

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA*Magistrado****ENUNCIADO***

El día 1 de septiembre de 2004 la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de RRR, en uso de la potestad delegada por la alcaldía, acordó conceder a la empresa LLL, licencia de obra para la construcción de un edificio en los números 26 y 28 de la calle La Iglesia de la localidad, licencia que no se sometía a condición alguna.

El 29 de diciembre de 2004, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de RRR acordó conceder licencias de demolición de los edificios sitios en los números 26 y 28 de la calle La Iglesia de esa ciudad.

Las parcelas 26 y 28 están situadas en la referida calle La Iglesia, siendo la número 28 colindante con la número 30. Pues bien, parte de esa finca número 28 y la número 30 en su totalidad se encuentran fuera de ordenación y de alineación, según resulta de las alineaciones oficiales del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del Ayuntamiento de RRR. En el plano de situación de las fincas de referencia puede verse que, efectivamente, la finca número 30 en su totalidad y una pequeña parte de la número 28 forman parte, según esa nueva alineación, de la calle La Catedral, de modo y manera que la edificación para la que se concedió la licencia de construcción se encuentra en la confluencia de esa calle La Catedral y la calle La Iglesia. En consecuencia, ese edificio para el que se dio la licencia conforme a proyecto no podría construirse mientras las dos fincas que están, en su totalidad una y parcialmente otra, fuera de ordenación, no sean demolidas y se proceda por el Ayuntamiento a la señalización de las alienaciones de la calle La Catedral. Téngase presente que en el proyecto para el que se dio la licencia de edificación, la entrada al nuevo edificio está situada en esta calle.

La empresa LLL, solicitante de la licencia, presentó el 22 de enero de 2005 un escrito dirigido al Ayuntamiento, en el que, acogiéndose al artículo 29.2 de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), solicitaba el inicio de expediente expropiatorio de parte de la finca

número 28 y de la totalidad de las fincas número 30 afectadas por las alienaciones del PGOU, a fin de poder construir el edificio amparado por la licencia de edificación que le había sido concedida.

Al respecto, hacía constar en dicho escrito que «la ejecución de las obras objeto de la licencia y entrega de las viviendas no será posible realizarlas (imposible acceso por ubicarse el portal pegado a la medianera de la finca número 28) mientras no se provoca la demolición del edificio de tal finca y se proceda a la señalización de las alineaciones correspondientes por los técnicos municipales», y solicitaba que «se inicie por parte del Ayuntamiento el expediente de expropiación de las fincas ya referidas, así como la demolición de la parte de la finca número 28, y que mientras no se concluya, se suspendan los plazos reflejados en la licencia para el comienzo de las obras».

El día 10 de mayo de 2005, la sociedad LLL presentó en el registro del Ayuntamiento de RRR escrito solicitando la llamada «certificación de acto presunto», a emitir en un plazo de 15 días, por no haber resuelto la solicitud instada dentro del plazo general de tres meses que fija la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y ello por entender que se ha producido el efecto estimatorio ligado al llamado silencio positivo en aplicación de lo dispuesto en los artículos 43 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, y 43.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, conforme a la cual el silencio se entiende positivo salvo que una norma con rango legal o comunitario hubiere dispuesto otra cosa.

Transcurridos los 15 días de que dispone la Administración para emitir el llamado certificado de acto presunto, sin haber obtenido respuesta alguna al respecto, presentó el día 5 de junio de 2005 nuevo escrito al Ayuntamiento en el que, con apoyo en el artículo 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, decía esto: «Al encontrarnos ante un supuesto de acto firme producido por acto administrativo estimatorio de la solicitud del inicio del expediente expropiatorio de parte de la finca número 28 y la totalidad de la finca número 30, es por lo que, al amparo del artículo 29.2 de la LJCA, solicito la ejecución del mencionado acto administrativo de manera que, transcurrido un mes desde su presentación sin que se haya iniciado el procedimiento expropiatorio, se interpondrá el correspondiente recurso contencioso-administrativo por inactividad de la Administración».

