



Generalitat de Catalunya

# *El Clip*

**Comentari a la Llei 23/2002,  
d'adequació de procediments  
administratius en relació amb el  
règim de silenci administratiu**

## *Presentació*

La Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, preveu la reserva de llei per a l'establiment del silenci negatiu en els procediments administratius, i per a l'ampliació del termini de resolució de les administracions en més de sis mesos. Aquesta previsió legal ha fet necessari que la Generalitat determini, mitjançant la Llei 23/2002, els procediments administratius que s'excepcionen al principi de silenci positiu i els que s'han de resoldre en un termini superior als tres mesos. La Llei 23/2002 modifica també el règim del silenci administratiu de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, per tal d'adequar el procediment administratiu de la Generalitat de Catalunya a la normativa bàsica. D'aquesta manera es resolen els problemes interpretatius i de seguretat jurídica que comportava l'aplicació de la normativa de procediment administratiu de la Generalitat de Catalunya i s'estableix, en un text únic, el principi legal de silenci administratiu positiu en tots els procediments de l'Administració de la Generalitat, amb les excepcions que la mateixa Llei determina.

El director de l'IEA

## *Sumari*

- 1. Justificació de la Llei**
- 2. Tramitació parlamentària**
- 3. La modificació de la Llei 13/1989**
  - 3.1 Justificació de la modificació**
  - 3.2 El contingut de la modificació dels articles 81 a 83 de la LOPRJ**
- 4. Els procediments**
- 5. L'adaptació reglamentària**
- 6. Conclusions**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics  
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)  
08002 Barcelona  
tel. 933429800 - fax 933429801  
iea.gov-ri@gencat.net  
www.gencat.net/governacio-ri/iea

Edició: abril 2003

Dipòsit legal: B. 29062-2000  
Impressió: Sprint Copy



*El Clip n° 22*

**COMENTARI A LA LLEI 23/2002,  
D'ADEQUACIÓ DE PROCEDIMENTS  
ADMINISTRATIUS EN RELACIÓ AMB EL RÈGIM  
DE SILENCI ADMINISTRATIU**

Treball realitzat per Anna Ciutat i Coronado, llicenciada en dret, especialista  
en procediment administratiu



## 1. Justificació de la Llei

La Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJ-PAC), va modificar, entre altres, els articles 42, 43 i 44 de la LRJ-PAC, relatius a l'obligació de resoldre de les administracions públiques i als efectes del silenci administratiu.

El sentit del silenci administratiu no canvia amb la modificació operada per la Llei 4/1999, ja que la LRJ-PAC en el seu origen estableix que els anomenats "actes presumptes" tenen efectes estimatoris. El canvi substancial es produeix en establir-se l'efecte estimatori com un principi legal, el qual únicament es pot trencar per una norma amb rang de llei, i en limitar-se els supòsits en què excepcionalment el sentit del silenci s'ha d'entendre desestimatori (art. 43.2 LRJ-PAC). D'altra banda, també s'exigeix rang legal per a l'ampliació del termini màxim de resolució i notificació dels procediments en més de sis mesos, sigui quin sigui el sentit del silenci.<sup>1</sup> La modificació de la Llei 30/1992, per tant, comportava la necessitat d'adaptar la regulació de tots aquells procediments que, pel que fa al sentit del silenci i al termini de resolució, eren contradictoris amb les disposicions de la nova llei.

En aquest sentit, la disposició addicional primera de la Llei 4/1999, de 13 de gener, establia en l'apartat 4 que les comunitats autònomes havien d'adaptar aquells procediments en els quals fos procedent modificar el sentit del silenci administratiu, si bé no preveia cap termini per dur-la a terme, en contra del que disposava l'apartat 2 en relació amb l'adaptació dels procediments de l'Administració de l'Estat, el qual establia un termini màxim de dos anys a partir de l'entrada en vigor de la llei.

Pel que fa al règim transitori, la disposició transitòria primera de la Llei 4/1999, de 13 de gener, establia la vigència de les normes reglamentàries existents, i en especial les dictades en el marc dels procediments d'adequació a la LRJ-PAC (que incloïen modificacions quant al sentit del silenci), si bé sempre que no fossin contràries a la Llei 4/1999. D'altra banda, i únicament en relació amb la normativa de l'Estat, el sentit del silenci de les normes reglamentàries es mantenia vigent durant el termini de dos anys establert a l'apartat 2 de la disposició transitòria segona per a l'adaptació de procediments. Amb relació al termini màxim de resolució, s'establia la regla general dels sis mesos per a tots aquells procediments que tinguessin establert un termini superior.

