

## Sumario

|                                 | <u>Página</u> |
|---------------------------------|---------------|
| ABREVIATURAS .....              | 21            |
| PRÓLOGO .....                   | 27            |
| NOTA A LA TERCERA EDICIÓN ..... | 33            |
| INTRODUCCIÓN GENERAL .....      | 37            |

### PRIMERA PARTE

#### LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

##### CAPÍTULO I

##### CONCEPTO Y CLASES DE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. La Administración del Estado Social .....                                                                                       | 47 |
| II. La mala administración .....                                                                                                   | 51 |
| III. Concepto de inactividad administrativa .....                                                                                  | 62 |
| 1. La omisión de actividad jurídica o material .....                                                                               | 64 |
| A) El comportamiento omisivo .....                                                                                                 | 64 |
| B) La constatación jurídica de la omisión .....                                                                                    | 71 |
| 2. La existencia de un deber legal de actuar .....                                                                                 | 72 |
| A) La sujeción de la Administración a la ley: planteamiento general .....                                                          | 78 |
| a) El principio de legalidad de la actuación administrativa: su evolución .....                                                    | 78 |
| b) El principio de legalidad administrativa en la Constitución.                                                                    | 80 |
| c) Un paso más en la doctrina de la vinculación positiva .....                                                                     | 83 |
| B) Los deberes administrativos de obrar .....                                                                                      | 85 |
| a) El carácter funcional de las potestades administrativas .....                                                                   | 86 |
| a') La falta de ejercicio de una potestad como conducta ilegal. La desviación de poder por omisión y la vía de hecho omisiva ..... | 89 |

|                                                                                                        | <i>Página</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| b) Sobre la oportunidad y la discrecionalidad en el ejercicio de las potestades administrativas .....  | 96            |
| c) La competencia: su irrenunciabilidad .....                                                          | 100           |
| d) La concreción del deber de obrar. La función como parámetro de control de la discrecionalidad ..... | 105           |
| 3. Deber legal de contenido posible .....                                                              | 107           |
| IV. Clasificación de la inactividad administrativa .....                                               | 115           |
| 1. Ensayos tipológicos .....                                                                           | 116           |
| 2. Una propuesta para clasificar la inactividad administrativa .....                                   | 123           |

## CAPÍTULO II

### EL CONTROL JUDICIAL DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (1): LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES POSITIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Introducción .....                                                                                                 | 127 |
| II. La inactividad administrativa en los trabajos parlamentarios de la Constitución de 1978 .....                     | 128 |
| III. La inactividad administrativa en los trabajos parlamentarios de la Ley Orgánica del Poder Judicial .....         | 131 |
| IV. La inactividad y el alcance objetivo del control jurisdiccional .....                                             | 134 |
| 1. La concepción individualista o subjetiva de la tutela jurisdiccional .....                                         | 136 |
| 2. El objeto del proceso. La reconsideración del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa ..... | 140 |
| 3. La ampliación de la tutela judicial al interés legítimo: el derecho subjetivo reaccional .....                     | 142 |
| 4. La objetivación del control jurisdiccional de la Administración .....                                              | 146 |
| A) Perspectiva formal. La provocación del control judicial .....                                                      | 146 |
| B) Perspectiva material. La garantía del cumplimiento de los deberes administrativos de obrar .....                   | 154 |
| a) Deber jurídico, obligación jurídica .....                                                                          | 156 |
| b) La complitud de los deberes legales .....                                                                          | 161 |
| V. Los poderes del Juez frente a la inactividad administrativa .....                                                  | 166 |
| 1. La actividad jurisdiccional declarativa: juzgar .....                                                              | 167 |
| 2. La actividad jurisdiccional ejecutiva: hacer ejecutar lo juzgado .....                                             | 180 |
| A) Ejecución por compulsión .....                                                                                     | 184 |
| B) Ejecución por sustitución .....                                                                                    | 186 |
| C) Otros medios de ejecución .....                                                                                    | 194 |
| 3. Referencia a las medidas cautelares .....                                                                          | 196 |

