

La aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación a los bomberos encuadrados en el Sistema de Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra

STSJ de Navarra-CONT núm. 20/2019, de 31 de enero

María Areta Martínez

Secretaria de la Revista de Jurisprudencia Laboral. Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos

Resumen: *Los bomberos encuadrados en el sistema de protección social de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra pueden jubilarse a partir de los 60 años de edad. El Tribunal señala que la disposición adicional decimosegunda de la Ley Foral 10/2003 permite aplicar a los bomberos del sistema de Montepíos lo dispuesto en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, sobre coeficiente reductor en la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos*

Palabras clave: *Jubilación anticipada, bomberos, Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra*

Abstract: *The firemen who are signed up to the Montepios System of the Public Administration of Navarra are entitled to retire from the age of sixty. The court points out that the 12th additional provision of the Foral Act 10/2003, permits firemen in the Montepios System to avail of the terms of the Royal Decree 383/2008 of the 14th March which establishes how actuarially reduced factors for early retirement are applied to firemen working in the public service.*

Keywords: *Early retirement pension, firemen, the Montepios System of the Public Administration of Navarra*

I. Introducción

Las páginas que siguen a continuación tienen por objeto comentar los Antecedentes de Hecho, los Fundamentos de Derecho y el Fallo de la STSJ de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de enero de 2019, que resuelve el recurso contencioso-administrativo núm. 384/2016. La Procuradora de los Tribunales interpone el referido recurso en nombre y representación de once bomberos del Servicio de Bomberos de Navarra, y lo hace contra la desestimación, por silencio administrativo, del recurso de alzada deducido contra la desestimación, también por silencio administrativo, de la solicitud relativa al reconocimiento del derecho a jubilarse con 55 años de edad. El comentario tiene tres vertientes; a saber:

Primera vertiente (de carácter administrativa procedimental), referida al silencio administrativo y “doble silencio administrativo” del art. 43.1 de la Ley 30/1992 (art. 24.1 de la vigente Ley 39/2015). En la sentencia comentada no se cuestiona el

silencio administrativo negativo que alcanza a la solicitud de jubilación ni la posible aplicación del doble silencio positivo al posterior recurso de alzada. No obstante, ambas cuestiones bien merecen un comentario.

Segunda vertiente (de carácter procesal), referida al plazo para interponer recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación, por silencio administrativo (negativo), del recurso de alzada. Aunque en ningún momento se denuncia la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo, la sentencia da pie a comentar la doctrina constitucional y la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS relativa a la inexistencia de plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra una decisión desestimatoria adoptada por silencio administrativo (negativo).

Tercera vertiente (de carácter sustantivo), referida a la aplicación del Real Decreto 383/2008 a los bomberos del Servicio de Bomberos de Navarra que están encuadrados en el sistema de clases pasivas de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra. El Real Decreto 383/2008, que fue adoptado en desarrollo del art. 161 bis.1 de la LGSS/1994 (art. 206.1 de la vigente LGSS), prevé la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, sin que el acceso a la pensión de jubilación pueda tener lugar con una edad inferior a los 60 años, o a los 59 años si se acreditan 35 o más años de cotización efectiva. En principio, el Real Decreto 383/2008 se aplica a los bomberos de administraciones y organismos públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social (art. 1 Real Decreto 383/2008). No obstante, la sentencia comentada, con fundamento en la disposición adicional duodécima de la Ley Foral 10/2003, extiende la aplicación del Real Decreto 383/2008 a los bomberos encuadrados en el sistema de protección social de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Número de resolución judicial y fecha: sentencia núm. 20/2019, de 31 de enero.

Tipo y número recurso o procedimiento: recurso contencioso-administrativo núm. 384/2016.

ECLI: ES:TSJNA:2019:226.

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Sánchez Ibáñez.

Votos Particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

Los demandantes son funcionarios, prestan servicios como bomberos del Servicio de Bomberos de Navarra y están adscritos al sistema de clases pasivas de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra. La cuestión de fondo consiste en determinar si los demandantes tienen derecho a jubilarse a los 55 años de edad por realizar una profesión de especial peligrosidad o dificultad.

IV. Posiciones de las partes

1. Posición de la parte demandante: los bomberos del Servicio de Bomberos de Navarra

Los bomberos demandantes reclaman el derecho a jubilarse con 55 años de edad conforme a lo dispuesto en las disposiciones adicionales duodécima y decimocuarta de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra. Los bomberos fundamentan su pretensión en los términos siguientes:

- La disposición adicional duodécima de la Ley Foral 10/2003 remite expresamente a la legislación estatal del sistema de Seguridad Social para aplicar coeficientes reductores de la edad de jubilación en las actividades profesionales de naturaleza especialmente peligrosa o penosa. Tal remisión permite aplicar a los bomberos del sistema de Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, que establece coeficientes reductores en la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de Administraciones y organismos públicos.
- La disposición adicional décima cuarta de la Ley Foral 10/2003 prevé la elaboración de un catálogo de profesiones consideradas de especial peligrosidad o dificultad en las que la edad de jubilación pueda fijarse a partir de los 55 años de edad. Los bomberos demandantes consideran que la falta de desarrollo normativo de tal previsión no puede perjudicarles; afirman que no cabe confundir el desarrollo normativo de la Ley Foral 10/2003 con el derecho que esta reconoce a jubilarse con 55 años de edad.