---

<sup>1</sup> "El termini màxim en el qual s'ha de notificar la resolució expressa serà el fixat per la norma reguladora del corresponent procediment. Aquest termini no podrà excedir de sis mesos, excepte que una norma amb rang de llei n'estableixi un de més llarg o així estigui previst a la normativa comunitària europea." (Art. 42.2 LRJ-PAC)

"Els interessats podran entendre estimades per silenci administratiu les seves sol·licituds en tots els casos, excepte que una norma amb rang de llei o norma de dret comunitari europeu estableixi el contrari. Queden exceptuats d'aquesta previsió els procediments d'exercici del dret de petició a què es refereix l'article 29 de la Constitució, aquells l'estimació dels quals tingués com a conseqüència que es transfereixin al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic, així com els procediments d'impugnació d'actes i disposicions, en els quals el silenci tindrà efecte desestimatori." (Art. 43.2 LRJ-PAC)

El sistema transitori i d'adaptació de procediments, certament complex, comportava, pel que fa a l'Administració de la Generalitat que, si bé no hi havia un termini preclusiu per adaptar i modificar el sentit del silenci dels diferents procediments, es feia necessària la regulació per llei del termini de resolució i del sentit del silenci en tots aquells procediments que per la seva complexitat o per raó de la matèria que regulaven es requeria que el termini de resolució fos superior al límit de sis mesos o bé que el sentit del silenci fos desestimatori, ja que per aplicació del règim transitori de la Llei qualsevol procediment amb silenci negatiu, sempre que no es pogués considerar inclòs en alguna de les excepcions dels articles 43 i 44, automàticament comportava silenci positiu.

El temps transcorregut entre l'entrada en vigor de la Llei 4/1999 i la Llei 23/2002, però, no ha comportat cap problema greu en relació amb l'aplicació del sentit del silenci ni dels terminis de resolució, ja que, com explicaré en l'apartat IV, els procediments que comporten silenci negatiu recollits a la Llei 23/2002 poden ser interpretats, a la llum dels articles 43 i 44, majoritàriament com a supòsits d'excepció al silenci positiu.

La Llei 23/2002, per tant, es justifica per la modificació operada per la Llei de l'Estat 4/1999 pel que fa al rang de les normes que excepcionin el principi de silenci positiu, i per la necessitat d'establir els procediments que requereixen que la resolució fora de termini o la manca de resolució de l'Administració tingui efectes desestimatoris.

En l'exposició de motius de la Llei 23/2002 es fa constar el caràcter "absolutament excepcional" del sentit desestimatori del silenci, únicament motivat en aquells supòsits en què l'estimació per silenci administratiu d'una sol·licitud particular podria alterar greument l'interès general. Aquesta excepcionalitat, que ha inspirat la Llei des del moment de la seva preparació per part de l'Administració de la Generalitat, deriva d'una interpretació restrictiva de la possibilitat de modificar el sentit del silenci per llei, entenent que es refereix únicament a procediments determinats. Una interpretació àmplia en el sentit que qualsevol llei (estatal o autonòmica) pot modificar el sentit del silenci en tots els procediments administratius comporta que la regla del principi de silenci positiu perdi tota virtualitat. Així, i pel que fa a les lleis de l'Estat, és evident que una norma amb el mateix rang pot modificar l'article 43 i qualsevol altre i establir el principi de silenci negatiu; pel que fa a les lleis autonòmiques, implicaria negar el caràcter bàsic a la regulació del sentit del silenci. Per aquest motiu, l'única interpretació possible és entendre que el principi de silenci positiu solament es pot trencar mitjançant una llei en relació amb procediments concrets, i que en tot cas han de ser supòsits excepcionals. En aquest sentit, sembla molt més aclaridor el redactat anterior de la Llei 30/1992, el qual es referia específicament a "la normativa d'aplicació (dels procediments)".<sup>2</sup>

La Llei 23/2002, però, no només estableix els procediments d'excepció al silenci positiu, sinó que modifica també la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, concretament els articles 81 a 83.