## CAPÍTULO III

**EL CONTROL JUDICIAL DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (2): LA REFORMA DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. La reforma del proceso administrativo .....                                                                           | 199 |
| II. Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa .....                                                           | 203 |
| III. Objeto del proceso contencioso-administrativo .....                                                                 | 207 |
| IV. La legitimación .....                                                                                                | 217 |
| V. La sentencia. La condena de la Administración a obrar .....                                                           | 221 |
| VI. La ejecución de la sentencia .....                                                                                   | 227 |
| 1. Medidas preventivas frente al incumplimiento .....                                                                    | 228 |
| 2. Medidas reactivas frente al incumplimiento: la ejecución forzosa .....                                                | 231 |
| 3. Imposibilidad legal o material de ejecutar las sentencias. La expropiación de los derechos reconocidos en ellas ..... | 235 |
| 4. Las medidas cautelares .....                                                                                          | 235 |
| VII. Breve recapitulación .....                                                                                          | 237 |

## SEGUNDA PARTE

**ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES SUPUESTOS DE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

## TÍTULO PRIMERO

**LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA**

## CAPÍTULO IV

**EL CARÁCTER DEBIDO DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA (1): EL DEBER DE DICTAR REGLAMENTOS EN EL DERECHO COMPARADO**

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Introducción .....                                                   | 243 |
| II. Origen y naturaleza de la potestad reglamentaria .....              | 245 |
| 1. Apuntes de Derecho Comparado .....                                   | 246 |
| A) Francia .....                                                        | 246 |
| B) Alemania .....                                                       | 251 |
| 2. La potestad reglamentaria en España .....                            | 255 |
| 3. El controvertido carácter debido de la potestad reglamentaria .....  | 259 |
| III. La obligación de dictar reglamentos en Francia .....               | 260 |
| 1. Planteamiento general .....                                          | 260 |
| 2. Reglamentos para la ejecución de las leyes (y de los decretos) ..... | 265 |

|                                                                                                | <i>Página</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| A) El recurso por exceso de poder .....                                                        | 268           |
| B) El recurso de indemnidad .....                                                              | 270           |
| 3. Reglamentos en ejecución del Derecho Comunitario .....                                      | 273           |
| 4. Reglamentos autónomos .....                                                                 | 276           |
| A) El poder administrativo de policía .....                                                    | 276           |
| B) El poder administrativo de autoorganización .....                                           | 279           |
| 5. La obligación de modificar o derogar los reglamentos por cambio de las circunstancias ..... | 279           |
| A) Legalidad estática y dinámica: el principio de adaptación .....                             | 282           |
| B) Alcance objetivo y aplicabilidad del principio de adaptación .....                          | 284           |
| C) La obligación de derogar los reglamentos ilegales. El <i>arrêt Alitalia</i> .....           | 286           |
| 6. Conclusión: el principio de satisfacción funcional .....                                    | 287           |
| IV. La obligación de dictar reglamentos en Alemania .....                                      | 288           |

## CAPÍTULO V

### EL CARACTER DEBIDO DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA (2): EL DEBER DE DICTAR REGLAMENTOS EN ESPAÑA