2. Posición de la parte demandada: Gobierno de Navarra

El Gobierno de Navarra se opone al recurso contencioso-administrativo interpuesto por los bomberos, por considerar que estos no tienen derecho a jubilarse anticipadamente con 55 años de edad, sin que resulten de aplicación los coeficientes reductores de la edad de jubilación del Real Decreto 383/2008. El Gobierno de Navarra fundamenta su postura en los argumentos que siguen a continuación:

- La disposición adicional duodécima de la Ley Foral 10/2003 no permite aplicar a los bomberos demandantes los coeficientes reductores de la edad de jubilación que recoge el Real Decreto 383/2008. El Gobierno de Navarra sostiene que los hechos enjuiciados datan del año 2016, y no es hasta el año 2017 cuando la Ley Foral 24/2016, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2017, permite a los bomberos acogerse a los coeficientes reductores de la edad de jubilación del Real Decreto 383/2008. El Gobierno de Navarra concluye que los bomberos no podrán jubilarse en ningún caso a una edad inferior a los 59 o 60 años, tal y como establece el Real Decreto 383/2008.
- La disposición adicional décima cuarta de la Ley Foral 10/2003 prevé la constitución de una comisión encargada de estudiar, para su posterior formulación normativa, el establecimiento de un catálogo de profesiones de especial peligrosidad o dificultad en las que pueda reconocerse la jubilación a partir de los 55 años de edad. Sin embargo, dicha comisión no ha llegado a constituirse, y tampoco se ha interesado su constitución. El Gobierno de Navarra considera que no procede reconocer la jubilación con 55 años de edad porque no se ha articulado el desarrollo normativo de la referida disposición adicional.

V. Normativa aplicable al caso

La sentencia del TSJ de Navarra fundamenta la solución dada a la cuestión de fondo planteada en las dos normas siguientes:

Primera norma (autonómica): Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, que resulta aplicable al caso en la redacción anterior a la reforma operada por la Ley Foral 7/2019, de 18 de febrero:

- Disposición adicional duodécima. Actividades profesionales especialmente peligrosas o penosas:

A los funcionarios que causen derechos pasivos en los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, a partir de la entrada en vigor de esta Ley Foral, que hubieran trabajado en actividades profesionales de naturaleza especialmente peligrosa o penosa, las edades de jubilación establecidas en la presente Ley Foral se rebajarán en un período equivalente al que resulte de aplicar al período de tiempo efectivamente trabajado en las mencionadas actividades el coeficiente que les corresponda según lo establecido en los respectivos Regímenes Especiales de la Seguridad Social y previa acreditación por certificación de la Seguridad Social.

- Disposición adicional decimocuarta. Comisión de estudio:

En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley Foral se constituirá una comisión formada por representantes del Gobierno de Navarra y de los sindicatos de la función pública que estudiará y determinará para su posterior formulación normativa los siguientes aspectos:

- *Establecer un catálogo de profesiones de especial peligrosidad o dificultad a las que pueda aplicárseles la jubilación anticipada a partir de los 55 años.*
- *Determinar la fórmula para mantener el 100 por 100 de la base de cotización en los casos de reducción del tiempo de trabajo en un 50 por 100, como medida de conciliación de la vida familiar y laboral.*
- *Aclarar la situación y fijar las posibles mejoras a introducir en las pensiones más bajas que hubieran sido causadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley Foral.*

Segunda norma (estatal): Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

VI. Doctrina básica

La STSJ de Navarra declara que los bomberos del Servicio de Bomberos de Navarra que están adscritos al sistema de clases pasivas de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra:

- **No tienen derecho a jubilarse a partir de los 55 años de edad**, porque tal derecho carece de fundamento legal. El referido derecho no deriva de la disposición adicional decimocuarta.1 de la Ley Foral 10/2003, que se limita a anunciar la constitución de una comisión encargada de estudiar y determinar para su posterior formulación normativa “un catálogo de profesiones de especial peligrosidad o dificultad a las que pueda aplicárseles la jubilación anticipada a partir de los 55 años de edad”. Dicha comisión no llegó a constituirse y, por tanto, nunca llegó a aprobarse norma alguna que concrete las profesiones en las que, por su especial peligrosidad y dificultad, es posible jubilarse a partir de los 55 años de edad. La ausencia de desarrollo normativo de la disposición adicional decimocuarta.1 de la Ley Foral 10/2003 impide su aplicación en orden al reconocimiento del pretendido derecho^[1].

- **Tienen derecho a jubilarse a partir de los 60 años de edad**, por aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación previstos en el Real Decreto 383/2008. El fundamento legal del referido derecho es la disposición adicional duodécima de la Ley Foral 10/2003, que permite rebajar la edad ordinaria de jubilación a los funcionarios adscritos al sistema de clases pasivas de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra que hubieran desempeñado una actividad profesional de naturaleza especialmente peligrosa o penosa. Concretamente, la edad (ordinaria) de jubilación se rebajará mediante la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación que correspondan según lo establecido en los respectivos Regímenes Especiales de la Seguridad Social y previa acreditación por certificación de la Seguridad Social. El TSJ de Navarra señala que la remisión de la Ley Foral 10/2003 a la normativa del sistema de Seguridad Social permite aplicar a los bomberos del sistema de Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra lo dispuesto en el Real Decreto 383/2008, de modo que pueden jubilarse a partir de los 60 años de edad.

VII. Parte dispositiva

“En nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo Español, nos confiere la Constitución y vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de especial y general aplicación al caso de autos”, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra falla:

- **Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo** interpuesto contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto ante el Gobierno de Navarra frente a la desestimación presunta de la reclamación formulada relativa a la jubilación a los 55 años, que formulan los demandantes.
- **Anular la desestimación presunta de la reclamación formulada**, relativa a la jubilación a los 55 años, frente a la que se interpone el posterior recurso de alzada.
- **Condenar a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra** a aplicar a los demandantes el coeficiente reductor de la edad de jubilación que contempla el art. 2 del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, con los efectos legales que procedan.

En relación con las costas del proceso, el TSJ de Navarra señala que, como el recurso contencioso-administrativo ha sido estimado parcialmente, procede aplicar lo dispuesto en el art. 139.1.párrafo 2º de la LRJCA: “En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad”.