---

<sup>2</sup> "Quan en els procediments iniciats en virtut de sol·licituds formulades pels interessats no hagi recaigut resolució dins de termini, es podran entendre estimades aquelles en els següents supòsits (...) c) En tots els casos, en les sol·licituds la normativa d'aplicació de les quals no estableixi que quedaran desestimades si no recau resolució expressa." (Antic art. 43.2 LRJ-PAC)

## 2. Tramitació parlamentària

El Projecte de Llei aprovat pel Govern, amb data 24 de desembre de 2001, va tenir entrada al Parlament l'11 de gener de 2002.<sup>3</sup> El Projecte constava de tres articles, una disposició transitòria, dues disposicions finals i un annex amb la relació de procediments classificats per departaments del Govern, amb especificació de la normativa reguladora, el termini màxim de resolució i notificació, i l'efecte del silenci. L'article 3 establia el sentit desestimadori del silenci en tots els procediments que comportessin la concessió d'ajuts i subvencions públics.

Paral·lelament a la presentació del Projecte de Llei per part del Govern, el Grup Parlamentari Popular presenta al Parlament, el 29 de gener de 2002,<sup>4</sup> una Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, per la qual es proposa modificar els articles 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, relatius al silenci administratiu, amb la finalitat, expressada a l'exposició de motius, d'harmonitzar el règim jurídic del silenci de la legislació de Catalunya amb la nova regulació de la LRJ-PAC, modificada per la Llei 4/1999, a l'efecte de dotar de més seguretat jurídica l'actuació de l'Administració de la Generalitat vers els ciutadans. La Proposició de Llei constava de tres articles i una disposició final, els quals modificaven els expressats articles de la Llei 13/1989, amb un contingut equivalent al que estableix la LRJ-PAC quant a l'obligació de resoldre i els efectes del silenci.

La Ponència de la Comissió Parlamentària d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, encarregada de la tramitació del Projecte de Llei i de la Proposició de Llei, acorda per unanimitat informar conjuntament ambdues iniciatives i proposar a la Comissió que en el dictamen que es proposi al Ple es refonguin les dues iniciatives legislatives en un sol text, per tal que esdevinguin una sola Llei. L'informe de la Ponència justifica la refosa en mèrits de la garantia als drets dels ciutadans i a l'eficiència de la norma i de l'Administració.<sup>5</sup>

L'informe de la Ponència de la Comissió tramitadora, per tant, unifica ambdós textos mitjançant l'addició de tres nous articles al Projecte de Llei del Govern, els quals es corresponen a l'articulat de la Proposició de Llei presentada pel Grup Parlamentari Popular. Les esmenes presentades pels diferents grups parlamentaris es discuteixen en base al Projecte de Llei del Govern amb els tres nous articles que s'hi addicionen.

Finalment, el Dictamen de la Comissió proposa al Ple del Parlament la refosa de les dues iniciatives legislatives amb el títol de "Projecte de Llei d'adequació de procediments administratius en relació amb el règim de silenci administratiu i el termini de resolució i notificació, i de primera modificació dels articles 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalu-

---

<sup>3</sup> BOPC núm. 255, de 21 de gener de 2002, pàg. 255.

<sup>4</sup> BOPC núm. 259, de 4 de febrer de 2002, pàg. 20.

<sup>5</sup> Informe de la Ponència. BOPC núm. 346, de 25 d'octubre de 2002.

nya", en el qual s'incorporen les esmenes recomanades per la Ponència i les transaccional.

En relació amb el tràmit d'esmenes se'n destaquen dues que van ser tractades al Ple del Parlament. La primera, presentada pel Grup Parlamentari de Convergència i Unió, proposa l'addició a l'article 3 (relatiu als efectes desestimadors del silenci en els procediments de sol·licitud d'ajuts i subvencions públics) d'un paràgraf que estableixi el mateix sentit del silenci pel que fa a les sol·licituds de pagament a càrrec de l'Administració de la Generalitat. Amb el mateix contingut, aquest Grup proposa l'esmena a l'article 4, el qual modifica l'article 81 de la Llei 13/1989, com a supòsit d'excepció al silenci positiu. El Dictamen de la Comissió inclou ambdues esmenes, les quals es discuteixen en el Ple, i finalment el text de la Llei aprovada inclou "tota sol·licitud de pagament a càrrec de l'Administració de la Generalitat", com un supòsit d'excepció al silenci positiu, en el nou redactat de l'article 81 de la LOPRJ. El significat d'aquesta esmena el comentarem en l'apartat IV en relació amb els procediments.

