

ÍNDICE SISTEMÁTICO

INTRODUCCIÓN	17
---------------------------	----

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA	23
------------------------------------	----

1. LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1956 Y LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE 1958	25
2. LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	28
2.1. Innovaciones	28
2.2. Fuentes de inspiración	36
3. LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992	41
4. LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS MEDIANTE LA LEY 17/2009 Y LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992...	45
5. LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ...	52
5.1. Dispersión normativa en la regulación del silencio administrativo	52
5.2. Novedades en la regulación de la obligación de resolver y el silencio administrativo	54

CAPÍTULO II

BASES CONSTITUCIONALES Y EUROPEAS	57
--	----

1. BASES CONSTITUCIONALES DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y DE LAS CONSECUENCIAS DE SU INCUMPLIMIENTO...	59
---	----

1.1.	Perspectivas generales de análisis constitucional	60
1.2.	La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	63
1.3.	Consideración final	69
2.	BASES EUROPEAS DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y DE LAS CONSECUENCIAS DE SU INCUMPLIMIENTO	73
2.1.	El derecho a una buena administración	74
2.1.1.	El derecho a una buena administración como derecho fundamental consagrado en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales.....	74
2.1.2.	El deber de resolver dentro de un plazo razonable como principio general del derecho de la Unión .	78
2.1.3.	El soft law como desarrollo del deber de resolver en un plazo razonable	81
2.2.	Obligación de resolver y ejecución indirecta del derecho de la Unión	83
2.2.1.	La obligación de resolver en la ejecución directa del derecho de la Unión	83
2.2.2.	La obligación de resolver en la ejecución indirecta del derecho de la Unión	86
2.2.2.1.	Introducción	86
2.2.2.2.	El doble efecto de la Directiva de Servicios: eliminación de la autorización como técnica normal de intervención administrativa y posibilidad de conservar los efectos desestimatorios del silencio...	89
2.2.2.3.	La jurisprudencia del Tribunal de Justicia: exclusión del silencio administrativo como institución en el ámbito del medio ambiente.....	91
3.	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y EL RÉGIMEN COMPETENCIAL.	96
3.1.	Las competencias estatales	96
3.1.1.	Las competencias estatales derivadas del art. 149.1.18 CE	96
3.1.2.	Las competencias estatales derivadas de títulos distintos del art. 149.1.18 CE	104

3.2. El ejercicio de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.18 CE y la regulación del silencio administrativo en las Leyes 30/1992 y 39/2015	106
3.3. La jurisprudencia constitucional sobre la competencia para establecer la duración del procedimiento y el silencio positivo	107
3.4. La (des)vinculación del legislador estatal sectorial a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y a la regulación del procedimiento administrativo común ...	115

CAPÍTULO III

LA DINÁMICA DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER.....	129
1. INTRODUCCIÓN	131
2. ÁMBITO DE APLICACIÓN, CONTENIDO Y ALCANCE MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER	132
3. EL PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER Y PARA NOTIFICAR.....	137
4. DURACIÓN Y CÓMPUTO DEL PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER Y PARA NOTIFICAR	142
5. AMPLIACIÓN Y SUSPENSIÓN DEL PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER Y PARA NOTIFICAR	147
5.1. Ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento.....	147
5.2. La suspensión potestativa del transcurso del plazo máximo de duración del procedimiento.....	153
5.2.1. Naturaleza de la suspensión regulada en el art. 22.1 LPC.....	153
5.2.2. Los supuestos de suspensión potestativa	154
5.2.3. Competencia y momento de la adopción del acuerdo de suspensión.....	161
5.2.4. Duración y cómputo del período de suspensión ..	164
5.2.5. Otros supuestos de interrupción.....	170
5.3. La suspensión preceptiva del plazo máximo de duración del procedimiento	171
5.4. Incidencia de la ampliación de plazos parciales y de la tramitación de urgencia con respecto al plazo máximo de resolución y notificación	174
6. DERECHOS Y DEBERES DE INFORMACIÓN	177
6.1. La publicación de las relaciones de procedimientos	178