VIII. Pasajes decisivos

“La Disposición Adicional 12ª de la Ley Foral 10/2003 establece la posibilidad de aplicar a aquellos funcionarios que hubieran trabajado en actividades de naturaleza especialmente peligrosa o penosa la reducción en la edad de jubilación contenida en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, conforme a los coeficientes de reducción contenidos en la misma. Es cierto que la concreta determinación de cuáles sean esas profesiones especialmente peligrosas o penosas queda pendiente del desarrollo reglamentario exigido por la Disposición Adicional 14ª, pero no es menos cierto que el propio legislador, sin derogar la Ley Foral 10/2003, nos dice que es de aplicación la legislación estatal en la materia, que no es otra que el Real Decreto 383/2008, por lo que no cabría hacer soportar sobre los beneficiarios de la norma, los bomberos en nuestro caso, la falta de cumplimiento por parte de las partes legitimadas, Administración Foral y sindicatos de la función pública, del

establecimiento del catálogo contemplado en la Disposición Adicional 14ª de la Ley Foral” (Fundamento Jurídico segundo).

“En cuanto a la aplicación al caso de la Disposición Adicional 14ª (de la Ley Foral 10/2003), vemos que el nacimiento del derecho contenido en la misma también está vinculado a su desarrollo normativo, como en el caso anterior, pero de forma distinta a lo que allí sucedía, no cabe aplicar dicha previsión sin el mismo, puesto que de forma indeterminada se alude a profesiones de especial peligrosidad o dificultad, por lo que no podemos decir que se trata de un derecho perfecto, ante la ausencia de una normativa estatal de Seguridad Social, como sí se hace de forma expresa como hemos visto, en el caso previsto en la Disposición Adicional 12ª” (Fundamento Jurídico tercero).

IX. Comentario

1. *El silencio administrativo negativo en el procedimiento administrativo iniciado a solicitud del interesado*

La sentencia comentada señala que el recurso de alzada se interpuso en los términos siguientes: 1) el 29 de abril de 2016, 2) ante el Gobierno de Navarra, 3) por un grupo de 11 bomberos, y 4) contra la desestimación, por silencio administrativo, de la solicitud del reconocimiento del derecho a jubilarse con 55 años de edad. Estos cuatro elementos fácticos revelan tres aspectos procedimentales importantes: 1) el procedimiento administrativo en el que se trae su causa el recurso de alzada se inició a solicitud de los interesados (bomberos), 2) la solicitud de jubilación fue desestimada por silencio administrativo (negativo), y 3) las normas procedimentales aplicables son las vigentes antes de mayo de 2016, a saber:

- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRPAC). Esta norma fue derogada y sustituida, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- La Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Esta norma ha sido recientemente derogada y sustituida, con efectos de 15 de marzo de 2019, por la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral.
- Decreto Foral 236/1997, de 8 de septiembre, por el que se establecen normas relativas a la adecuación de los procedimientos administrativos que se tramitan en el Departamento de Presidencia e Interior^[2].

El art. 43.1 de la LRPAC disponía que en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado, “el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo”. La LPAC, que entró en vigor con posterioridad al caso ahora enjuiciado, también consagra en su art. 24.1 la regla general del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado. Conviene subrayar que la LRPAC y la LPAC no coinciden plenamente al señalar los supuestos que excepcionan la referida regla general, en los que el vencimiento del plazo sin dictar y notificar la resolución expresa tiene efecto desestimatorio (silencio administrativo negativo). La vigente LPAC matiza alguno de los supuestos excepcionales de silencio administrativo negativo de la precedente LRPAC e incorpora otros (nuevos); a saber:

LRPAC (Ley 30/1992)

Cuando así lo dispone una norma de (art. 43.1.párrafo 1º LRPAC):

- Derecho interno con rango legal y por razones imperiosas de interés general.
- Derecho comunitario.

En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición del art. 29 de la CE (art. 43.1.párrafo 2º LRPAC).

En los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público (art. 43.1.párrafo 2º LRPAC)^[3].

En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones (art. 43.1.párrafo 2º LRPAC).

LPAC (Ley 30/2015)

Cuando así lo dispone una norma de (art. 24.1.párrafo 1º):

- Derecho interno con rango legal. Cuando el procedimiento administrativo tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la norma de rango legal deberá fundar el silencio administrativo negativo en razones imperiosas de interés general.
- Derecho de la Unión Europea.
- Derecho internacional aplicable en España.

En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición del art. 29 de la CE (art. 24.1.párrafo 2º).

En los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público (art. 24.1.párrafo 2º).

En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones (art. 24.1.párrafo 3º).

En los procedimientos que impliquen e ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente (art. 24.1.párrafo 2º).

En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (art. 24.1.párrafo 2º).

En los procedimientos de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados (art. 24.1.párrafo 3º).

En la sentencia comentada cabe entender que el efecto excepcional desestimatorio del silencio administrativo ha operado porque así lo dispone una norma de rango legal (art. 43.1.párrafo 1º LRPAC), pero ¿cuál es el plazo que el Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra tuvo para dictar y notificar a los bomberos la resolución expresa?, ¿cuál es la norma de rango legal que para este caso contempla el silencio administrativo negativo? La respuesta a las dos preguntas señaladas pasa por identificar previamente: 1) las distintas modalidades de jubilación en el sistema de Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, 2) el procedimiento administrativo seguido para tramitar cada modalidad de jubilación y 3)

el plazo máximo para resolver y notificar la resolución cuando la jubilación ha sido solicitada por el funcionario interesado.