La segona esmena que es va debatre al Ple, i que finalment no es va aprovar, és la proposada pel Grup Parlamentari Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi, d'addició d'una disposició final per la qual el Govern de la Generalitat havia de presentar al Parlament, en un termini màxim de tres mesos, un projecte de Llei de modificació de la Llei 13/1989 per tal d'adequar les seves disposicions a la LRJ-PAC, i aprovar, en un termini de sis mesos, les modificacions normatives necessàries en les disposicions reglamentàries aprovades en desenvolupament de la Llei 13/1989.

Pel que fa a la resta d'esmenes, totes elles són essencialment de tècnica legislativa, i algunes de reducció de termini en determinats procediments.

El Ple del Parlament va aprovar per unanimitat el Dictamen de la Comissió, i la Llei es va promulgar el 18 de novembre de 2002 i publicar al Diari Oficial la Generalitat núm. 3778 de 10 de desembre de 2002.

### **3. La modificació de la Llei 13/1989**

#### **3.1 Justificació de la modificació**

Els articles 81 a 83 de la Llei 13/1989, modificats per la Llei 23/2002, regulaven els efectes del silenci administratiu de forma innovadora en relació amb la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958, vigent en el moment; això no obstant, l'entrada en vigor de la LRJ-PAC i, més concretament, de la modificació operada per la Llei 4/1999, va comportar, atès el seu caràcter bàsic, que els articles 81 a 83 esdevinguessin inaplicables, amb la consegüent inseguretat jurídica que això representava per als ciutadans, especialment en un tema tan sensible com el sentit i els efectes del silenci, i tenint en compte que aquests articles no havien estat expressament derogats.

L'Avantprojecte de Llei aprovat pel Govern únicament preveia, com ja hem expressat, la determinació dels supòsits d'excepció al silenci positiu, i no establia cap modificació ni derogació dels articles relatius al silenci de la Llei 13/1989. L'aprovació d'una Llei que

únicament establís els procediments de l'Administració de la Generalitat amb efectes desestimadors del silenci es podria considerar suficient per evitar la situació d'inseguretat jurídica, encara més si, com en principi estava previst, mitjançant les normes reglamentàries corresponents s'adaptessin aquells supòsits de silenci negatiu no excepcionats per la Llei, mitjançant l'aprovació dels decrets corresponents per cada departament en els quals es determinés el sentit del silenci en un llistat de procediments (tècnica que, per altra banda, era la prevista a la disposició transitòria de la Llei 4/1999, i que ja es va portar a terme per a l'adaptació dels procediments a la Llei 30/1992).

Tanmateix, en mèrits de la seguretat jurídica, i també per una pura qüestió de tècnica legislativa, l'existència en l'ordenament d'unes disposicions inaplicables requereix la seva derogació expressa. Cal tenir en compte, a més, que en el cas que ens ocupa no és fàcil d'interpretar la vigència i aplicació dels expressats articles de la Llei 13/1989; en primer lloc, perquè deriva d'una norma de l'Estat que regula un ampli ventall de matèries relacionades amb el procediment i l'organització de les administracions, algunes de les quals d'aplicació directa a l'Administració de la Generalitat, altres de caràcter bàsic i altres d'aplicació supletòria, i, en segon lloc, perquè la regulació del silenci de la Llei 13/1989 ja n'establia els efectes positius (si bé de forma més restrictiva) i els efectes negatius en el cas de transferència al sol·licitant de facultats relatives al domini públic o al servei públic, en els mateixos termes que la Llei 4/1999, i per tant la seva aplicació podia confondre.

### **3.2 El contingut de la modificació dels articles 81 a 83 de la LOPRJ**

Com ja hem expressat, els articles 81 a 83 de la Llei 13/989 estableixen el sentit estimador del silenci per als actes administratius de naturalesa reglada que habilitessin el sol·licitant per a l'exercici de drets o interessos preexistents en el seu patrimoni, i l'excepcionava en els supòsits de transferència al sol·licitant de facultats relatives al domini públic o al servei públic, i en cas que es poguessin adquirir per silenci facultats contràries a les lleis. Pel que fa al termini màxim de resolució, l'article 82 l'establia en sis mesos.

