

+Lectura
GRATIS
en la nube

Leopoldo J. Gómez Zamora *(Coordinador)*

LA INACTIVIDAD Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN



tirant
lo blanch

ADMINISTRATIVO
PRÁCTICO

LA INACTIVIDAD Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN

Coordinador

LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA

Autores

ANA MARÍA RODRÍGUEZ MARTÍN

ÁNGEL QUEREDA TAPIA

ANTONIA GÓMEZ DÍAZ-ROMO

BELÉN ESPAÑA MARTÍ

BELÉN LÓPEZ DONAIRE

CARLOS M^a RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

GIORDANO RAMOS MUÑOZ

LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA

ROBERTO MAYOR GÓMEZ

TOMÁS NAVALPOTRO BALLESTEROS

VÍCTOR ERNESTO ALONSO PRADA

YOLANDA HERNÁNDEZ VILLALÓN

R-229/206

tirant lo blanch

Valencia, 2022

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
PRÓLOGO	17
<i>D. Salvador Jiménez Ibáñez</i>	

I. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS

*Leopoldo J. Gómez Zamora
Víctor Ernesto Alonso Prada
Roberto Mayor Gómez*

I.1. INTRODUCCIÓN.....	27
1.1. Los orígenes del Derecho Administrativo y del procedimiento administrativo.....	27
1.2. La inactividad en el derecho español.....	31
1.2.1. La inactividad de la Administración y sus elementos.....	31
1.2.2. Clases de inactividad.....	33
1.3. El silencio administrativo en el derecho español: inactividad formal y evolución.....	34
I.2. CONCEPTOS.....	38
2.1. La inactividad de la Administración y el silencio.....	38
2.2. La obligación de resolver por parte de la Administración.....	52
2.2.1. Normativa.....	52
2.2.2. Exégesis del artículo 21 de la LPACAP.....	53
A) Introducción.....	53
B) La obligación de resolver como respuesta de cumplimiento del principio de buena Administración.....	54
C) El silencio como ficción jurídica.....	57
D) La imposibilidad de adquirir derechos contra la Hacienda Pública por la vía del silencio.....	59
E) El silencio en el acceso al empleo público.....	61
F) La excepción a la obligación de resolver.....	63
G) La obligación de resolver en el ámbito tributario.....	63
2.3. La caducidad y la prescripción.....	64
2.3.1. Introducción.....	64
2.3.2. La caducidad.....	65
2.3.3. La prescripción.....	73
2.3.4. La prescripción de la acción.....	73
2.3.5. La prescripción de las infracciones.....	75
2.3.6. La prescripción de las sanciones.....	76
2.4. El silencio positivo y el silencio negativo.....	77

2.4.1.	Introducción	77
2.4.2.	El silencio administrativo positivo	78
	A) Antecedentes	78
	B) Regulación vigente	80
	C) La revisión del acto presunto positivo	82
	D) La inoperatividad de la regla general.....	84
2.4.3.	El silencio negativo	84
	A) Antecedentes	84
	B) El silencio administrativo negativo en la redacción original de la LRJPAC	88
	C) El silencio administrativo en la LRJPAC (tras la modificación de la Ley 4/1999).....	89
	D) Regulación vigente	90
	E) La obligación del agotamiento de la vía administrativa previa	91
2.5.	La vía de hecho	94

II. PROCEDIMIENTO

Leopoldo J. Gómez Zamora

Belén López Donaire

Ana María Rodríguez Martín

Tomás Navalpotro Ballesteros

II.1.	PROCEDIMIENTO SILENCIO	101
1.1.	Procedimiento general.....	101
1.1.1.	Plazo máximo de notificación de la resolución.....	104
1.1.2.	Cómputo del plazo máximo para resolver	105
	A) Inicio del plazo para resolver	105
	B) Final del plazo para resolver	108
	C) Plazo para recurrir jurisdiccionalmente el silencio	109
1.1.3.	Deber de la Administración de informar a los interesados del plazo máximo y de los efectos que pueda producir el silencio administrativo.....	110
1.1.4.	Supuestos de suspensión del plazo para resolver	113
	A) Causas de suspensión potestativas	114
	B) Causas de suspensión imperativas	130
1.1.5.	La ampliación del plazo máximo para resolver y notificar. La ampliación de plazos en trámites del procedimiento	138
	A) La ampliación del plazo máximo para resolver y notificar la resolución.....	139
	B) La ampliación de los plazos en trámites prevista en el art. 32 de la Ley 39/2915	153
	C) Compatibilidad de la ampliación de plazos parciales en trámites con respecto al plazo máximo de resolución y notificación	157