En las fechas en que acontece el caso ahora examinado, la Ley Foral 10/2003 contemplaba tres modalidades de jubilación (forzosa, voluntaria y anticipada por incapacidad permanente):

- La jubilación forzosa [arts. 26.párrafo 2º.a) y 31 Ley Foral 10/2003], que el órgano administrativo (Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra) declara de oficio cuando el funcionario cumple 65 años de edad. El procedimiento administrativo para declarar la jubilación forzosa no se inicia a solicitud del funcionario, de modo que el silencio administrativo no tiene cabida en esta modalidad de jubilación^[4].
- La jubilación voluntaria [arts. 26.párrafo 2º.b), 27 y 37 Ley Foral 10/2003], que el funcionario puede solicitar a partir de los 60 años de edad, y siempre que acredite : 1) estar en alta o en situación asimilada a la de alta en el sistema de Montepíos al sobrevenir la contingencia, 2) 35 años de servicios reconocidos y 3) 15 años cotizados al sistema de Montepíos de los que 2 (años), al menos, deberán estar comprendidos dentro de los 15 (años) inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho. El procedimiento administrativo se inicia siempre a instancia del interesado y, por tanto, el silencio administrativo tiene cabida y opera cuando la solicitud no ha sido resuelta (y notificada) en plazo. El plazo máximo para resolver la solicitud de jubilación voluntaria es de 3 meses, y la falta de resolución y notificación expresa en plazo legitima al funcionario para entender estimada su solicitud (por silencio administrativo positivo) (Anexo Decreto Foral 236/1997).
- La jubilación por incapacidad permanente [arts. 26.párrafo 2º.c), 27, 41 y siguientes Ley 10/2003], que puede declararse de oficio (por el Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra) o solicitarse por el funcionario. El silencio administrativo tendrá cabida cuando el procedimiento administrativo se inicie a solicitud del funcionario, y dicha solicitud no sea resuelta (y notificada) en plazo. El plazo para resolver la solicitud de jubilación por incapacidad permanente es de 6 meses, y la falta de resolución y notificación expresa en plazo determina que aquella sea desestimada (silencio administrativo negativo) (Anexo II Ley Foral 15/2004 y Anexo Decreto Foral 236/1997).

En el caso ahora enjuiciado, un grupo de bomberos solicita el reconocimiento del derecho a jubilarse a partir de los 55 años de edad por realizar una profesión de especial peligrosidad y dificultad, solicitud que fundamentan en las disposiciones adicionales duodécima y decimocuarta de la Ley Foral 10/2003, en la redacción anterior a la reforma operada por la Ley Foral 7/2019. La jubilación solicitada no tiene encaje, *stricto sensu*, en ninguna de las tres modalidades de jubilación indicadas más arriba (forzosa, voluntaria a partir de los 60 años y por incapacidad), y además no existe un procedimiento administrativo específico para resolver tal solicitud^[5]. La normativa que regula los procedimientos administrativos ante las Administraciones Públicas de Navarra recoge, en los términos ya expuestos más arriba, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución así como el efecto del silencio administrativo en relación con las solicitudes de jubilación voluntaria a partir de los 60 años de edad y de jubilación por incapacidad, no así respecto a solicitudes de jubilación a partir de 55 años de edad por realizar una actividad de especial peligrosidad o dificultad. El art. 47.2 de la Ley Foral 15/2004, que resulta de aplicación al caso, señalaba que cuando la norma reguladora del procedimiento no establezca un plazo máximo para dictar y notificar la resolución, este será de tres meses^[6]; y el art. 45 de la misma Ley Foral añadía que “el cómputo del plazo establecido para resolver y notificar empezará a computarse desde la fecha de entrada en el registro del órgano competente para su

tramitación, sin que en ningún caso, y a tales efectos, pueda demorarse el inicio del cómputo de dicho plazo más de diez días hábiles desde la entrada de la solicitud o documento en un registro oficial de la Administración de la Comunidad Foral". Cabe entender que, en el caso ahora enjuiciado, a falta de un plazo máximo específico para resolver, se aplica el general de 3 meses, plazo que comenzó a computarse desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra. Una vez identificada la norma que determina el plazo máximo para resolver, ¿cuál es la norma de rango legal que fundamenta la desestimación de la solicitud por silencio administrativo (negativo)?^[7].

El Anexo II de la Ley Foral 15/2004 recogía la relación de procedimientos administrativos en los que, a falta de resolución y notificación expresa en plazo, los interesados entendían que sus solicitudes quedaban desestimadas por silencio administrativo (negativo). En materia de jubilación del personal adscrito al sistema de Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, el Anexo II de la Ley Foral 15/2004 contemplaba el silencio administrativo negativo únicamente para la jubilación por incapacidad. La Ley Foral 15/2004 fue derogada y sustituida, con efectos de 15 de marzo de 2019, por la Ley Foral 11/2019, que sigue limitando el silencio administrativo negativo a las solicitudes de jubilación por incapacidad. Esto lleva a pensar que la solicitud de cualquier otra modalidad de jubilación será estimada si el Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, como órgano competente, no dicta y notifica la resolución en plazo. Sin embargo, en el caso que examina la sentencia comentada, la solicitud del reconocimiento del derecho a jubilarse con 55 años de edad ha resultado desestimada por silencio administrativo. ¿Cuál es la norma con rango de Ley que en este caso fundamenta el silencio administrativo negativo? La STSJ de Navarra no recoge los datos que permitan identificarla, lo cual resulta comprensible porque en ningún momento llega a cuestionarse tal aspecto. Con todo, no parece baladí plantearse si el silencio administrativo negativo en este caso resulta de la doctrina del TS que lo admite, más allá de los supuestos legamente previstos en el art. 43.1 de la LRPAC (vigente art. 24.1 LPAC), para impedir el reconocimiento de un derecho que sería ilegal otorgar expresamente.

2. *El doble silencio administrativo en el recurso de alzada*

El art. 115.2 de la LRPAC (art. 122.2 de la vigente LPAC) señala que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada es de tres meses. El TS ha recordado que dicho plazo es no solo para resolver el recurso de alzada, sino también para notificar la resolución al interesado. Por tanto, el silencio administrativo opera cuando el órgano administrativo no resuelve el recurso de alzada en plazo, y también cuando lo resuelve en plazo y notifica extemporáneamente^[8].