La regulació de la Llei 4/1999 de l'obligació de resoldre i del sentit i els efectes del silenci administratiu no es pot dir que comporti una absoluta contradicció en relació amb el que establia la Llei 13/1989, sinó que en establir el silenci positiu com a principi legal deixa sense efectes l'aplicabilitat de les disposicions de la Llei catalana. Tanmateix, el problema radica en el fet que les disposicions de l'Estat tenen un nivell de concreció tan elevat que no deixen marge de desenvolupament a la Llei autonòmica. A aquest fet s'ha d'afegir que la regulació estatal del procediment administratiu comú únicament permet el desenvolupament autonòmic derivat de l'organització pròpia de la comunitat autònoma.<sup>6</sup>

En conseqüència, modificar els articles 81 a 83 de la Llei 13/1989 per adaptar-los a la Llei de l'Estat comporta no només un problema de contingut, sinó també de tècnica legislativa. En aquest cas el legislador ha optat per la transcripció de la Llei estatal, sistema

<sup>6</sup> Art. 149.18 CE i art. 10.1.1 EAC.



que, si bé ha estat criticat per la doctrina del Tribunal Constitucional fins el nivell de considerar que determinades transcripcions es podien considerar inconstitucionals si no recollien totes i cada una de les disposicions bàsiques,<sup>7</sup> sembla que, malgrat tot, sigui la millor tècnica possible.

En aquest sentit cal valorar que altres opcions, com ara la derogació expressa dels articles controvertits, trencarien la sistemàtica de la Llei 13/1989, la qual en regular el procediment i les formes d'acabament no regularia el termini màxim de resolució, el sentit del silenci ni els seus efectes, i també afectaria la seguretat jurídica. Pel que fa a la possibilitat de fer una referència directa a la regulació estatal, a banda de comportar que qualsevol petita modificació de la llei de referència invalidaria la regulació autonòmica, tampoc evitaria la situació d'inseguretat jurídica que es pretén solucionar.

La nova redacció dels articles 81 a 83 reproduïx parcialment, i amb un sistemàtica diferent, els articles 42, 43 i 44 de la LRJ-PAC, i hi introdueix, d'una banda, l'excepció al silenci positiu en relació amb els procediments d'ajuts i subvencions i sol·licituds de pagament, i, d'altra banda, desenvolupa a l'article 81 el que estableix l'article 43.2 de la Llei 30/1992 amb relació al sentit del silenci en els procediments d'impugnació d'actes i disposicions, i concreta els recursos i les reclamacions en els quals el silenci té efectes desestimatoris. L'obligació de resoldre únicament es reproduïx en el primer apartat de l'article 42 i no es transcriu la part corresponent al termini, al còmput i als supòsits de suspensió. En qualsevol cas, aquestes prescripcions resulten prou detallades a la regulació estatal perquè l'omissió de la Llei 13/1989 no tingui rellevància. En paraules del Tribunal Constitucional: *"La omisión en una Ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en Ley general no vicia necesariamente de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador autonómico, cuya referencia a ellas sólo este carácter recordatorio puede revestir."*<sup>8</sup>

#### 4. Els procediments

L'exposició de motius de la Llei 23/2002 determina el caràcter "absolutament excepcional" del sentit desestimatori del silenci com un principi informador de quins han de ser els procediments que comportin la desestimació per silenci.

La tramitació de l'Avantprojecte de llei es va fonamentar, per tant, en una valoració restrictiva dels procediments que podien excepcionar-se per llei al principi del silenci positiu i, en aquest sentit, es va procurar que tots aquells procediments que s'havien d'incloure en l'Avantprojecte poguessin d'una forma o altra interpretar-se com a supòsits específics d'excepció que estableix l'apartat 2 de l'article 43 de la Llei 30/1989 i, concretament, "els procediments (...) l'estimació dels quals tingués com a conseqüència que

<sup>7</sup> STC 73/1997 i STC 150/1998 (entre d'altres).

<sup>8</sup> STC 73/1997, FJ 4rt, per remissió a STC 5/1982, FJ 2n.

es transfereixin al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic". Aquesta restricció, que pot semblar innecessària si admetem que són procediments excepcionats per la mateixa Llei 30/1992, evita en qualsevol cas els dubtes interpretatius i garanteix una major seguretat jurídica.