El día 19 de septiembre de 2001, la empresa LLL presentó en el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa recurso contencioso-administrativo, en el que, con posterioridad, se presentó escrito de demanda con el siguiente suplico:

«Que tenga por presentado el escrito de demanda con sus copias y los documentos que se acompaña impedir los trámites necesarios en su día, se acabe dictando sentencia, declarando no ser conforme a derecho la inactividad administrativa impugnada y condenando al Ayuntamiento de RRR a iniciar y concluir el correspondiente expediente expropiatorio de las fincas número 30 y parte de la número 28, en cuanto no reconocido por acto administrativo derivado de la estimación de una solicitud por silencio administrativo positivo, fijando para ello el plazo de inicio correspondiente, así como

se reconozca la responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios sufridos en la demora del inicio de las obras y cuya cuantía se determinará enteramente en ejecución de sentencia y, subsidiariamente, para el caso de que no se estime la demanda frente a la inactividad de la Administración demandada, se declare el derecho a la indemnización por daños y perjuicios en favor de la empresa LLL como consecuencia de ser inejecutable, y por lo tanto ilegal la licencia concedida atendiendo a la situación de los edificios números 28 y 30, cuya cuantía se determinará en el trámite de ejecución de sentencia.»

Por parte del Ayuntamiento se planteó un incidente de inadmisión del recurso en el que se afirmaba:

«La cuestión sometida a las partes tiene que ser resuelta con la declaración de no haber lugar a la admisión del presente recurso, ya que consta de forma inequívoca y manifiesta que se dirige contra una resolución que no puede ser impugnada a tenor de lo establecido en el artículo 51.1 c) de la Ley Jurisdiccional de 1998, en el procedimiento que se promueve, por lo que también se da el supuesto al que se refiere el párrafo segundo del número 3 del mismo precepto. Y ello es así porque tanto de las palabras empleadas en el apartado quinto de la Exposición de Motivos de dicha Ley («allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo»), como de los antecedentes de la tramitación parlamentaria del artículo 29.2, se deduce con claridad que los actos firmes en él indicados son los expresos, no los presuntos. La no adecuación del procedimiento establecido en el referido precepto a los actos presuntos queda patente al considerar que lo primero que habría que determinar sería la existencia misma de acto, es decir, el efecto positivo de silencio administrativo que, en un supuesto como el presente, ha de considerarse como mínimo, como muy dudoso, ya que en la solicitud del recurrente no se invocaba norma alguna que avalase su derecho, aunque luego, al solicitar la expedición de certificación acreditativa del silencio positivo, se dijese que estaba amparado en el artículo 43 de la Ley 6/1998, del Suelo, que habla de derecho a indemnización, no a que sea realizada una expropiación, por lo que podría encuadrarse en el ejercicio del derecho de petición en una materia relacionada, además, con el dominio público, que son precisamente dos de los supuestos de efectos negativos del silencio previstos en el artículo 43 de la Ley 30/1992. Por otra parte, el acto tendría que ser firme, tanto en vía administrativa como judicial, por lo que para que el litigio lo fuese en esta última sería preciso que hubiesen pasado seis meses desde el día 22 abril de 2005 antes de que se pudiese pedir su ejecución al Ayuntamiento.»

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. En el presente caso, qué número del artículo 29 es aplicable de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: ¿el número 1 o el número 2? ¿El artículo 29.2 está contemplando sólo el supuesto de una Administración que no utiliza algunos de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos previstos en el artículo 96 de la Ley 30/1992? ¿Son únicamente esos medios los que pueden utilizarse invocando el número 2 del artículo 29?

2. En caso de que sea aplicable el número 2 del artículo 29 de la LJCA, ¿estamos ante un acto firme cuya condición es aplicable no sólo a los actos expresos, sino también a los actos ficticios o presuntos? ¿Qué significado hay que atribuir al silencio del Ayuntamiento: negativo o positivo?
3. En caso de que se entienda que el artículo 29.2 se está refiriendo tanto a los actos expresos como a los presuntos, ¿de qué firmeza se está hablando: de la firmeza en vía administrativa o en vía judicial?

SOLUCIÓN

Con carácter previo, conviene hacer referencia a los preceptos básicos sobre los que gira la discusión respecto a las cuestiones planteadas.

En primer lugar, el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señala lo siguiente:

«1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación, o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de reclamación, la Administración no hubiere dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiere llegado a un acuerdo con los interesados, éstos podrán deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.»

En segundo lugar, el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

«1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. (...)

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.»

Conforme al artículo 43.2 y 3:

«2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros, facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

3. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto finalizador del procedimiento.»

En tercer lugar, el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

«En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.»

1. Recordemos que el contenido de la pretensión del recurrente se resume en esto: que se condene al Ayuntamiento a que inicie un expediente de expropiación forzosa de la finca número 30, propiedad de un tercero y que está toda ella fuera de la ordenación, y que se expropie también la finca núm. 28, propiedad de la recurrente, en aquella parte de la misma que ha quedado fuera de la ordenación; y que, además, proceda el Ayuntamiento a realizar las alineaciones de la calle La Catedral, por la que, según el proyecto básico presentado para obtener la licencia, tendrá acceso el edificio para cuya construcción obtuvo licencia la empresa recurrente.