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Consideraciones previas .....                                                                                                      | 307 |
| II. Inactividad reglamentaria y ejecución de las leyes .....                                                                          | 310 |
| 1. La remisión normativa .....                                                                                                        | 312 |
| A) Supuestos en que la ley expresamente se remite a la regulación reglamentaria, señalando plazo para dictar ésta .....               | 312 |
| a) El plazo como elemento formal .....                                                                                                | 314 |
| b) Significación o utilidad del plazo legal .....                                                                                     | 316 |
| B) Supuestos en que la ley expresamente se remite a la regulación reglamentaria sin determinar plazo para dictar el reglamento ....   | 324 |
| C) Supuestos en los que falta una remisión expresa de la ley al reglamento .....                                                      | 328 |
| D) Supuestos de materias reservadas a la ley carentes de regulación legal .....                                                       | 329 |
| 2. La deslegalización .....                                                                                                           | 329 |
| 3. La potestad reglamentaria independiente. Su polémica existencia, ¿cómo influye en la teoría de la inactividad reglamentaria? ..... | 331 |
| III. Articulación territorial del Estado e inactividad reglamentaria .....                                                            | 338 |
| 1. El nivel autonómico .....                                                                                                          | 338 |
| A) El conflicto negativo de competencias .....                                                                                        | 342 |
| B) Los poderes estatales de supervisión y coerción .....                                                                              | 345 |
| 2. El nivel local .....                                                                                                               | 346 |

|                                                                                                | <i>Página</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| A) Inactividad reglamentaria en el establecimiento de los servicios obligatorios mínimos ..... | 347           |
| B) Inactividad reglamentaria en la planificación urbanística .....                             | 350           |
| IV. Inactividad reglamentaria y ejecución del Derecho Comunitario .....                        | 359           |
| 1. El ordenamiento de la Unión Europea .....                                                   | 361           |
| 2. La inactividad reglamentaria como infracción del ordenamiento comunitario .....             | 363           |
| A) La jurisdicción ordinaria. El principio del efecto directo .....                            | 366           |
| B) La responsabilidad patrimonial .....                                                        | 369           |
| C) La dimensión autonómica del incumplimiento estatal. Remisión .....                          | 372           |
| V. ¿Revisión de oficio de los reglamentos ilegales o deber legal de derogarlos? .....          | 372           |
| VI. La jurisprudencia ante la inactividad reglamentaria .....                                  | 376           |
| 1. Admisión de la competencia jurisdiccional .....                                             | 376           |
| 2. Legitimación .....                                                                          | 383           |
| 3. Sobre el alcance del control jurisdiccional .....                                           | 383           |
| 4. Sobre el ejercicio extemporáneo de la potestad reglamentaria .....                          | 393           |
| 5. Consecuencias indemnizatorias de la inactividad reglamentaria .....                         | 394           |
| VII. ¿Un principio de adaptación reglamentaria? .....                                          | 395           |

## TÍTULO SEGUNDO

### LA INACTIVIDAD FORMAL SINGULAR

#### CAPÍTULO VI

##### LA INACTIVIDAD EN LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Nota previa. ....                                                                                          | 403 |
| II. Inactividad en la iniciación de oficio de los procedimientos: deber de incoación y discrecionalidad ..... | 404 |
| 1. Incoación por propia iniciativa .....                                                                      | 406 |
| 2. Incoación por orden jerárquica .....                                                                       | 408 |
| 3. Incoación a petición razonada de otros órganos .....                                                       | 409 |
| 4. Incoación por denuncia .....                                                                               | 409 |
| A) Legitimación del denunciante .....                                                                         | 411 |
| B) Denuncia de hechos determinantes .....                                                                     | 412 |
| C) Solución de la denuncia .....                                                                              | 413 |
| 5. Conclusión: quien solicita la incoación tiene derecho al trámite .....                                     | 414 |
| III. Un supuesto específico: la inactividad sancionadora .....                                                | 415 |