Si transcurre el plazo de tres meses sin que el órgano administrativo haya resuelto (y notificado la resolución), el recurso de alzada se entenderá desestimado (silencio administrativo negativo), salvo que se hubiera interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, en cuyo caso se entenderá estimado (silencio administrativo positivo) (arts. 43.1.párrafo 2º y 115.2 LRPAC). Por tanto, en el recurso de alzada:^[9]

- El silencio administrativo es, por regla general, negativo (desestimación del recurso de alzada).
- El silencio administrativo es positivo (estimación del recurso de alzada) cuando concurren los dos elementos siguientes: 1) la solicitud inicial presentada por el interesado fue desestimada por silencio administrativo (primer silencio) y 2) el posterior recurso de alzada interpuesto frente a la desestimación de la solicitud no ha sido resuelto y notificado en el plazo de tres meses (segundo silencio); "es lo que se conoce en Derecho Administrativo general como 'el doble silencio administrativo', en el que se produce un efecto estimatorio final respecto de la petición ejercitada por el ciudadano"^[10]. El segundo silencio, referido al recurso de alzada, debe entenderse que es positivo y supone por ello la estimación de la solicitud.

La STSJ de Navarra, objeto de comentario, señala que el recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto “contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada interpuesto ante el Gobierno de Navarra con fecha 29 de abril de 2016, frente a la desestimación presunta de la reclamación formulada relativa a la jubilación a los 55 años”; dicho de otro modo, el silencio administrativo en el recurso de alzada ha sido negativo. Sin embargo, todo apunta a que concurren los dos elementos que permiten aplicar la regla excepcional del “doble silencio administrativo” (positivo), ex art. 43.1.párrafo 2º de la LRPAC, a saber: 1) el recurso de alzada se interpuso frente a la desestimación, por silencio administrativo (negativo), de la solicitud de reconocimiento del derecho a jubilarse con 55 años de edad; y 2) el órgano administrativo no ha dictado (y notificado) la resolución del recurso de alzada en plazo. ¿Por qué entonces no ha operado el “doble silencio administrativo (positivo)? El TS tiene declarado que no procede aplicar el “doble silencio administrativo (positivo)” en el recurso de alzada, ex del art. 43.1.párrafo 2º de la LRPAC (art. 24.1.párrafo 2º de la vigente LPAC), cuando ello comporta reconocer un derecho que carece de fundamento legal y, por tanto, que sería ilegal otorgar mediante resolución expresa^[11].

En definitiva, si el órgano administrativo no dicta y notifica la resolución del recurso de alzada en el plazo de 3 meses que fija el art. 115.2 de la LRPAC (art. 122.2 de la vigente LPAC), el silencio administrativo será negativo (desestimación) en los dos supuestos siguientes:

- El recurso de alzada se ha interpuesto frente a una resolución administrativa que desestima expresamente una solicitud (art. 115.2 LRPAC).
- El recurso de alzada se ha interpuesto frente a la desestimación, por silencio administrativo (negativo), de la solicitud de un derecho cuyo reconocimiento sería ilegal otorgar expresamente (criterio jurisprudencial).

Aunque en la STSJ de Navarra no se reclama en ningún momento la posible aplicación del “doble silencio administrativo”, bien merece un comentario. Conforme a lo dispuesto en el art. 43.1.párrafo 2º de la LRPAC, el recurso de alzada debería entenderse estimado por aplicación del “doble silencio administrativo”, pero sucede que ha sido desestimado, con la consiguiente denegación a los bomberos del derecho a jubilarse a los 55 años de edad. Llegados a este punto cabe preguntarse si la desestimación del recurso de alzada, por silencio administrativo negativo, queda justificada porque el reconocimiento del pretendido derecho resultaría ilegal. ¿Resulta ilegal reconocer a los bomberos, por silencio administrativo positivo, el derecho a jubilarse con 55 años de edad?

La sentencia del TSJ de Navarra falla que los bomberos no tienen derecho a jubilarse a partir de los 55 años de edad porque tal derecho carece de fundamento legal, aunque les reconoce el derecho a jubilarse a partir de los 60 años, por aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación previstos en el Real Decreto 383/2008. El referido fallo adoptado por el TSJ de Navarra al resolver el recurso contencioso administrativo puede utilizarse para fundamentar el efecto negativo del silencio administrativo en el precedente recurso de alzada. Así, el derecho que reclaman los bomberos a jubilarse con 55 años de edad no puede reconocerse en el recurso de alzada, por la vía del “doble silencio administrativo (positivo)”, porque carece de fundamento legal. La normativa que regula el sistema de clases pasivas de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra no contempla el derecho de los bomberos a jubilarse con 55 años de edad. Por tanto, si el referido derecho carece de fundamento legal, no puede reconocerse por la vía del silencio administrativo positivo; dicho de otro modo: no puede reconocerse por la vía del silencio administrativo positivo un derecho que resultaría ilegal reconocer mediante resolución expresa.

3. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo

Aunque en la sentencia objeto de comentario no se ha cuestionado la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo, el plazo para interponerlo merece un breve comentario. El art. 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), dispone que el plazo para interponer el recurso contencioso administrativo será de 6 meses si el acto que pone fin a la vía administrativa no fuera expreso, plazo que “se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica, se produzca el acto presunto”. Sin embargo, la doctrina constitucional, la jurisprudencia y la doctrina judicial vienen insistiendo que en caso de desestimación, por silencio administrativo, no existe plazo legal para recurrir; dicho de otro modo: el recurso contencioso-administrativo no puede ser tachado de extemporáneo aunque se interponga después del transcurso del plazo de seis meses referido en el art. 46.1 de la LJCA.