Dicho con otras palabras: lo que se solicita del Ayuntamiento es que se lleve a cabo una operación jurídica, expropiación forzosa, que es una actividad de tipo formal, sin la que no es posible

llevar a cabo ni las señalizaciones de las alineaciones (ejecución material de una actuación jurídica previa) ni la autorizada construcción del edificio proyectado (ejecución material del acto jurídico de la licencia).

En la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, LJCA, apartado quinto, párrafo octavo, se afirma literalmente: «Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la ley que crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el *quando* de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad».

Como se ve, según este párrafo décimo del apartado quinto de la Exposición de Motivos de la vigente Ley Jurisdiccional se prevé que el recurso de que se trata pueda ir dirigido a conseguir una de estas dos finalidades: 1. Que la Administración lleve a cabo una actuación material debida. 2. Que la Administración adopte un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo.

Por lo que respecta a la segunda de estas dos finalidades, una cosa parece evidente: el supuesto de inactividad que trata de combatir el artículo 29.2 de la vigente Ley Jurisdiccional no tiene nada que ver con la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo.

Con mejor o peor fortuna parece claro que quienes relataron esta otra frase estaban pensando en un caso concreto, aunque intencionadamente buscaron una redacción lo suficientemente vaga como para permitir cubrir no sólo ese concreto supuesto en que pensaban, sino otros posibles que en esa frase pudieran encontrar acomodo.

Pero sea cual fuere el concreto supuesto en que pensaban entonces y al que quisieron dotar de fuerza expansiva para evitar rigideces interpretativas, lo que parece claro es que ese acto expreso de que habla la Exposición de Motivos no es la ejecución de actos firmes al que se refiere el artículo 29.2.

La otra finalidad que, según este párrafo décimo, puede conseguirse con el recurso al que se refiere, tendría que ser que la Administración lleve a cabo una prestación material debida. Sin embargo, el número uno del que hoy es artículo 29 no precisa de qué naturaleza -material o jurídica- haya de ser la prestación. Extraer, por tanto, de ese párrafo octavo la conclusión de que el artículo 29.1 cuando habla de prestación está queriendo decir prestaciones materiales parece que desborda la prudencia que debe presidir la actuación del intérprete.

Quizá pueda discutirse si la vía a utilizar por la recurrente es la del número uno o la del número dos del artículo 29, pero lo que es indiscutible es que aquí ha habido una inactividad de la Administración que impide ejecutar una licencia otorgada. Por ello, si la expropiación forzosa es una potestad cuyo ejercicio permite a una Administración pública obtener un derecho contra la voluntad de su titular, mediante el abono al expropiado de la reparación integral del daño resultante de esa privación, el supuesto que nos ocupa encaja en el número dos del artículo 29.

No se ignora que un sector de la doctrina ha identificado este supuesto con la ejecución forzosa, la cual tiene para hacer efectiva esta potestad coactiva unos concretos medios que cita el artículo 96 de la Ley 30/1992. Ahora bien, sin necesidad de plantear si la expropiación solicitada podría encajar en alguno de los medios que la ley prevé, y sin olvidar tampoco que, cuando la única medida cautelar prevista en la legislación española era la suspensión, la jurisprudencia, apartándose de la letra de la Ley, supo hallar una vía hermenéutica que permitió ordenar, no sólo esa concreta medida cautelar, sino las medidas cautelares adecuadas al caso; y si aquí lo que hay es un titular de una licencia de construcción que no pueda hacer efectivo su derecho a edificar porque la Administración -que es la que puede hacerlo- no remueve los obstáculos jurídicos y materiales que impiden ejecutar ese derecho, pese a que esa misma Administración fue quien, después de llevar a cabo el control previo de adecuación a la legalidad de lo solicitado, documentó en ese acto administrativo que se llama licencia de edificación que, efectivamente, la edificación proyectada se adecua a la normativa vigente; y si el artículo 29 emplea una expresión -ejecutar actos firmes- sin especificar cuál es el medio de ejecución que hay que utilizar para que se pueda llevar a cabo, es preciso garantizar una tutela judicial efectiva y se hace necesario remover los obstáculos que están impidiendo la efectividad de la licencia otorgada.