Els procediments que consten a l'annex de la Llei es poden agrupar en dos grans blocs. El primer és el dels relatius a autoritzacions, llicències, homologacions i reconeixements d'activitats que, o bé són activitats de competència de l'Administració que mitjançant la tècnica autoritzatòria poden realitzar entitats privades i que, per tant, transfereixen en certa manera facultats relatives al servei o al domini públic, o bé activitats que sense transferir directament una facultat afecten d'una forma o altra el servei o el domini públic. Com a exemple d'aquests procediments trobem l'autorització de centres docents o de centres sanitaris, d'una banda, o les llicències de pesca d'espècies protegides i les autoritzacions d'obres en zones de servitud, de l'altra.

El segon bloc de procediments el componen els relatius a les inscripcions en els diferents registres especials. D'entrada es podria plantejar el dubte de fins a quin punt la sol·licitud d'inscripció en un registre per part d'una entitat privada afecta el dret d'associació i que, per tant, la manca de resolució d'inscripció en tot cas hauria de tenir efectes estimatoris; tanmateix, els procediments d'inscripció que regula la Llei 23/2002 es refereixen a la inscripció d'entitats privades que realitzen activitats públiques o semipúbliques, regulades per llei, i que en molts casos la inscripció té caràcter constitutiu.

Pel que fa al sentit negatiu del silenci, en les sol·licituds presentades en procediments que puguin comportar la concessió d'ajuts i subvencions públiques, i en general tota sol·licitud de pagament a càrrec de l'Administració (article 3 i modificació de l'article 81), són procediments que afecten directament la hisenda pública.

El Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, estableix a l'article 23 que el pagament de les obligacions econòmiques de la Generalitat només serà exigible quan resulti de l'execució del pressupost, de sentència o resolució judicial ferma o d'operacions de tresoreria. Els manaments de pagament, regulats a l'article 50 de l'esmentat Text refós, únicament es poden realitzar amb la justificació documental del dret del creditor, conforme a la respectiva autorització de la despesa, i de forma excepcional es poden realitzar manaments de pagament a justificar amb la condició que es justifiquin en el termini màxim de tres mesos. L'adquisició per silenci administratiu d'un dret relatiu a la hisenda pública, per tant, seria contrari al que estableix la Llei de finances públiques, ja que podria comportar un pagament sense la preceptiva justificació. En aquest sentit, cal recordar també la inalienabilitat dels drets de la hisenda pública, recollida a l'article 12 de l'esmentada Llei.

Així mateix, cal valorar fins a quin punt una sol·licitud de pagament es pot considerar un procediment iniciat a instància de l'interessat. Les sol·licituds de pagament majoritàriament provenen d'un procediment previ que ha generat una obligació de pagament de l'Administració, obligació que en els supòsits de contractació, atorgament de subvencions o endeutament deriva d'un procediment iniciat d'ofici; en aquest sentit, l'article 44 de la Llei 30/1992 estableix que en els procediments iniciats d'ofici, dels quals es pugui

derivar el reconeixement d'un dret o d'una situació jurídica individualitzada, els interessats podran entendre desestimades les seves pretensions per silenci administratiu.

## 5. L'adaptació reglamentària

La disposició addicional primera de la Llei 4/1999 estableix, a l'apartat 4, la necessitat d'adaptació dels procediments que requereixin la modificació del sentit del silenci.<sup>9</sup> Aquesta adaptació s'ha portat a terme amb l'aprovació de la Llei 23/2002 pel que fa al silenci desestimatori. Pel que fa a tots aquells procediments en què amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 4/1999 s'establí el silenci negatiu i que no s'han inclòs en la Llei 23/2002, si bé s'ha de considerar modificat el sentit del silenci per aplicació de la Llei de l'Estat, en el seu moment es va plantejar la possibilitat d'una modificació expressa. Aquesta tècnica va ser la que es va utilitzar amb l'entrada en vigor de la Llei 30/1992, en què el Govern va aprovar una sèrie de decrets, agrupats per departaments, que establien per a cada procediment el sentit del silenci d'acord amb allò establert a la Llei.