El TC y el TS han declarado que^[12]: 1º) el silencio administrativo negativo es una mera ficción legal cuya finalidad es permitir al administrado el acceso a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración; y 2º) frente a las desestimaciones por silencio, el administrado no está obligado a recurrir siempre y en todo caso so pretexto de interpretar su inactividad como consentimiento al contenido de un acto administrativo que en realidad no se ha producido, porque chocaría frontalmente con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción. La STC 52/2014, de 10 de abril, señaló que el concepto legal de “acto presunto”, al que hace referencia el art. 46.1 de la LJCA, no puede utilizarse para referirse a los supuestos de silencio administrativo (negativo) en los que el Ordenamiento Jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada, porque “en tales supuestos el ordenamiento excluye expresamente la constitución *ipso iure* de un acto administrativo de contenido denegatorio”. En sentido similar, la doctrina judicial declara que, en caso de silencio administrativo negativo, como el recurso contencioso-administrativo no se interpone, en puridad, frente a un acto administrativo presunto, “veda de todo punto la posibilidad de reputar extemporáneo el recurso”^[13]. La Ley 4/1999 modificó la LRPAC para, entre otros aspectos, sustituir la figura de los “actos presuntos” por el “silencio administrativo”. A partir de ese momento, la referencia que el art. 46.1 de la LJCA hace a los “actos presuntos” perdió su eficacia práctica. Con todo, el TC consideró que no hace falta declararlo inconstitucional pues sencillamente se “ha evaporado ese límite legal de 6 meses en tanto que el mismo se refiere a una figura de actos presuntos legalmente desaparecida”^[14].

En definitiva, la desestimación de una solicitud por silencio administrativo (negativo) no comporta la existencia de un acto administrativo presunto y, por tanto, la impugnación de tal desestimación en vía contencioso-administrativa no está sujeta al plazo de 6 meses del art. 46.1 de la LJCA. El contenido del art. 46.1 de la LJCA, relativo al plazo de 6 meses para impugnar en vía contencioso-administrativa los actos administrativos presuntos que ponen fin a la vía administrativa, carece actualmente de virtualidad práctica, de ahí que un sector de la doctrina científica se pregunte por qué no ha sido modificado^[15].

Llegados a este punto, tal vez sea oportuno analizar si el referido plazo de 6 meses sigue teniendo virtualidad práctica cuando se trata de reaccionar frente a una desestimación, por silencio administrativo, que afecta no solo negativamente al sujeto o sujetos que iniciaron el procedimiento administrativo, sino también positivamente a terceros; dicho de otro modo: cabe plantearse si la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso administrativo frente a decisiones desestimatorias por silencio administrativo puede hacer peligrar la seguridad jurídica de terceros a los que beneficia tal desestimación; no saber si el sujeto perjudicado recurrirá y cuándo puede generar inseguridad jurídica a terceros. Con todo, no es el caso de la STJS de Navarra que ahora se comenta, donde el silencio negativo afecta directa y únicamente a los sujetos que iniciaron el procedimiento administrativo.

X. Apunte final

Un apunte final: según ha quedado expresado más arriba, el TSJ de Navarra dictamina que lo dispuesto en el Real Decreto 383/2008, sobre coeficientes reductores de la edad de jubilación en favor de los bomberos de Administraciones y organismos públicos, se aplica a los funcionarios del Servicio de Bomberos de Navarra que están encuadrados en el sistema de clases pasivas de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra. El TSJ de Navarra fundamenta la aplicación del Real Decreto 383/2008 en la remisión que la disposición adicional duodécima de la Ley Foral 10/2003 hace a la legislación estatal de Seguridad Social en la materia. No obstante, conviene advertir que la Ley Foral 10/2003 remite a la legislación estatal sobre “reducción en la edad de jubilación contenida en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social”, y resulta que el Real Decreto 383/2008 se aplica a los bomberos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social. Todo apunta a que en este caso la remisión a una norma estatal de Seguridad Social que regule la reducción de la edad de jubilación de los bomberos prevalece sobre la remisión a una norma estatal contenida en un Régimen Especial de la Seguridad Social.

Otro apunte final: con posterioridad a la fecha del caso enjuiciado por la sentencia comentada (año 2016) se han adoptado y entrado en vigor tres Leyes Forales que inciden directamente en la cuestión de fondo examinada:

- **Año 2017.** La disposición adicional vigésima de la **Ley Foral 24/2016**, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2017, dispuso lo siguiente: “A los funcionarios del cuerpo de bomberos de Navarra que se rigen por el sistema de Montepíos se les aplicará lo dispuesto en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos”.
- **Año 2018.** La disposición adicional décima cuarta de la **Ley Foral 20/2017**, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2018, señaló lo siguiente: “El personal funcionario del cuerpo de bomberos de Navarra que se rigen por el sistema de Montepíos podrán renunciar, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente ley foral, con carácter definitivo e irrevocable y con efectos de 1 de enero de 2017 a la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicios de las administraciones y organismos públicos”.

Las Leyes Forales 24/2016 y 20/2017 realizan una especie de “viaje de ida y vuelta” en orden a la aplicación del Real Decreto 383/2008 a los funcionarios del Servicio de Bomberos de Navarra que están encuadrados en el sistema de Montepíos. Así, la Ley Foral 24/2016 dispuso que el Real Decreto 383/2008 se aplicará, sin más precisión, a los referidos funcionarios. Sin embargo, la posterior Ley Foral 20/2017 ofreció a esos mismos funcionarios la posibilidad de no regirse por Real Decreto 383/2008, disponiendo de un plazo de dos meses, desde su entrada en vigor, para manifestar expresamente su renuncia.

- **Año 2019:** el 27 de febrero de 2019 entró en vigor la **Ley Foral 7/2019**, de 18 de febrero, por la que se modifica la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra. El Preámbulo de la norma destaca que “en los últimos años se han producido importantes novedades y modificaciones en el sistema general de la Seguridad Social, algunas de ellas incorporadas posteriormente al Régimen de Clases Pasivas del Estado, que no han sido recogidas en nuestro sistema de previsión social y de derechos pasivos propio”. La finalidad de los cambios que la Ley Foral 7/2019 incorpora en la Ley Foral

10/2003 es eliminar las diferencias en materia de protección social entre el personal de las distintas Administraciones Públicas de Navarra por el hecho de estar incluido en distinto régimen de previsión social [sistema de Seguridad Social, sistema de Montepíos].