1.2	Efectos del silencio administrativo.....	158
1.2.1.	Aspectos comunes aplicables a todo tipo de procedimientos...	158
1.2.2	El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de parte	163
1.2.3.	Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.....	183
1.3.	La revisión en los actos por silencio administrativo positivo	195
1.3.1.	Revisión de oficio de los actos administrativos producidos por silencio administrativo. Novedades que introdujo la Ley 39/2015	196
	A) Revisión de actos nulos.....	196
	B) Actos anulables. Declaración de lesividad	199
	C) Revocación de actos y rectificación de errores	201
	D) Especialidades de la revisión de actos en materia de prestaciones en materia de seguridad social.....	202
1.4.	El silencio en el recurso de alzada. Particularidades en supuestos sancionadores.....	205
1.5.	El certificado de actos presuntos.....	212
II.2.	LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS A INSTANCIA DE PARTE	218
II.3.	MEDIDAS CAUTELARES EN EL MARCO DEL SILENCIO O INACTIVIDAD	220
3.1.	Suspensión en vía administrativa	220
3.2.	Las medidas cautelares y el silencio.....	222
3.3.	Medidas cautelares en los casos de inactividad	228

III. SUPUESTOS ESPECIALES DE SILENCIO O INACTIVIDAD

Antonia Gómez Díaz-Romo

Ángel Quereda Tapia

Victor Ernesto Alonso Prada

Ana María Rodríguez Martín

Carlos M^o Rodríguez Sánchez

Yolanda Hernández Villalón

Leopoldo J. Gómez Zamora

III.1.	SILENCIO E INACTIVIDAD EN PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	231
III.2.	EL SILENCIO EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES	244
III.3.	EL SILENCIO EN EL REQUERIMIENTO ENTRE ADMINISTRACIONES	250
3.1.	Normativa aplicable.....	250
3.2.	Exégesis	251
3.2.1.	Introducción	251
3.2.2.	La trascendencia procesal del art. 44 de la LJCA como motivo de extemporaneidad de los recursos jurisdiccionales	251
III.4.	EL SILENCIO EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	254
4.1.	El plazo para resolver el procedimiento expropiatorio. La aplicación de las reglas establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas	255

4.2	El procedimiento expropiatorio: un procedimiento de oficio o un procedimiento a solicitud del interesado	260
4.3.	Las consecuencias de la no resolución en plazo de los procedimientos expropiatorios	265
4.4.	Las consecuencias de la no resolución en plazo en la retasación y en la reversión	274
III 5	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: EL CARÁCTER BÁSICO DEL SILENCIO NEGATIVO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y LA STC 104/2018, DE 4 DE OCTUBRE (TOL 6877710).....	275
5.1.	Antecedentes.....	275
5.2	El estado de opinión previo a la sentencia 104/2018.....	277
5.2.1.	Planteamiento general.....	277
5.2.2	El silencio negativo y sus razones perspectiva crítica.....	278
A)	La transparencia en su conexión con competencias tanto del estado como de las comunidades autónomas	279
B)	El silencio administrativo como institución de garantía ¿de los particulares o de la administración?	280
C)	El silencio negativo como institución para la garantía de los derechos en conflicto con la transparencia.....	281
D)	El silencio positivo ante los órganos autonómicos de garantía del derecho de acceso	284
5.3	Comentario a la STC 104/2018, de 4 de octubre (Tol 6877710).....	285
5.3.1.	Un juicio de constitucionalidad mediata: requisitos	285
5.3.2.	El título competencial estatal: procedimiento administrativo común	287
5.3.3.	Una lectura alternativa a la jurisprudencia constitucional: el voto discrepante	291
III.6.	EL SILENCIO O LA INACTIVIDAD FRENTE A RECLAMACIONES PREVIAS A LA VÍA JUDICIAL SOCIAL O CIVIL	294
6.1.	Regulación de las reclamaciones previas a la vía judicial social o civil	294
6.1.1.	Antecedentes	294
6.1.2.	Regulación actual	297
A)	Ámbito civil.....	297
B)	Ámbito laboral	298
6.2.	El silencio o la inactividad frente a reclamaciones previas a la vía judicial social o civil.....	299
6.2.1.	Ámbito civil	300
6.2.2	Ámbito social.....	300
III.7.	EL SENTIDO DEL SILENCIO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE PERSONAL	308
III 8	EL SILENCIO EN EL URBANISMO Y EN LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS	315
8.1.	Antecedentes	315