6.2.	La comunicación específica a los interesados del procedimiento.....	180
7.	ALCANCE TEMPORAL DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y DE NOTIFICAR (I): EL INTENTO DE NOTIFICACIÓN COMO REQUISITO DE VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN EXPRESA	186
8.	ALCANCE TEMPORAL DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y DE NOTIFICAR (II): RESOLUCIONES Y NOTIFICACIONES TARDÍAS	194
8.1.	Silencio positivo y resolución tardía	195
8.2.	Silencio positivo y notificación tardía	200
8.3.	Silencio negativo y resolución tardía	203
8.4.	Silencio negativo y notificación tardía	212

CAPÍTULO IV

CONTROL Y SANCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER.....	213	
1.	INTRODUCCIÓN	215
2.	REGLAS QUE INCIDEN EN LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....	217
3.	EL CONTROL DE LOS CIUDADANOS-USUARIOS	223
4.	EL CONTROL EXTERNO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS COMISIONADOS AUTONÓMICOS.....	225
5.	RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.....	228
6.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	233
7.	MEDIDAS DE CARÁCTER COERCITIVO	238
8.	MEDIDAS DE CARÁCTER PROCESAL.....	239
8.1.	Acceso a un procedimiento judicial ágil y eficaz.....	240
8.2.	Tasas judiciales	242
8.3.	Costas procesales	244

CAPÍTULO V

LA FALTA DE RESOLUCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS MEDIANTE SOLICITUD DEL INTERESADO.....	251	
1.	LOS SUPUESTOS DE APLICACIÓN DEL SILENCIO POSITIVO Y NEGATIVO	253
1.1.	La regla general: el silencio positivo	253
1.1.1.	Ámbito de aplicación.....	253
1.1.2.	Presupuestos	255

1.2.	Las excepciones: el silencio negativo	261
1.2.1.	El procedimiento de ejercicio del derecho de petición del art. 29 CE	261
1.2.2.	Los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.....	264
1.2.3.	Las actividades que puedan dañar el medio ambiente.....	272
1.2.4.	Los procedimientos de responsabilidad patrimonial	274
1.2.5.	Los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones	274
1.2.6.	Los procedimientos de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados	274
1.2.7.	Supuestos establecidos en normas con rango de ley: la exigencia de razones imperiosas de interés general impuesta al legislador sectorial	275
1.2.8.	Supuestos establecidos en normas de derecho de la Unión Europea o de derecho internacional aplicable en España	280
1.3.	La «contraexcepción»: el doble silencio sucesivo.....	281
1.3.1.	La justificación de la regla.....	282
1.3.2.	La extensión de la regla.....	285
2.	NATURALEZA JURÍDICA Y EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	290
2.1.	El silencio positivo: ficción de acto administrativo estimatorio	290
2.2.	El silencio negativo: ni ficción, ni presunción, sino mera regla procesal.....	298
3.	RÉGIMEN JURÍDICO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	304
3.1.	Problemas jurídicos que plantea el silencio negativo.....	305
3.1.1.	¿Tiene el interesado realmente la opción de esperar a que se dicte una resolución expresa?	305
3.1.2.	La inaplicación de la doctrina del acto consentido a la desestimación por silencio administrativo	308
3.2.	El régimen jurídico aplicable al acto estimatorio producido por silencio administrativo	311

CAPÍTULO VI

LA FALTA DE RESOLUCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO	323
1. INTRODUCCIÓN	325
2. PROCEDIMIENTOS SUSCEPTIBLES DE PRODUCIR ACTOS FAVORABLES	331
3. PROCEDIMIENTOS SUSCEPTIBLES DE PRODUCIR EFECTOS DESFAVORABLES	332
3.1. La caducidad como efecto de la inactividad resolutoria ...	332
3.2. El ámbito de aplicación de la caducidad	334
3.3. Los efectos de la caducidad.....	335
3.4. La afectación al interés general como pretendida excepción a la declaración de caducidad.....	339

CAPÍTULO VII

APOGEO Y CRISIS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO COMO REGLA GENERAL	343
1. INTRODUCCIÓN	345
2. EL ASCENSO DEL SILENCIO POSITIVO.....	346
2.1. La generalización: la Ley 30/1992	347
2.2. El reforzamiento: la Ley 4/1999	349
3. LA CRISIS DEL SILENCIO POSITIVO.....	352
3.1. Crisis en los Tribunales.....	353
3.2. Crisis en la legislación sectorial: el reducto del urbanismo	360
3.2.1. Licencias urbanísticas	361
3.2.2. Planes urbanísticos.....	366
4. LA REACCIÓN DEL LEGISLADOR: EL SILENCIO POSITIVO A LA DERIVA	369
4.1. La transposición de la Directiva de Servicios.....	369
4.2. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible....	371
4.3. El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio	372
4.4. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.....	377

