

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN GENERAL Y ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
 PRIMERA PARTE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA DIALÉCTICA ACTIVIDAD-INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
I. LAS EXIGENCIAS DE EFICACIA Y CELERIDAD EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.....	35
1. El principio de eficacia y la exigencia de celeridad en la actuación de la Administración pública	35
2. La simplificación administrativa como respuesta a las exigencias de eficacia y celeridad de la Administración.....	44
2.1. La simplificación administrativa como un conjunto de técnicas para agilizar y racionalizar el ejercicio de funciones públicas	44
2.2. La inadecuación del silencio positivo como técnica para agilizar y racionalizar el ejercicio de funciones públicas.....	51
II. LAS INSUFICIENCIAS DE LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO ANTE LAS EXIGENCIAS DE EFICACIA Y CELERIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	532
1. El concepto amplio de acto administrativo como eje de la actividad administrativa: El silencio administrativo dentro de la teoría del acto.	54
2. El silencio administrativo en la clasificación de los actos administrativos.....	74

	<u>Pág.</u>
2.1. La distinción entre acto ficticio, acto tácito y acto implícito. La problemática de la tolerancia administrativa.....	75
2.2. La inadecuación de las categorías expuestas para calificar o definir el silencio administrativo.....	82
2.3. La inadecuación de las categorías expuestas para calificar o definir el silencio administrativo.....	91
3. La teoría de los elementos del acto y el silencio administrativo.....	92
3.1. Los elementos para la perfección y eficacia del silencio administrativo.....	94
3.2. Los elementos para la acreditación del silencio positivo: la certificación o cualquier otro medio de prueba admitido en Derecho.....	99
3.3. Los elementos esenciales para la validez del acto obtenido por silencio y las consecuencias jurídicas de su no concurrencia.....	103
3.3.1. Las categorías de invalidez del acto y su aplicación al silencio administrativo: nulidad, anulabilidad e inexistencia.....	103
3.3.2. Invalidez y extinción del acto presunto: revisión de oficio, declaración de lesividad e irrevocabilidad de los actos favorables y declarativos de derechos.....	120
4. La inaplicación al silencio negativo de la teoría del acto consentido y firme: El plazo para recurrir.....	129
III. LA CONTEXTUALIZACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL FENÓMENO DE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.....	134
1. El silencio administrativo como una respuesta parcial a las exigencias de la Administración actual.....	134
2. Actividad administrativa e inactividad: dos comportamientos opuestos que presentan una perspectiva de análisis común.....	135
3. Las diversas clasificaciones de la actividad administrativa.....	146

SEGUNDA PARTE

LA INACTIVIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA PROCEDIMENTAL. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y SILENCIO ADMINISTRATIVO

I. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	153
1. El procedimiento administrativo y la obligación de resolver desde una perspectiva histórica.....	153
2. La distinción deber-obligación y su plasmación en la legislación sobre procedimiento administrativo.....	167
3. El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y su eventual conexión con la obligación de resolver el procedimiento administrativo....	183

	<u>Pág.</u>
4. El contenido de la obligación de resolver: la motivación y la notificación de la resolución	188
5. El ámbito de la obligación de resolver el procedimiento	192
5.1. De los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada a los procedimientos iniciados de oficio	193
5.2. El derecho de petición: De la obligación de acusar recibo a la obligación de resolver	198
5.3. El denunciante y la obligación de resolver	204
5.4. Las excepciones a la obligación de resolver el procedimiento ..	212
6. La determinación de los plazos para resolver y notificar el procedimiento	219
7. El cómputo de los plazos para resolver y notificar el procedimiento..	220
8. El deber de comunicar la iniciación del procedimiento.....	227
9. Los supuestos de suspensión del plazo	228
9.1. El requerimiento al interesado para la subsanación de deficiencias y aportación de documentos	231
9.2. El pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas.....	235
9.3. La solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución.....	235
9.4. La realización de pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados	237
9.5. La iniciación de negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto convenio que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento (terminación convencional).....	238
9.6. La previsión de otros supuestos de suspensión por las normas de procedimiento.....	239
10. La responsabilidad por incumplimiento de la obligación de resolver .	241
10.1. La responsabilidad patrimonial.....	241
10.2. La responsabilidad disciplinaria.....	246
10.3. El responsable del procedimiento: garantía frente a la inactividad administrativa e instrumento para mejorar la eficacia de las Administraciones públicas	252
II. LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: TÉCNICAS ALTERNATIVAS.....	255
1. La alteración de la estructura del procedimiento para racionalizar la tramitación administrativa	256
1.1. La posibilidad de prescindir o unificar trámites. Especial consideración de los procedimientos simplificados o abreviados.....	256
1.2. La alteración del carácter secuencial del procedimiento. Las conferencias de servicio italianas y las oficinas de gestión unificadas	260