Por tanto, en conclusión, podemos afirmar que la acción ejercitada por la parte recurrente encaja en el número dos del artículo 29 de la Ley Jurisdiccional, siempre, claro está, que estemos en presencia de un acto firme en cuya virtud se haya obtenido el derecho a que el Ayuntamiento inicie el procedimiento expropiatorio para proceder luego a llevar a cabo las subsiguientes actuaciones materiales que se solicitan.

2. Respondido lo anterior, debemos plantearnos la cuestión de si cuando el artículo 29.2 de la LJCA habla de acto firme está refiriéndose a actos expresos o también al acto ficticio, en resumen, si estamos ante un acto firme de la Administración que ésta se niega a ejecutar, siendo ella la única que puede hacerlo, y sin cuya ejecución es imposible construir el edificio para el que la misma Administración otorgó la licencia.

Según la empresa recurrente este acto es firme y ha surgido al amparo del artículo 43.2 de la Ley 30/1992.

Debemos recordar que, habiendo obtenido la licencia de construcción mediante acuerdo de la Junta de Gobierno en sesión de 1 de septiembre de 2004, la empresa solicitó al Ayuntamiento el 22 de enero siguiente la iniciación por el mismo del expediente de expropiación, que afectaba a la totalidad de la parcela número 30 y parte de la parcela número 28, así como la suspensión, mientras dicho expediente no se concluya, de los plazos establecidos en la licencia para el inicio de las obras.

El día 10 de mayo de 2005 presentó en el registro de entrada del Ayuntamiento escrito en el que manifestó que de acuerdo con el artículo 43.2 el plazo máximo para recibir la notificación de la resolución expresa de la solicitud de que aquí se trata es de tres meses a contar desde la presentación de la misma en el registro, por lo que, considerando estimado por silencio administrativo el inicio del procedimiento expropiatorio y en uso de la facultad que le otorga el número 5 del citado artículo 43, solicitaba la expedición del llamado certificado de acto presunto.

El día 5 de junio de 2005 presentó nuevo escrito en el que hacía constar que el certificado solicitado, que debió haberse emitido en el plazo de 15 días, no le había sido emitido por lo que solicitaba «la ejecución del mencionado acto administrativo», de tal manera que, transcurrido un mes desde su presentación sin que se haya iniciado el procedimiento expropiatorio, se interpondrá recurso contencioso-administrativo por inactividad, cosa que hizo, efectivamente, tiempo después.

Al respecto, importa empezar transcribiendo dos párrafos en los que la Exposición de Motivos de la Ley 47/1999 que modificó la Ley 30/1992 habla del silencio administrativo con significado positivo. En el primero de esos párrafos dice que «en cuanto al silencio administrativo, el artículo 43 prevé como regla general del silencio positivo, exceptuándose sólo cuando una norma con rango de ley o norma comunitaria europea establezca lo contrario. No podemos olvidar que cuando se regula el silencio, en realidad, se está tratando de establecer medidas preventivas contra patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración que diseña la propia ley. Pues bien, esta situación de falta de respuesta por la Administración -siempre indeseable- nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano, sino que equilibrando los intereses en presencia, normalmente debe hacer valer el interés de quien ha cumplido correctamente con las obligaciones legalmente impuestas».

Continúa luego diciendo esto otro en el segundo de esos dos párrafos: «Se exceptúan de la regla general del silencio positivo, lógicamente los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, los de revisión de actos administrativos y disposiciones generales, los iniciados de oficio, y los procedimientos de los que pudiera derivarse para los solicitantes o terceros la adquisición de facultades sobre el dominio o servicio público. Se trata de regular esta capital institución del procedimiento administrativo de forma equilibrada y razonable, por lo que se suprime la certificación de actos presuntos, que, como es sabido, permitía a la Administración, una vez finalizados los plazos para resolver y antes de expedir la certificación o que transcurriera el plazo para expedirla, dictar un acto

administrativo expreso aun cuando resultara contrario a los efectos del silencio ya producido. Por todo ello, el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la ley...».

Nótese lo que está diciendo: no estamos ante un acto expreso, pues es evidente que la Administración no ha dado respuesta alguna. Y por eso el artículo 43.3 se expresa con mayor precisión técnica al decir que: «la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto finalizador del procedimiento». Que se considere a todos los efectos que es como si hubiera habido acto expreso, no quiere decir que lo haya habido. Sin embargo, en el caso del silencio administrativo con significado positivo se dice que «la Administración sólo podrá revisar esos actos de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la ley» (Exposición de Motivos de la Ley 4/1999), como así resulta expresado también, a partir de esa ley de reforma, en el artículo 62, letra f, de esa misma ley.