Uno de los cambios que la Ley Foral 7/2019 incorpora en la Ley Foral 10/2003 es el relativo a la aplicación expresa en el sistema de Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra de los coeficientes reductores de la edad de jubilación “actualmente establecidos o que en el futuro pudieran establecerse por el sistema general de la Seguridad Social, y que resulten aplicables al personal funcionario [...] incluido en el Régimen General de dicho sistema”. La nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley Foral 10/2003 regula el “Establecimiento del coeficiente reductor de la edad de jubilación de los bomberos al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra”, y lo hace en los términos siguientes:

- Primer párrafo: “Al personal que preste servicios como Bombero le resultará de aplicación el coeficiente reductor de la edad de jubilación, en los términos previstos en la normativa vigente en el ámbito de la Seguridad Social”.
- Segundo párrafo: “Aquel personal funcionario con el puesto de trabajo de Bombero que se rige por el sistema de Montepíos y que hubiera optado por la no aplicación de dicho coeficiente reductor en el plazo de dos meses establecido en la disposición adicional décima cuarta de la Ley Foral 20/2017, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2018, podrá optar por la aplicación del coeficiente con efecto retroactivo, sin menoscabo de los aportes económicos a que hubiera lugar, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta ley foral”. La Ley Foral 20/2017 permitió a los bomberos renunciar a la aplicación del Real Decreto 383/2008, y ahora la nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley Foral 10/2003 permite a los bomberos, a modo de “un nuevo viaje de ida y vuelta”, renunciar a su renuncia; dicho de otro modo, ofrece a los bomberos la posibilidad de acogerse nuevamente a los coeficientes reductores de la edad de jubilación del Real Decreto 383/2008.
- Párrafo tercero. “Asimismo, si por efecto de cualquier modificación normativa resultase una condición más beneficiosa a la existente, quien hubiera renunciado a la aplicación del coeficiente reductor de la edad de jubilación podrá optar por su aplicación con efecto retroactivo, sin menoscabo de los aportes económicos a que pudiera haber lugar”.

La aplicación del Real Decreto 383/2008 a los bomberos adscritos al sistema de Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra plantea, entre otras, las tres cuestiones siguientes:

- **¿Los bomberos deben realizar una cotización adicional para poder beneficiarse del coeficiente reductor en la edad de jubilación?** La Ley Foral 10/2003 señala que la aplicación de los coeficientes reductores en la edad de jubilación se llevará a cabo “en los términos previstos en la normativa vigente en el ámbito de la Seguridad Social”, sin más precisión; y resulta que la disposición adicional primera del Real Decreto 383/2008 prevé un incremento en la cotización para el colectivo de bomberos “con la finalidad de mantener el equilibrio financiero del sistema (de Seguridad Social)”. La única cotización adicional que existe en el sistema de Montepíos es por horas extraordinarias (art. 15 Ley Foral 10/2003). ¿Los bomberos que desean jubilarse anticipadamente deben realizar una cotización adicional para mantener el equilibrio financiero de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra?

- **¿Qué plazo tiene el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia del Gobierno de Navarra para resolver las solicitudes de jubilación anticipada por aplicación de coeficientes reductores en la edad de jubilación?** Desde el 27 de febrero de 2019, la Ley Foral 10/2003 incorpora la modalidad de jubilación voluntaria anticipada en actividades de especial peligrosidad o dificultad, con aplicación de coeficientes reductores en la edad de jubilación; y lo hace para varios colectivos, entre los que figura el de bomberos. Como ya se ha indicado más arriba, el plazo para resolver las solicitudes de jubilación voluntaria a partir de los 60 años de edad es de 3 meses, y de 6 meses para las solicitudes de jubilación por incapacidad. Sin embargo, la normativa foral no ha previsto un plazo específico para resolver la solicitud de jubilación anticipada por aplicación de coeficientes reductores en la edad de jubilación. Cabe entender que dicho plazo es el general de 3 meses (art. 117.2 Foral 11/2019).
- **¿Cuál es el efecto del silencio administrativo por falta de resolución y notificación en plazo?** El procedimiento administrativo para reconocer la jubilación anticipada por aplicación de coeficiente reductor de la edad de jubilación se inicia a solicitud del bombero adscrito al sistema de Montepíos, de modo que el silencio administrativo tiene cabida. Cabe entender que el efecto del silencio administrativo es positivo, por los dos motivos siguientes: 1) no hay norma de rango legal que contemple el silencio administrativo negativo al respecto; y 2) el derecho de los bomberos del sistema de Montepíos a jubilarse a partir de los 60 años de edad tiene su fundamento legal en la disposición adicional decimoséptima de la Ley Foral 10/2003, de modo que tal derecho puede reconocerse por la vía del silencio administrativo positivo porque cuenta con un fundamento legal que impide que su reconocimiento expreso sea ilegal.

Referencias:

1. [^] *Una de las modificaciones que la Ley Foral 7/2019 incorpora en la Ley Foral 10/2003 es la supresión del primer apartado de la disposición adicional decimocuarta, relativo al establecimiento de un “catálogo de profesiones de especial peligrosidad o dificultad a las que pueda aplicárseles la jubilación anticipada a partir de los 55 años”.*
2. [^] *La disposición adicional tercera de la LRPAC, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 14/1993, dispuso que “Reglamentariamente en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca”. Así, la LRPAC encargó a una norma con rango reglamentario la tarea de adecuar, en el plazo de 18 meses desde su entrada en vigor (hasta el 28 de agosto de 1994), los procedimientos administrativos a la LRPAC, incluidos los aspectos relativos a los efectos de la falta de resolución (y notificación) expresa en plazo. En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, el Decreto Foral 236/1997 fue la norma encargada de adecuar a la LRPAC los procedimientos*