|                                                                                                                                                                  | <i>Página</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1. Denuncia de una infracción y silencio de la Administración .....                                                                                              | 419           |
| 2. La negativa a incoar un procedimiento debido: un ejemplo de inactividad expresa .....                                                                         | 421           |
| A) Un medio para controlar esta inactividad: la impugnación del archivo de actuaciones .....                                                                     | 422           |
| B) La legitimación del denunciante: ¿una acción pública? .....                                                                                                   | 422           |
| 3. La prescripción de las infracciones por falta de incoación del expediente sancionador. Su distinción de la perención y de la caducidad ..                     | 427           |
| 4. La caducidad del derecho a perseguir las infracciones por falta de incoación del expediente sancionador .....                                                 | 432           |
| A) Dos ejemplos en la normativa sancionadora de consumo: alimentación y medicamentos .....                                                                       | 432           |
| <br><b>CAPÍTULO VII</b><br><b>LA INACTIVIDAD EN LA ORDENACIÓN E INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO: LA FALTA DE IMPULSO, LA PARALIZACIÓN Y LA OMISIÓN DE TRÁMITES</b> |               |
| I. Nota previa. La reclamación en queja .....                                                                                                                    | 437           |
| II. La inactividad y la ordenación del procedimiento: las dilaciones indebidas .....                                                                             | 439           |
| III. La inactividad y las medidas provisionales .....                                                                                                            | 444           |
| 1. Inactividad por omisión de medidas cautelares necesarias .....                                                                                                | 446           |
| A) Denegación de medidas provisionales: inactividad expresa .....                                                                                                | 449           |
| B) El silencio de la Administración ante la petición de medidas provisionales .....                                                                              | 451           |
| C) La inejecución de las medidas provisionales acordadas. Remisión .....                                                                                         | 453           |
| 2. La medida cautelar como presupuesto fáctico de la inactividad. Un supuesto de desviación de poder por omisión .....                                           | 453           |
| 3. La inactividad como contenido de una medida cautelar .....                                                                                                    | 455           |
| 4. La inactividad como causa impeditiva de las medidas provisionales ..                                                                                          | 457           |
| IV. La inactividad en la instrucción del procedimiento .....                                                                                                     | 459           |
| 1. Inactividad probatoria de la Administración .....                                                                                                             | 463           |
| A) La falta de recibimiento del expediente a prueba .....                                                                                                        | 463           |
| B) La falta de práctica de alguna prueba propuesta .....                                                                                                         | 466           |
| 2. Omisión de informes .....                                                                                                                                     | 467           |
| A) La falta de petición de informes preceptivos .....                                                                                                            | 468           |
| B) Silencio del órgano informante .....                                                                                                                          | 469           |
| C) Informes tardíos; la subsanación de la inactividad .....                                                                                                      | 471           |
| D) La omisión de informes preceptivos no constituye vicio de anulabilidad de las resoluciones obtenidas por silencio administrativo .....                        | 473           |

|                                                                                                           | <i>Página</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| V. Inactividad respecto de la información pública .....                                                   | 475           |
| 1. Omisión del preceptivo trámite de información pública .....                                            | 476           |
| 2. Silencio de la Administración ante las alegaciones formuladas .....                                    | 477           |
| A) Del derecho a una respuesta razonada de los alegantes no interesados; una cuestión controvertida ..... | 478           |
| VI. Falta de audiencia a los interesados y resolución por silencio administrativo .....                   | 488           |

## CAPÍTULO VIII

### INACTIVIDAD EN LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: LA FALTA DE RESOLUCIÓN EXPRESA

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Introducción .....                                                                              | 491 |
| II. El deber de resolver .....                                                                     | 492 |
| 1. Naturaleza y fundamento del deber de resolver .....                                             | 492 |
| 2. Alcance del deber de resolver .....                                                             | 497 |
| 3. El plazo para resolver .....                                                                    | 505 |
| A) Especialidad, relatividad y razonabilidad del plazo para resolver. ....                         | 505 |
| B) El plazo para resolver, el plazo del silencio y la perención administrativa .....               | 510 |
| C) Ampliación del plazo .....                                                                      | 514 |
| D) Cómputo del plazo .....                                                                         | 516 |
| a) El «dies a quo» .....                                                                           | 516 |
| a') Procedimientos iniciados de oficio .....                                                       | 516 |
| b') Procedimientos iniciados a instancia de parte .....                                            | 517 |
| b) El «dies ad quem» .....                                                                         | 522 |
| c) La detención o suspensión del cómputo .....                                                     | 526 |
| E) Diversidad del plazo de resolución y seguridad jurídica .....                                   | 529 |
| a) Diversidad, deslegalización y reserva de ley: remisión .....                                    | 533 |
| III. Las consecuencias del incumplimiento del deber de resolver .....                              | 533 |
| 1. Consecuencias de alcance extraprocedimental (dimensión jurídico-sustantiva) .....               | 534 |
| A) La responsabilidad personal de las autoridades y empleados públicos .....                       | 535 |
| B) La remoción del puesto de trabajo .....                                                         | 541 |
| C) La responsabilidad patrimonial de la Administración: remisión ..                                | 542 |
| D) La ultraactividad de la normativa aplicable .....                                               | 542 |
| E) La prescripción .....                                                                           | 543 |
| 2. Consecuencias de alcance procedimental (dimensión jurídico-formal): planteamiento general ..... | 544 |

