford University Press, pp. 111, 112

- Díez Sánchez, J.J. (2010) “La Justicia Administrativa en Europa”. Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 36.
- García Oviedo, Carlos (1943) “Los orígenes del Derecho administrativo español”, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, nº 6, pp 586-587.
- Martín Mateo, R. (1965) “Silencio administrativo y autoridad autorizante”. Revista de Administración Pública, nº 48.
- Menéndez Rexach A. (2001) “El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 5, p. 165.
- Menéndez Sebastián, E.M. (2021) “De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho”. Madrid, Marcial Pons, pp. 10 y 11.
- Navarro Rodríguez, Elena (2024) “El silencio administrativo. La patología de una Administración ineficaz”. Diario LA LEY, nº 10511, Sección Tribuna, pp 1-10.
- Nieto García, A. (1986) “La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo”. Revista de la Administración Pública, nº 37, pp. 3, 95-96.
- Palomar Olmeda, A. (2016) “Derechos de los ciudadanos y de los interesados en sus relaciones con la administración”. Revista Española de Control Externo, vol. XVIII, nº 54, p. 79.
- Ponce Solé, J. (2023) “El Derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017 ”. Revista de Administración Pública, nº 221, p.164.
- Sarasíbar Iriarte, M. (2017) “El ciudadano como núcleo esencial del Derecho administrativo”. Revista Andaluza de la Administración Pública, nº 99, septiembre- diciembre, p. 314.

Utrilla Fernández-Bermejo, D. (2020) “La relación jurídica en el sistema de derecho administrativo”. *Revista de Derecho Pública Teoría y Método*. Edit. Marcial Pons. Edic, Jurídicas y Sociales, vol. 2, p. 75.