8.2.	El silencio en las licencias urbanísticas.....	317
8.3.	El silencio en el planeamiento urbanístico.....	322
8.3.1.	Instrumentos de planeamiento de iniciativa pública.....	322
8.3.2.	Instrumentos de planeamiento de iniciativa privada.....	323
8.3.3.	El silencio en los proyectos de actuación, instrumentos de gestión y ejecución urbanística.....	323
III.9.	EL SILENCIO EN LOS PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS.....	324
9.1.	Normativa aplicable.....	326
9.2.	El silencio administrativo como modalidad de finalización de los procedimientos tributarios.....	327
9.3.	Silencio administrativo: procedimientos tributarios generales.....	329
9.4.	Efectos del silencio en los procedimientos tributarios iniciados a instancia de parte.....	332
9.4.1.	Régimen general.....	332
9.4.2.	Algunos supuestos singulares de procedimientos iniciados a instancia de parte respecto los que no hay previsión clara del sentido del silencio administrativo.....	334
9.5.	El sentido del silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio.....	337
9.6.	Los efectos del silencio administrativo en los procedimientos de impugnación de actos.....	339
9.7.	Consecuencias del silencio en aspectos conexos.....	340
9.8.	Jurisprudencia: dos pronunciamientos destacados [STS de 15 de junio de 2015 (recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1762/2014 (Tol 5186050), STS de 28 de mayo de 2020, recurso de casación núm. 5751/2017 (Tol 7966258)].....	341
9.9.	Conclusiones.....	342
III.10.	EL SILENCIO EN LAS SUBVENCIONES.....	342

IV. RECLAMACIÓN JUDICIAL POR SILENCIO O INACTIVIDAD

Ángel Quereda Tapia
Victor Ernesto Alonso Prada
Roberto Mayor Gómez
Leopoldo J. Gómez Zamora

IV.1.	LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN COMO OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	345
IV.2.	SILENCIO ADMINISTRATIVO Y RECURSO POR INACTIVIDAD.....	356
2.1.	La distinción entre la inactividad formal (silencio administrativo) y la inactividad material: su tratamiento y consecuencias procedimentales.....	356
2.2.	La revisión jurisdiccional del silencio administrativo.....	358
2.3.	El recurso contencioso-administrativo por inactividad material de las administraciones públicas.....	359
IV.3.	PLAZO PARA RECURRIR EL SILENCIO.....	368

IV.4. LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA: IMPUGNACIÓN POR INACTIVIDAD POR FALTA DE REGLAMENTACIÓN	375
4.1. La inactividad reglamentaria	375
4.2. Los recursos jurisdiccionales contra los reglamentos.....	376
4.3. Efectos jurídicos de la inactividad.....	377
4.4. Evolución de la jurisprudencia en relación con la inactividad reglamentaria	380
IV.5. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONDENATORIAS POR INACTIVIDAD O SILENCIO	384
5.1. Ejecución de sentencias dictadas en los recursos contra la inactividad material	384
5.2. Ejecución de sentencias dictadas en los recursos por silencio	385
5.2.1. Resoluciones judiciales sobre silencio administrativo negativo..	385
5.2.2. Resoluciones judiciales sobre silencio administrativo positivo ...	386
IV.6. LA IMPUGNACIÓN DE LA VÍA DE HECHO.....	390

ANEXO. MODELOS Y FORMULARIOS

ELEMENTOS COMUNES	400
A los formularios..	400
A los modelos	401

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA I. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS	403
BIBLIOGRAFÍA II. PROCEDIMIENTO	403
BIBLIOGRAFÍA III. SUPUESTOS ESPECIALES DE SILENCIO O INACTIVIDAD	405
BIBLIOGRAFÍA IV. RECLAMACIÓN JUDICIAL POR SILENCIO O INACTIVIDAD	407