## CAPÍTULO IX

### CONSECUENCIAS PROCEDIMENTALES DEDUCIBLES DE LA FALTA DE RESOLUCIÓN EN PLAZO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (1): LA PERENCIÓN ADMINISTRATIVA

|                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. La perención: concepto .....                                                                                                                              | 547 |
| II. La situación anterior a la Ley 30/1992 (LRJ-PAC) .....                                                                                                   | 549 |
| 1. La primera regulación de la perención administrativa: los expedientes de disciplina de mercado .....                                                      | 552 |
| 2. La perención en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 .....                                                                                     | 558 |
| 3. Algunas precisiones adicionales. La perención del expediente sancionador encubierta por la prescripción de la infracción: una línea jurisprudencial ..... | 560 |
| III. La perención en la LRJ-PAC: antes y después de la reforma de 1999 .....                                                                                 | 563 |
| 1. La perención o caducidad del expediente en la redacción originaria de la LRJ-PAC .....                                                                    | 563 |
| 2. La falta de resolución de los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución sea favorable a los ciudadanos .....                       | 565 |
| 3. La falta de resolución de los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos .....                   | 568 |

## CAPÍTULO X

### CONSECUENCIAS PROCEDIMENTALES DEDUCIBLES DE LA FALTA DE RESOLUCIÓN EN PLAZO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (2): EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. El silencio administrativo: aproximación histórica .....                                                                 | 577 |
| 1. El nacimiento del silencio administrativo (siglo XIX) .....                                                              | 577 |
| 2. La extensión y diversificación del silencio administrativo (siglo XX) ...                                                | 587 |
| II. La configuración del silencio administrativo bajo la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 .....                  | 603 |
| 1. Concepto y clases de silencio administrativo. ¿Diferente naturaleza del silencio positivo y del silencio negativo? ..... | 606 |
| 2. El silencio administrativo ejecutivo: regímenes jurídicos .....                                                          | 613 |
| A) El silencio negativo .....                                                                                               | 613 |
| a) En caso de petición .....                                                                                                | 613 |
| b) En caso de recurso .....                                                                                                 | 619 |
| c) Otros supuestos especiales .....                                                                                         | 621 |
| B) El silencio positivo .....                                                                                               | 623 |
| 3. El silencio administrativo sustitutivo .....                                                                             | 627 |
| 4. El problema de las resoluciones tardías .....                                                                            | 633 |