	<u>Pág.</u>
2. La tramitación preferente de determinados procedimientos y la alteración del orden de incoación de los asuntos.....	265
3. La inactividad en el ejercicio de la función consultiva y de asesoramiento: los informes y dictámenes.....	267
3.1. Clases de informes y dictámenes y régimen jurídico de la inactividad	268
3.2. Clases de órganos consultivos y régimen jurídico de la inactividad en la producción de informes y dictámenes	274
3.3. Efectos procesales del informe favorable producido por silencio	281
3.4. La posibilidad de acudir a órganos alternativos externos, públicos o privados.....	284
4. La influencia de los informes y dictámenes en la producción del silencio positivo	287
III. LA INACTIVIDAD Y LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	289
1. La caducidad del procedimiento administrativo o perención	290
1.1. De la progresiva admisión de la caducidad del procedimiento o perención en el Derecho administrativo hasta su generalización por la Ley 30/1992	291
1.2. Requisitos para su producción. En especial la disyuntiva entre la producción automática y la necesidad de requerimiento previo.....	292
1.3. Efectos de la caducidad del procedimiento respecto a la prescripción: ¿puede o no iniciarse un nuevo procedimiento si no se ha producido la prescripción?	295
1.4. Especial consideración de los procedimientos de inspección tributaria: ¿es aplicable la caducidad del procedimiento administrativo?	302

TERCERA PARTE

LA INACTIVIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA SUSTANTIVA: LA COMUNICACIÓN PREVIA COMO TÉCNICA ALTERNATIVA Y LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS LÍMITES AL SILENCIO POSITIVO

I. LA INCIDENCIA DEL SILENCIO POSITIVO EN EL EJERCICIO DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS	313
1. El silencio positivo y la caducidad: una perspectiva de comparación....	313
II. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL EJERCICIO DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE CONTROL Y AUTORIZACIÓN	321
1. El silencio administrativo en el ejercicio de potestades de control y autorización sobre actividades privadas.....	321

	<u>Pág.</u>
1.1. El silencio positivo como límite al ejercicio de potestades administrativas.....	321
1.2. La comunicación previa como alternativa a la existencia de potestades administrativas.....	326
2. El silencio administrativo y ejercicio de potestades de control en el ámbito de las relaciones interadministrativas e interorgánicas.....	339
2.1. Las relaciones interadministrativas e interorgánicas como ámbito tradicional e histórico del silencio positivo	339
2.2. Silencio administrativo y distribución de poder sobre el territorio: Las relaciones interadministrativas	344
2.3. Silencio administrativo y relaciones interorgánicas: Un mecanismo de control jerárquico.....	349
III. LA CLÁUSULA GENERAL A FAVOR DEL SILENCIO POSITIVO Y LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FALTA DE CONCRECIÓN O DENSIDAD NORMATIVA DEL LEGISLADOR AL ESTABLECER SUS LÍMITES GENERALES	352
1. La previsión legislativa de una cláusula general a favor del silencio positivo	352
1.1. La tendencia del legislador hacia una progresiva generalización del silencio positivo	352
1.2. Las distorsiones de la generalización del silencio positivo y su ineficacia para resolver el problema de la inactividad de la Administración	354
2. La dimensión constitucional de la falta de concreción o densidad normativa del legislador al establecer los límites generales al silencio positivo	356
2.1. La doble vertiente de la reserva de ley: límite al poder reglamentario y mandato al legislador para regular suficientemente una materia	357
2.2. La técnica de la remisión a otras leyes para establecer los supuestos de silencio negativo.....	359
2.3. Sobre la necesidad de ley para el establecimiento y supresión de autorizaciones previas al ejercicio de derechos y libertades...	362
2.4. El silencio positivo ante la posición constitucional de la Administración y la necesidad de ponderación de los intereses públicos y privados en presencia.....	364
2.5. La incidencia del silencio positivo respecto al principio de legalidad presupuestaria y la asignación equitativa de los recursos públicos.....	372
2.6. La incidencia del silencio positivo en los derechos fundamentales de terceros interesados	375
2.7. La incidencia del silencio positivo respecto a bienes constitucionalmente protegidos cuya tutela se encomienda a la Administración	377