- administrativos tramitados por el Departamento de Presidencia e Interior, que es el competente en materia de función pública, “a fin de superar las dificultades que se plantearían en orden a la consecución de los objetivos que esta ley propugna respecto al régimen jurídico de los actos presuntos”.
3. ^ El TS ha reiterado que el silencio administrativo positivo no es de aplicación en los procedimientos cuyo objeto es decidir sobre solicitudes de autorización de oficinas de farmacia, ya que estas autorizaciones no dejan de transferir a quien las obtiene facultades relativas al servicio público, pues los establecimientos de farmacia, aunque no constituyan un servicio público en sentido estricto, son instrumentos necesarios e insustituibles para la adecuada y eficaz prestación del servicio público sanitario. Por todas, vid., STS, Sala Contencioso-Administrativo, de 24 de julio de 2012 (recurso de casación núm. 405/2010).
 4. ^ Nótese que el art. 43.1 de la LRPAC contempla la figura del silencio administrativo para los procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado.
 5. ^ Nótese que la disposición adicional decimocuarta.a) de la Ley Foral 10/2003, en su redacción anterior a la reforma operada por la Ley Foral 7/2019, no regula la jubilación de los bomberos a partir de los 55 años de edad como una modalidad de jubilación, sino que se limita a fijar que se constituirá una comisión encargada de estudiar y determinar, para su posterior formulación normativa, “un catálogo de profesiones de especial peligrosidad o dificultad a las que pueda aplicárseles la jubilación anticipada a partir de los 55 años”.
 6. ^ En el mismo sentido, el art. 117.2 de la Ley Foral 11/2019 (que deroga y sustituye a la Ley Foral 15/2004), dispone que “Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa, éste será de tres meses”. La normativa básica estatal se pronuncia en el mismo sentido. Así, el art. 42.3 de la LRPAC (art. 21.3 de la vigente LPAC), norma aplicable al caso, disponía que “Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”.
 7. ^ A la vista de los supuestos en los que procede aplicar la regla excepcional del silencio administrativo negativo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cabe entender que en el caso ahora examinado la desestimación de la solicitud del reconocimiento del derecho a jubilarse con 55 años ha de tener su fundamento en una norma de rango legal que así lo disponga.
 8. ^ Por todas, vid., STS, Sala Contencioso-Administrativo, de 8 de marzo de 2017 (recurso de casación núm. 2344/2014).
 9. ^ Vid., STS, Sala Contencioso-Administrativo, de 21 de diciembre de 2017 (recurso de casación núm. 2089/2015), señala que “el llamado doble silencio administrativo se configura en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRPAC), como una reacción frente a los supuestos en los que la Administración incumple, de forma consecutiva, su obligación legal de dictar resolución expresa en plazo, al no resolver expresamente la solicitud del interesado, en el plazo legalmente establecido, ni tampoco su posterior recurso de alzada interpuesto contra la desestimación presunta de la misma”. Para tales casos, continúa el TS, “la Ley ha establecido que el sentido del silencio, en vía de recurso, sea estimatorio, para favorecer, con ello, al interesado que, por dos veces, se ha visto privado de su derecho a obtener una respuesta expresa y motivada por parte de la Administración”.
 10. ^ La STS, Sala Contencioso-Administrativo, de 13 de junio de 2018 (recurso de casación núm. 1803/2016), señala que el “doble silencio

administrativo” opera de la siguiente forma: “se realiza una petición por un ciudadano a la Administración, y esta petición no obtiene respuesta en plazo, por lo que se entiende denegada esta solicitud de forma presunta por silencio administrativo (primer silencio negativo); si posteriormente se interpone recurso de alzada frente a esa desestimación presunta de la solicitud inicial, y ese recurso de alzada no es resuelto en el plazo de tres meses, previsto en el artículo 115.2 de la Ley 30/1992 , el recurso deberá entenderse estimado conforme al citado artículo 43.1 párrafo segundo de la Ley 30/1992 , existiendo un acto administrativo positivo (lo que se llama “ doble silencio”, que se debe considerar positivo).

11. ^ En este sentido, la STS, Sala Contencioso-Administrativo, de 31 d octubre de 2018 (recurso de casación núm. 2810/2016), señala que “no es posible adquirir por silencio lo que sería ilegal otorgar expresamente”. El TS también ha señalado que el silencio administrativo positivo del art. 43.1.párrafo 2º de la LRPAC (art. 24.1.párrafo 2º de la vigente LPAC) tampoco opera “cuando, estando previsto normativamente un procedimiento singular para alcanzar el efecto jurídico solicitado, la solicitud se desentiende de sus trámites y se sujeta solo a las reglas generales del procedimiento administrativo común”. En este sentido, vid., STS, Sala Contencioso-Administrativo, de 6 de noviembre de 2018 (recurso de casación núm. 1763/2017).
12. ^ Por todas, vid., SSTS, Sala Contencioso-Administrativo, de 21 de marzo de 2006 (recurso de casación núm. 125/2002), 30 de mayo de 2007 (recurso de casación núm. 654/2003), 31 de marzo de 2009 (recurso de casación núm. 380/2005), 12 de diciembre de 2011 (recurso de casación núm. 824/2008), 23 de julio de 2012 (recurso de casación núm. 80/2010), 11 de octubre de 2012 (recurso de casación núm. 3871/2010), 11 de abril de 2013 (recurso de casación núm. 598/2011) y 6 de julio de 2015 (recurso de casación núm. 2937/2013).
13. ^ Por todas, vid., SSTSJ de Andalucía/Málaga, Sala Contencioso-Administrativo, de 29 de mayo de 2017 (recurso de apelación núm. 64/2017), 30 de abril de 2018 (recurso de apelación núm. 521/2018) y 21 de enero de 2019 (recurso de apelación núm. 2821/2015); y SSTSJ de Madrid, Sala Contencioso-Administrativo, de 18 de diciembre de 2017 (recurso contencioso-administrativo núm. 377/2016) y 13 de julio de 2018 (recurso de apelación núm. 703/2017).
14. ^ En este sentido, vid., STSJ del País Vasco, Sala Contencioso-Administrativo, de 7 de noviembre de 2018 (recurso contencioso-administrativo núm. 478/2018).
15. ^ En este sentido, vid., por todos, Rodríguez Carbajo, J.R.: “¿Cuándo va a modificarse el artículo 46 de la LJCA? Plazo para recurrir el silencio administrativo”, *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2009; y “Plazos de los recursos contra el silencio administrativo e inseguridad jurídica”, *Diario La Ley*, núm. 8316, 2014.