|                                                                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. El silencio administrativo en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 .....    | 637 |
| 1. Algunas cuestiones previas de carácter general .....                                                                                                  | 637 |
| A) De la posición ordinamental de la LRJ-PAC y del silencio administrativo como institución del procedimiento administrativo común .....                 | 637 |
| B) De la reserva de ley en materia de silencio administrativo .....                                                                                      | 644 |
| C) Del riesgo de institucionalización o normalización de la inactividad formal por causa de la nueva regulación legal del silencio administrativo .....  | 647 |
| D) De la inseguridad jurídica que podía suscitar la nueva regulación legal del silencio administrativo .....                                             | 649 |
| E) De la potenciación del silencio positivo .....                                                                                                        | 653 |
| F) Del silencio sustitutivo .....                                                                                                                        | 656 |
| 2. La concepción legal del silencio administrativo en 1992 .....                                                                                         | 657 |
| 3. El régimen jurídico del silencio administrativo ejecutivo antes de la reforma de 1999 .....                                                           | 662 |
| A) Existencia de una petición o solicitud previa .....                                                                                                   | 663 |
| B) La falta de resolución en plazo. Remisión .....                                                                                                       | 665 |
| C) La certificación de actos presuntos. Su problemática articulación con el régimen de producción del silencio .....                                     | 671 |
| D) De la eficacia del silencio administrativo ejecutivo, de la impugnación de los actos <i>presuntos</i> y del silencio <i>contra legem</i> .....        | 683 |
| E) El problema de las resoluciones tardías .....                                                                                                         | 692 |
| 4. La falta de respuesta a las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales: un supuesto especial de silencio administrativo ..... | 694 |
| IV. El régimen del silencio administrativo después de la Ley 4/1999 .....                                                                                | 695 |
| 1. El sentido de la reforma .....                                                                                                                        | 695 |
| 2. El nuevo régimen jurídico del silencio administrativo ejecutivo .....                                                                                 | 698 |
| A) El silencio positivo .....                                                                                                                            | 702 |
| B) El silencio negativo .....                                                                                                                            | 707 |
| 3. Recursos y silencio administrativo .....                                                                                                              | 715 |
| A) La impugnación del silencio positivo .....                                                                                                            | 715 |
| B) La impugnación después del silencio negativo .....                                                                                                    | 716 |
| C) La impugnación de las resoluciones tardías .....                                                                                                      | 719 |
| 4. La entrada en vigor del nuevo régimen en el Estado y en las Comunidades Autónomas .....                                                               | 722 |
| A) La legislación aplicable al silencio en procedimientos estatales ...                                                                                  | 722 |
| B) La aplicabilidad de la legislación autonómica preexistente sobre silencio administrativo .....                                                        | 727 |

|                                                                                            | <i>Página</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| C) La legislación aplicable al silencio en procedimientos autonómicos .....                | 730           |
| a) Adaptación «retrospectiva» de la legislación autonómica ....                            | 730           |
| b) Adaptación sectorial o singular de la legislación autonómica .....                      | 731           |
| c) Adaptación plena de la legislación autonómica .....                                     | 732           |
| V. Los actos tácitos: una solución alternativa ante el silencio de la Administración ..... | 735           |

## CAPÍTULO XI

### OTROS SUPUESTOS DE INACTIVIDAD FORMAL

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. La falta de ejercicio de acciones procesales de titularidad administrativa ..                                             | 739 |
| 1. Un supuesto legalmente previsto: el artículo 68 LRBRL .....                                                               | 740 |
| 2. De cómo puede perjudicar intereses particulares. Un ejemplo: la disposición transitoria primera de la Ley de Costas ..... | 741 |
| II. La inactividad convencional .....                                                                                        | 743 |
| 1. Delimitación de esta categoría .....                                                                                      | 743 |
| 2. Tres ejemplos de inactividad convencional .....                                                                           | 747 |

## TÍTULO TERCERO

### LA INACTIVIDAD MATERIAL

## CAPÍTULO XII

### LA INACTIVIDAD MATERIAL (1): INEJECUCIÓN DE ACTOS E INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Introducción .....                                                                                                                                 | 757 |
| II. La inejecución de los actos administrativos .....                                                                                                 | 762 |
| 1. El incumplimiento por la Administración de sus propios actos .....                                                                                 | 763 |
| A) El impago de obligaciones pecuniarias; la STC 294/1994, de 7 noviembre (mutilados de la guerra civil) .....                                        | 767 |
| 2. La falta de ejecución forzosa .....                                                                                                                | 773 |
| A) El deber de ejecutar forzosamente los actos administrativos y la discrecionalidad administrativa. ¿Existe un derecho a la ejecución forzosa? ..... | 775 |
| B) ¿Existe un derecho al medio de ejecución forzosa? .....                                                                                            | 785 |
| C) ¿Caduca el derecho a la ejecución forzosa? .....                                                                                                   | 786 |
| 3. La garantía jurisdiccional de la ejecución de los actos administrativos: el artículo 29.2 LJCA. Remisión .....                                     | 787 |

