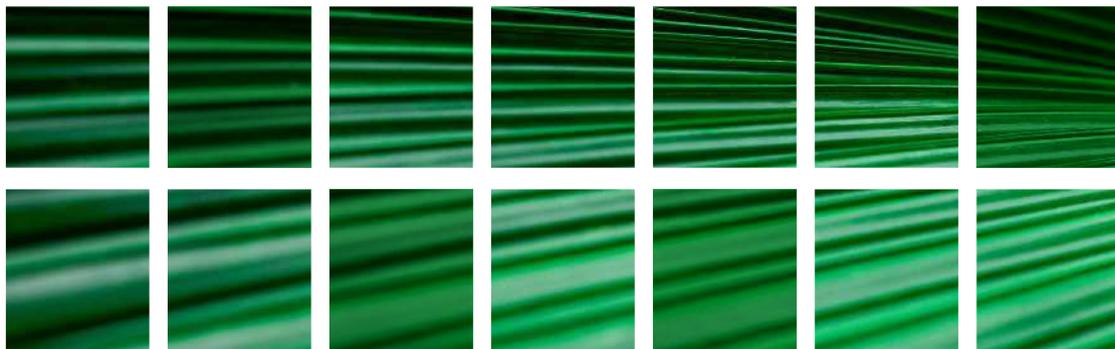


# 75 aspectos esenciales del procedimiento administrativo

Diez años de vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,  
de Procedimiento Administrativo Común

Coordinadores

José Ramón Chaves García  
María Prendes Valle



© De los autores, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** Junio 2025

**Depósito Legal:** M-14205-2025

**ISBN versión impresa:** 978-84-9090-828-0

**ISBN versión electrónica:** 978-84-9090-829-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

<b>Abreviaturas</b> .....	33
<b>Prólogo</b> .....	35
<b>I. PRINCIPIOS GENERALES</b>	
<b>TEMA 1. El «procedimiento administrativo común»: contenido, procedimientos especiales y procedimientos singulares</b> .....	41
I. El procedimiento administrativo en la Constitución .....	43
1.1 Referencias generales .....	43
1.2. Títulos competenciales colaterales sobre el procedimiento ....	44
II. El «procedimiento administrativo común» del art. 149.1.18 ce: antecedentes y doctrina constitucional.....	45
2.1. Antecedentes .....	45
2.2. La delimitación del procedimiento administrativo común.....	46
A) <i>Gestación y recepción constitucional</i> .....	46
B) <i>Concepto expansivo: la STC 227/1988</i> .....	46
2.3. La ampliación empírica del concepto: las normas comunes en procedimientos singulares y los procedimientos comunes singulares.....	47
III. El carácter exclusivo y funcionalidad de la competencia sobre «procedimiento administrativo común».....	49
IV. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas .....	50
<b>TEMA 2. Algunas consideraciones sobre la aplicación jurisprudencial del principio de buena administración</b> .....	53
I. Consideraciones generales .....	55
II. Definición del principio de buena administración en el diccionario panhispánico del español jurídico.....	57
III. Su articulación dogmática y su creciente influencia como principio general del derecho en la práctica jurisprudencial .....	58
IV. Aplicación jurisprudencial del principio de buena administración.....	62
<b>TEMA 3. Los límites del principio de confianza legítima</b> .....	67
I. Origen del principio .....	69