L'aprovació d'un decret de les característiques esmentades, tenint en compte que les disposicions transitòries de la Llei 4/1999 poden plantejar dubtes interpretatius en relació amb la vigència del sentit del silenci, en principi es plantejava com a garantia de seguretat jurídica, si bé el fet que el sentit del silenci es regulés en diversos decrets agrupats per departaments podia comportar també una certa dispersió normativa.

El fet que finalment la Llei 23/2002 inclogui la modificació de la Llei 13/1989 crec que comporta que no sigui necessària l'adaptació per decret en els supòsits de silenci positiu, ja que el sentit del silenci queda clarament determinat per la Llei catalana sense que sigui necessària la remissió a les disposicions transitòries de la Llei 4/1999.

## 6. Conclusions

La Llei 23/2002 es va aprovar pel Govern de la Generalitat com un avantprojecte de llei destinat únicament i exclusivament a determinar els supòsits d'excepció al silenci positiu, en virtut de la nova regulació establerta per la Llei 4/1999, la qual estableix el principi general de silenci positiu i un termini màxim de resolució i notificació de sis mesos que només podia ser modificat per norma amb rang de llei.

En tràmit parlamentari es va presentar, paral·lelament al Projecte de llei del Govern, una Proposició de llei del Grup Parlamentari Popular que proposava modificar els articles 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de la Generalitat relatius al silenci administratiu, amb un contingut equivalent al que estableix la Llei 30/1992 quant a l'obligació de resoldre i els efectes del silenci. La Comissió tramita-

<sup>9</sup> "Els òrgans competents de les comunitats autònomes, dins dels seus respectius àmbits, adaptaran aquells procediments en els que procedeixi modificar el sentit del silenci administratiu a allò establert per aquesta Llei." (DA 1a, apartat 4)

dora d'ambdues iniciatives va acordar unificar-les en un únic text, que va ser el que finalment es va debatre en la Comissió i en el Ple, i aprovar la "Llei d'adequació de procediments administratius en relació amb el règim de silenci administratiu i el termini de resolució i notificació, i de primera modificació dels articles 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya".

El sistema utilitzat per adaptar la normativa comuna en relació amb el silenci administratiu, mitjançant la modificació de la Llei 13/1989, consisteix a reproduir amb una sistemàtica diferent el contingut de la Llei de l'Estat. Aquest sistema, si bé no és el millor en termes de tècnica legislativa, és l'únic possible, atès que la normativa de l'Estat té un nivell de concreció tan elevat que no deixa marge de desenvolupament a la Llei autonòmica. Així mateix, cal afegir-hi que la regulació estatal del procediment administratiu comú únicament permet el desenvolupament autonòmic derivat de l'organització pròpia de la comunitat autònoma.

Pel que fa als procediments que d'acord amb l'annex de la Llei 23/2002 comporten silenci negatiu o un termini de resolució superior als sis mesos, la voluntat del legislador ha estat valorar restrictivament la possibilitat d'excepció al principi del silenci. Per aquest motiu, si s'analitzen els procediments excepcionats, veurem que la majoria es poden interpretar a la llum de la Llei 30/1992 com a supòsits d'excepció al silenci positiu. En aquest sentit, els procediments regulats a l'annex de la Llei transfereixen en certa manera facultats relatives al servei o al domini públic, o bé es refereixen a activitats que sense transferir directament una facultat afecten d'una forma o altra el servei o el domini públic. Pel que fa a la modificació de l'article 81 el qual estableix el sentit desestimatori del silenci en les sol·licituds presentades en els procediments que puguin comportar la concessió d'ajuts i subvencions públics, i en general tota sol·licitud de pagament a càrrec de l'Administració, són procediments que afecten directament la hisenda pública, la qual cosa justifica el sentit del silenci, per tal d'evitar que es puguin adquirir drets relatius a la hisenda de la Generalitat mitjançant la tècnica del silenci negatiu.

Finalment, i pel que fa al sentit del silenci en aquells procediments no modificats per l'annex de la Llei 23/2002, si bé en un primer moment es va plantejar la possibilitat d'adaptar-los mitjançant un o diferents decrets (agrupats per departaments del Govern), la modificació dels articles 81 a 83 de la Llei 13/1989 ho ha fet innecessari, ja que el sentit del silenci queda clarament determinat per la Llei catalana sense que sigui necessària la remissió a les disposicions transitòries de la Llei 4/1999.