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. La inexecución de las sentencias contencioso-administrativas. Remisión ... | 790 |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|

### CAPÍTULO XIII

#### LA INACTIVIDAD MATERIAL (2): INACTIVIDAD PRESTACIONAL Y FUNCIONAL

|                                                                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. La inactividad prestacional: delimitación del tema .....                                                                                                                        | 793 |
| II. El derecho al establecimiento y prestación de los servicios públicos .....                                                                                                     | 799 |
| 1. Las previsiones de la legislación de régimen local .....                                                                                                                        | 800 |
| 2. La determinación del contenido de la prestación debida: el difícil control de la discrecionalidad técnica .....                                                                 | 804 |
| 3. Un intento de generalizar la exigibilidad de los servicios públicos .....                                                                                                       | 807 |
| III. Inactividad y huelga. El principio de continuidad de los servicios públicos y los servicios mínimos como garantía frente a la inactividad material de la Administración ..... | 811 |
| IV. Gestión indirecta de servicios públicos: la inactividad del concesionario ..                                                                                                   | 822 |
| 1. La funcionalidad de la concesión .....                                                                                                                                          | 823 |
| 2. El régimen obligacional de la concesión: prevención y sanción de la inactividad concesional .....                                                                               | 824 |
| 3. La posición jurídica del usuario: derechos y obligaciones relativos al servicio .....                                                                                           | 828 |
| 4. Importancia de la colaboración interadministrativa para la prevención de la inactividad prestacional .....                                                                      | 835 |
| V. La inactividad funcional .....                                                                                                                                                  | 836 |

### TERCERA PARTE

#### PREVENCIÓN, CONTROL Y SANCIÓN DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

### CAPÍTULO XIV

#### INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. La responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos. La inactividad administrativa como funcionamiento anormal ..... | 841 |
| II. Responsabilidad por omisión y funcionamiento normal. Una contradicción insalvable que impide objetivar la responsabilidad .....    | 845 |
| III. La responsabilidad ante las clases diversas de inactividad administrativa ..                                                      | 847 |
| 1. Responsabilidad administrativa e inactividad formal reglamentaria ..                                                                | 847 |
| A) Inactividad en casos de remisión normativa de las leyes .....                                                                       | 848 |
| B) Inactividad reglamentaria en el Estado descentralizado .....                                                                        | 853 |
| C) Inactividad reglamentaria y Derecho Comunitario .....                                                                               | 854 |