II.	Recepción en la jurisprudencia comunitaria europea . . . . .	69
III.	Recepción en la jurisprudencia constitucional española . . . . .	70
IV.	Condiciones de operatividad en la jurisprudencia ordinaria . . . . .	71
V.	Algunas aplicaciones particulares del principio de confianza legítima . .	72
	5.1. Subvenciones . . . . .	72
	5.2. Policía administrativa . . . . .	74
	5.3. Deslinde del dominio público marítimo-terrestre . . . . .	74
	5.4. Derecho tributario . . . . .	75
<b>TEMA 4. El principio antiformalista: fuerza y límites jurisprudenciales</b> . . . . .		77
I.	Introducción . . . . .	79
II.	Fuerza positiva del antiformalismo . . . . .	79
	2.1. Mandato a los órganos jurisdiccionales de flexibilidad . . . . .	79
	2.2. Proyección sobre el derecho de acceso a la Administración y al procedimiento . . . . .	80
III.	Límites del antiformalismo . . . . .	81
	3.1. Los actos propios del interesado . . . . .	81
	3.2. Intereses de terceros dignos de protección . . . . .	82
IV.	El caso singular de las notificaciones . . . . .	83
V.	Conclusiones . . . . .	84
<b>TEMA 5. Enfoque de género en el procedimiento administrativo: medidas específicas y transversalidad</b> . . . . .		87
I.	Preliminar . . . . .	89
II.	El principio de igualdad entre mujeres y hombres en los criterios de actuación de las Administraciones Públicas . . . . .	89
	2.1. El artículo 51 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo . . . .	89
	2.2. Algunas decisiones, y precisiones jurisprudenciales . . . . .	90
	A) La STS de 16 de octubre de 2019 (rec.2013/2018) . . . . .	90
	B) La STS de 5 de junio de 2023 (rec.772/2022) . . . . .	92
III.	La perspectiva de género: ¿qué es y cómo integrarla en el procedimiento administrativo? . . . . .	92
	3.1. Los estereotipos de género: su detección y eliminación . . . . .	93
	3.2. La neutralidad de las leyes: ¿y si la neutralidad es sólo aparente?. . . . .	95
IV.	Las políticas de igualdad de oportunidades y las medidas específicas . . .	97
	4.1. Identificación de los sectores de actividad administrativa en la Ley Orgánica de Igualdad . . . . .	97
	4.2. La necesidad de acciones positivas . . . . .	98
	4.3. El papel de las Administraciones Públicas en la protección integral de las víctimas de violencia de género . . . . .	99
V.	La transversalidad de la igualdad de género . . . . .	100
<b>TEMA 6. La discrecionalidad técnica. Especial estudio del control judicial de la motivación de la actividad administrativa</b> . . . . .		103
I.	La idea de discrecionalidad . . . . .	105
II.	Evolución de la jurisprudencia . . . . .	106
III.	La motivación del juicio técnico . . . . .	107

3.1.	Contenido . . . . .	107
	A) <i>Motivación con arreglo a las bases de la convocatoria.</i> . . . . .	107
	B) <i>Motivación por medio del baremo de méritos. El margen de discrecionalidad.</i> . . . . .	108
	C) <i>Motivación exigible con arreglo a los principios generales del derecho.</i> . . . . .	109
3.2.	Momento en que debe tener lugar la valoración. . . . .	112
3.3.	Documentación de la motivación. Importancia del acta como instrumento de revisión y control . . . . .	113
	A) <i>Eficacia motivadora del informe técnico de valoración</i> . . . . .	113
	B) <i>Autoridad competente para la emisión y firma de los informes.</i> . . . . .	114
3.4.	Consecuencias de la falta de motivación. . . . .	115
	A) <i>Retroacción del procedimiento de valoración</i> . . . . .	115
	B) <i>Resolución plena de la cuestión litigiosa</i> . . . . .	116
IV.	El cese en los puestos y cargos de libre designación. . . . .	119
4.1.	La necesidad de motivación . . . . .	119
4.2.	Consecuencias jurídicas de la falta de motivación . . . . .	121
	Conclusiones . . . . .	121

## II. ELEMENTOS SUBJETIVOS

<b>TEMA 7. La externalización de los procedimientos administrativos</b>	125
I. Introducción . . . . .	127
II. La cuestión del encargo de tareas relacionadas con la tramitación administrativa. . . . .	127
2.1. Pronunciamientos jurisprudenciales iniciales restrictivos . . . . .	127
2.2. Pronunciamientos jurisprudenciales que precisan las condiciones para que opere la excepcionalidad . . . . .	131
III. Conclusiones . . . . .	134
<b>TEMA 8. La amistad o enemistad como motivo de abstención o recusación en el procedimiento administrativo</b>	135
I. Introducción . . . . .	137
II. Las causas de abstención y recusación en el procedimiento administrativo . . . . .	138
III. La amistad íntima o la enemistad manifiesta como causas de abstención y recusación . . . . .	139
3.1. La amistad íntima . . . . .	139
3.2. La enemistad manifiesta . . . . .	141
3.3. Una circunstancia de doble efecto: los vínculos en las redes sociales . . . . .	143

## III. ELEMENTOS OBJETIVOS

<b>TEMA 9. Las actuaciones y documentos que no forman parte del expediente administrativo</b>	147
I. Introducción . . . . .	149