5.	VALORACIÓN	379
5.1.	La finalidad de la universalización del sentido positivo	379
5.2.	Los valores constitucionales y el silencio positivo.....	385
5.3.	El derecho de la Unión Europea y el silencio positivo	394
6.	CONCLUSIÓN	398

CAPÍTULO VIII

ESPECIALIDADES DE LA INACTIVIDAD RESOLUTORIA EN DETERMINADOS PROCEDIMIENTOS	405
1. PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE NO SE APLICA EL RÉGIMEN DEL SILENCIO	407
1.1. Inaplicación del régimen del silencio administrativo por inexistencia de obligación de resolver	407
1.1.1. Relaciones intra- e interadministrativas	407
1.1.2. Procedimientos que no concluyen mediante resolución	409
1.1.3. El ejercicio de derechos fundamentales sujetos a mera comunicación previa.....	410
1.1.4. El ejercicio de derechos sujetos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.....	411
1.1.5. Peticiones dirigidas a la Administración que constituyen requisitos de procedibilidad	412
1.2. Falta de pronunciamiento respecto a actos no finalizados del procedimiento.....	418
1.2.1. Consideraciones generales.....	418
1.2.2. En particular, los informes.....	421
2. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DISPARIDAD DE SOLUCIONES	423
2.1. El acceso a la información pública ambiental.....	423
2.2. El acceso a la información pública no ambiental.....	426
3. LA FALTA DE RESOLUCIÓN EXPRESA DEL RECURSO DE ALZADA CONTRA UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	429
3.1. Planteamiento	429

3.2.	La STC 243/2006, de 24 de julio: no hay firmeza ni ejecutividad.....	432
3.3.	La STC 37/2012, de 19 de marzo: ni firmeza y ejecutividad, ni prescripción de las sanciones administrativas	433
3.4.	La solución legal: el art. 30.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015.....	435
4.	LA FALTA DE RESOLUCIÓN DEL RECURSO CONTRA LAS CALIFICACIONES REGISTRALES	436
5.	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO IMPROPIO.....	442

CAPÍTULO IX

EL ACCESO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO A LA JURISDICCIÓN.	449	
1.	INTRODUCCIÓN	451
2.	TRES VISIONES CONTRAPUESTAS SOBRE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DE LAS DESESTIMACIONES PRESUNTAS	452
2.1.	La perspectiva tradicional del legislador: «siempre debe existir plazo»	452
2.2.	La perspectiva doctrinal: «sin acto no debe haber plazo».	456
2.2.1.	La supresión de los plazos preclusivos de recurso	456
2.2.2.	Establecimiento de un régimen impugnatorio especial frente a las desestimaciones presuntas	458
2.2.3.	La existencia de terceros interesados.....	461
2.3.	La perspectiva de la jurisdicción constitucional: «el plazo existe pero no corre»	463
2.3.1.	La doctrina constitucional de la asimilación de las desestimaciones por silencio administrativo a las notificaciones defectuosas.....	463
2.3.2.	Análisis crítico de la fundamentación de la doctrina constitucional de la asimilación	467
3.	LA REACTIVACIÓN EN 1998 DE LA PROBLEMÁTICA PROCESAL DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS DESESTIMACIONES PRESUNTAS.....	473
3.1.	La impugnación de las desestimaciones presuntas de acuerdo con el art. 46.1 LJCA.....	473
3.2.	El art. 46.1 LJCA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.	479
3.3.	La jurisprudencia constitucional posterior a la LJCA de 1998	484

4.	LA DEFINITIVA SUPERACIÓN DE UNA ANOMALÍA PROCESAL	487
	4.1. La STC 52/2014, de 10 de abril	487
	4.2. La Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015	492
5.	RECAPITULACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	494

CAPÍTULO X

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LAS ACCIONES PROCESALES REGULADAS EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	499
1. INTRODUCCIÓN	501
2. LAS ACCIONES PROCESALES REGULADAS EN LA LJCA.....	503
3. EFECTOS DE LAS ACCIONES PROCESALES SOBRE EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	509
ANEXO NORMATIVO	517
BIBLIOGRAFÍA CITADA	563