En el caso que nos ocupa, además de haberse cumplido los requisitos formales de que se ha hecho mención, concurren las siguientes circunstancias:

- a) No hay norma con rango de ley ni tampoco una norma del derecho comunitario que haya introducido una excepción, para el supuesto objeto de análisis, a esa regla general del silencio positivo.
- b) No estamos ante un supuesto de derecho de petición, pues la empresa LLL está combatiendo una inactividad de la Administración que le impide su derecho a edificar, pese a que el proyecto básico presentado está amparado por la licencia de construcción que le dio el Ayuntamiento.
- c) La estimación de su solicitud no supone la transferencia al solicitante, y tampoco a terceros, de facultades relativas al dominio público ni al servicio público. Cierto es que la calle La Catedral, colindante al edificio que se pretende construir, es dominio público, pero la empresa no pretende construir en esa calle, ni realizar actuación de ningún tipo en ella. Lo que pretende es que la citada vía quede expedita a fin de poder construir en las fincas números 28 y 30.
- d) Tampoco estamos ante un procedimiento de impugnación de actos y disposiciones en que el silencio tenga efectos desestimatorios, ni ante la revisión de un acto administrativo o de una disposición general.

A todo esto hay que añadir las terminantes declaraciones contenidas en la Exposición de Motivos acerca de la naturaleza jurídica del silencio administrativo:

- a) Al establecer la regla general del silencio positivo «se está tratando de establecer medidas preventivas contra patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la

Administración que diseña la propia ley». Y la concreta patología que en este caso que nos ocupa se está combatiendo es la de una Administración que después de otorgar una licencia de construcción no ejecuta las operaciones necesarias para dejar expedita la calle citada. Pero no sólo eso. Es que, además, ha incumplido el deber de resolver que le impone el artículo 42 de la misma ley.

- b) Y la Exposición de Motivos de la ley dice también nada menos que: «... esta situación de falta de respuesta por la Administración -siempre indeseable- nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano...».

Por lo tanto, a la vista de todo lo expuesto podemos señalar las siguientes conclusiones:

- a) No hay base para afirmar que esos actos firmes de que habla el artículo 29.2 de la LJCA tengan que ser necesariamente expresos, sino que puede ser también presuntos o ficticios.
- b) Que en el presente caso el procedimiento se ha iniciado a solicitud interesado (solicitud de que se inicie el procedimiento expropiatorio).
- c) Este procedimiento se encuentra regulado en el artículo 43 de la Ley 30/1992 cuando se refiere al «silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado».
- d) El silencio administrativo producido en este caso es el silencio positivo o estimatorio de su solicitud, porque no nos hallamos ante ninguno de los supuestos contemplados como de silencio negativo o desestimatorio.

3. Es un problema importante en relación con el plazo que ha de transcurrir para que pueda atribuirse un significado positivo al silencio de la Administración.

Dejando de lado el problema de si el artículo 46.Uno de la LJCA, referido al plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, ha quedado tácitamente derogado por la posterior Ley 4/1999, una ley que ha dado nueva redacción a la regulación del mecanismo del silencio administrativo, y lo ha hecho para subrayar de manera espectacular que ese mecanismo no puede convertirse en una trampa que se tiende al interesado, sino que es una herramienta jurídica creada para protegerle frente a la inactividad formal de la Administración; dejando de lado este problema, que-remos señalar que la firmeza del acto debe referirse a la vía administrativa y no a la vía judicial.

Se rechaza exigir la firmeza en vía judicial porque razonando de esa manera se estaría confundiendo la impugnación de un acto ficticio con significado positivo con la solicitud de que se conde-nea a la Administración a ejecutar un acto firme obtenido mediante la aplicación de esa técnica del silencio administrativo.

En conclusión, visto que el Ayuntamiento no inicia la actividad de ningún tipo para llevar a cabo la previa obtención del suelo, a través del procedimiento de expropiación, la empresa solicitó

el Ayuntamiento la iniciación de ese procedimiento con la finalidad ya conocida. Transcurridos tres meses sin que se le hubiese notificado la resolución de su petición, solicitó que se les pidiera certificado de acto presunto, y como tampoco esta solicitud fue atendida, transcurrido más de un mes desde esa solicitud, solicitó que se condenara a la Administración a ejecutar el acto firme así obtenido: iniciar el procedimiento expropiatorio. Por lo tanto, bastaba la firmeza en vía administrativa.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 42, 43, 44 y 62.1 f).
- Ley 29/1998, (LJCA), arts. 29.1 y 2 y 46.1.
- STS (Sala Tercera) de 20 de junio de 2005.