	<u>Pág.</u>
3. Recapitulación: Sobre la necesidad que la cláusula general a favor del silencio positivo establezca con mayor concreción o densidad normativa los límites a su aplicación.....	379
IV. LOS LÍMITES GENERALES AL SILENCIO POSITIVO PREVISTOS POR EL LEGISLADOR.....	380
1. Las normas de Derecho comunitario europeo como límites al silencio positivo. La doctrina de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 28 de febrero de 1991	381
2. El silencio positivo y la transferencia de facultades relativas al dominio público y al servicio público	384
2.1. La relación entre los conceptos de poderes y facultades	386
2.2. El servicio público como causa de inaplicación del silencio positivo.....	388
2.2.1. La debatida noción de servicio público y su operatividad como excepción al silencio positivo.....	388
2.2.2. La consideración de ciertos ámbitos problemáticos como servicio público y la eventual exclusión del silencio positivo: a) autorizaciones de apertura de centros docentes, y b) autorizaciones de apertura de farmacias .	393
2.3. El dominio público como causa de inaplicación del silencio positivo.....	400
2.4. La eventual aplicación de la cláusula relativa al dominio público y al servicio público en el ámbito de las relaciones interadministrativas e interorgánicas.....	407
3. El silencio administrativo en el ejercicio de facultades relativas a la validez y eficacia de los actos administrativos.....	410
3.1. El silencio administrativo en las potestades de revisión de actos y en la declaración de lesividad.....	413
3.2. El silencio administrativo en la potestad de resolución de recursos.	417
3.3. El silencio administrativo como límite a la eficacia y a la potestad de ejecución forzosa de los actos administrativos	419

CUARTA PARTE

VALORACIÓN GENERAL Y PERSPECTIVAS: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FRENTE A MODIFICACIONES PARCIALES DEL SISTEMA

I. VALORACIÓN GENERAL DEL SISTEMA ACTUAL: LA LEY 30/1992 Y SU MODIFICACIÓN.....	425
1. ¿Modificación o reforma?: El planteamiento clásico del silencio administrativo y de la inactividad de la Administración en la Ley 30/1992 y su modificación.....	425

	<u>Pág.</u>
2. Las diferencias entre el silencio negativo y el silencio positivo: ¿deben limitarse a su naturaleza o deben aplicarse también a su modo de producción?	426
3. La incompatibilidad material y jurídica de una cláusula general a favor del silencio positivo con el ejercicio de determinadas funciones administrativas	427
4. Las normas de procedimientos y la previsión de los efectos del silencio administrativo: ¿Una fragmentación del sistema o el reconocimiento de la pluralidad de situaciones?	429
II. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FRENTE A MODIFICACIONES PARCIALES DEL SISTEMA	430
1. La racionalización del régimen de autorizaciones previas existente	430
2. La previsión de mecanismos de simplificación administrativa destinados a racionalizar y agilizar la actuación administrativa	432
3. La potenciación de la colaboración y autorresponsabilidad de los ciudadanos y el sector privado en la tramitación del procedimiento	434
4. La necesidad de un reconocimiento explícito del derecho del ciudadano a obtener una contestación comprensible y razonada.....	435
5. El necesario reconocimiento de la peculiaridad de las relaciones interadministrativas e interorgánicas respecto al fenómeno de la inactividad.	437
6. La posibilidad de establecer un cauce procesal común para el silencio administrativo y el recurso contra la inactividad de la Administración: la pretensión de condena a dictar un acto y a realizar una prestación material	438

BIBLIOGRAFÍA

1. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	441
2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	450