|                                                                                                  | <i>Página</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 2. Responsabilidad administrativa e inactividad formal singular .....                            | 857           |
| A) El procedimiento a instancia de parte. Responsabilidad y silencio administrativo .....        | 858           |
| a) El plazo para resolver y la existencia del daño como perjuicio antijurídico .....             | 861           |
| b) El silencio y la responsabilidad administrativa .....                                         | 864           |
| c) El silencio administrativo sustitutivo: ¿quién paga? .....                                    | 867           |
| d) El silencio al reclamar la indemnización: la omisión del dictamen del Consejo de Estado ..... | 867           |
| B) El procedimiento de oficio .....                                                              | 869           |
| a) La falta de incoación del procedimiento .....                                                 | 870           |
| b) Responsabilidad por demora en la resolución del procedimiento .....                           | 872           |
| C) La falta de notificación .....                                                                | 873           |
| 3. Responsabilidad administrativa e inactividad material .....                                   | 875           |
| A) Inactividad en la ejecución de actos administrativos .....                                    | 877           |
| B) Inactividad en el cumplimiento de sentencias .....                                            | 879           |
| C) Inactividad prestacional y funcional .....                                                    | 882           |
| a) Sobre el daño .....                                                                           | 883           |
| b) Sobre el funcionamiento anormal por inactividad .....                                         | 884           |
| a') La infracción por omisión de las «regulae artis» como indicio de anormalidad .....           | 884           |
| b') La imprevisión de riesgos previsibles .....                                                  | 884           |
| c') El deber de vigilancia. El asunto «Sofico» .....                                             | 886           |
| c) Sobre la relación de causalidad .....                                                         | 888           |
| a') La responsabilidad en los servicios públicos concedidos .....                                | 889           |
| d) Una nota acerca de los servicios públicos de responsabilidad limitada .....                   | 892           |
| e) Detalle sectorial de la responsabilidad por inactividad material .....                        | 894           |
| 4. Responsabilidad administrativa e inactividad convencional .....                               | 900           |

## CAPÍTULO XV

### DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. De nuevo sobre el control judicial de la inactividad administrativa. La reforma del proceso contencioso-administrativo: remisión ..... | 903 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                           | <i>Página</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| II. La inactividad administrativa y el Ministerio Fiscal .....                                                            | 904           |
| 1. La defensa de la legalidad frente a la inactividad administrativa .....                                                | 905           |
| 2. El Ministerio Fiscal ante la inactividad administrativa .....                                                          | 908           |
| A) Actuación en el orden contencioso-administrativo .....                                                                 | 908           |
| B) Actuación en otros órdenes jurisdiccionales .....                                                                      | 912           |
| III. La inactividad administrativa y el Defensor del Pueblo .....                                                         | 913           |
| 1. Los poderes del Defensor del Pueblo .....                                                                              | 916           |
| A) Poderes de investigación .....                                                                                         | 916           |
| B) La publicidad .....                                                                                                    | 922           |
| C) Poderes directivos .....                                                                                               | 925           |
| D) Legitimación procesal .....                                                                                            | 926           |
| 2. Evaluación de la institución .....                                                                                     | 929           |
| IV. Las técnicas de relación interadministrativa .....                                                                    | 931           |
| 1. La colaboración administrativa .....                                                                                   | 931           |
| 2. La sustitución funcional .....                                                                                         | 938           |
| A) La sustitución interorgánica: avocación y sustitución «stricto sensu» .....                                            | 939           |
| B) La sustitución intersubjetiva .....                                                                                    | 940           |
| a) Preliminar: la descentralización administrativa .....                                                                  | 940           |
| b) La articulación territorial. Sustitución, unidad y autonomía .....                                                     | 942           |
| a') La sustitución de los entes locales .....                                                                             | 943           |
| b') La sustitución de las Comunidades Autónomas: el artículo 155 CE .....                                                 | 949           |
| c') En resumen: una caracterización de la sustitución interadministrativa como técnica de control de la inactividad ..... | 952           |
| c) La descentralización funcional: el escaso juego de la sustitución .....                                                | 954           |
| d) La sustitución por los particulares de la actividad administrativa omitida .....                                       | 956           |
| C) Conclusión: una nota acerca de la subsidiariedad .....                                                                 | 962           |
| 3. La coordinación interadministrativa .....                                                                              | 962           |
| V. El control comunitario de la inactividad nacional .....                                                                | 964           |
| 1. La supervisión de la Comisión .....                                                                                    | 965           |
| 2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El recurso por incumplimiento .....                                       | 970           |
| VI. Una cuestión clave: la organización burocrática .....                                                                 | 973           |
| VII. El fracaso de las técnicas formales o institucionales frente a la inactividad administrativa .....                   | 975           |

|                                                      | <i>Página</i> |
|------------------------------------------------------|---------------|
| ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DISPOSICIONES ESTUDIADAS ..... | 979           |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                   | 993           |