II.	Supuestos concretos del art. 70.4 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . . . . .	150
2.1.	Lo informático . . . . .	150
2.2.	Lo accesorio . . . . .	151
2.3.	Los juicios valorativos . . . . .	151
2.4.	Lo manifiestamente superfluo . . . . .	152
III.	Otros supuestos de documentos y actuaciones que no forman parte del expediente administrativo . . . . .	152
3.1.	Denuncia, orden superior, o petición razonada de otros órganos . . . . .	152
3.2.	Actuaciones previas. Otros expedientes . . . . .	152
3.3.	Historia clínica . . . . .	153
3.4.	Instrucciones y órdenes de servicio . . . . .	153
3.5.	Archivos y expurgo . . . . .	154
3.6.	Protección datos y Secreto oficial . . . . .	154
3.7.	Procesos administrativos en materia de personal . . . . .	155
IV.	Conclusiones . . . . .	155
	<b>TEMA 10. La memoria del impacto normativo como exigencia del procedimiento de elaboración y aprobación de disposiciones generales</b> . . . . .	157
I.	Los principios de la «buena regulación» en los procedimientos de la iniciativa legislativa y del ejercicio de la potestad reglamentaria . . . . .	159
II.	La memoria del análisis del impacto normativo (RD 931/2017, de 27 de octubre) . . . . .	160
III.	El control jurisdiccional de la observancia procedimental en la aprobación de las disposiciones generales, en particular del requisito de la memoria del impacto normativa . . . . .	162
3.1.	El control jurisdiccional de la iniciativa parlamentaria por infracción del procedimiento, en particular por incumplimiento del requisito de la Memoria del Impacto Normativo . . . . .	162
3.2.	El control jurisdiccional de los reglamentos por infracción del procedimiento, en particular por incumplimiento del requisito de la Memoria del Impacto Normativo . . . . .	163
	<b>TEMA 11. Procedencia y marco regulatorio del proceso electrónico</b> . . . . .	167
I.	Hacia la digitalización en la administración . . . . .	169
1.1.	Proceso progresivo de digitalización . . . . .	169
1.2.	Regulación fundamental: la Ley 39/2015 y normativas adicionales . . . . .	169
1.3.	Principios rectores de la administración electrónica . . . . .	170
II.	Actos automatizados y procedimientos electrónicos: concepto y aplicación . . . . .	170
2.1.	Actuaciones electrónicas y su repercusión legal . . . . .	170
2.2.	La automatización en el proceso administrativo . . . . .	171

2.3.	Vinculación entre tecnología y fundamentos generales del Derecho Administrativo . . . . .	171
III.	Desafíos prácticos en la implementación del procedimiento electrónico . . . . .	172
3.1.	Comunicaciones electrónicas y su validez jurídica . . . . .	172
3.2.	Corrección de errores en procesos telemáticos . . . . .	172
3.3.	Interacción y disponibilidad de sistemas electrónicos. . . . .	173
3.4.	Vulnerabilidad debida a fallos en procedimientos automatizados . . . . .	173
3.5.	Protección legal y seguimiento de los procesos digitales . . . . .	173
IV.	Solución de problemas a través de los tribunales . . . . .	174
4.1.	Jurisprudencia notable del Tribunal Supremo. . . . .	174
4.2.	Decisiones de Cortes Superiores de Justicia . . . . .	175
4.3.	Estudio de otros casos representativos . . . . .	175
	<b>TEMA 12. Obligación de aportar documentos al procedimiento por el interesado: carga y límites . . . . .</b>	<b>177</b>
I.	Introducción . . . . .	179
II.	El derecho de no aportar documentos . . . . .	179
2.1.	Marco normativo . . . . .	179
2.2.	El problema de la disponibilidad de los documentos . . . . .	181
2.3.	Carga documental en el procedimiento y en el proceso . . . . .	181
III.	Tipología de documentos exentos de aportación por el interesado . . . . .	182
3.1.	Documentos ya aportados administrativamente (art. 28.2 LPAC). . . . .	182
3.2.	Documentos originales, salvo que excepcionalmente la norma lo requiera (art. 28.3 LPAC) . . . . .	182
3.3.	Documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable (art. 28.3 LPAC) . . . . .	183
3.4.	Documentos aportados anteriormente por el interesado a cualquier administración (art. 28.3 LPAC). . . . .	183
A)	<i>La diligencia del particular para facilitar la localización . . . . .</i>	<i>183</i>
B)	<i>La diligencia administrativa para localizarlos . . . . .</i>	<i>184</i>
IV.	Exclusiones y límites del beneficio del particular de no aportar documentos . . . . .	185
4.1.	Documentos con paradero no circunstanciado por el interesado . . . . .	185
4.2.	Documentos que deben ser elaborados para su aportación. . . . .	185
4.3.	Documentos encaminados a la prueba de hechos negativos. . . . .	186
V.	Diligencia exigible a la administración . . . . .	187
5.1.	Mantenimiento de archivos. . . . .	187
5.2.	Esfuerzo integrador de los expedientes con los documentos accesibles . . . . .	187
5.3.	La deficiente aportación de documentos debe ser motivada por la Administración . . . . .	187
VI.	Conclusiones . . . . .	188
	<b>TEMA 13. La intervención del interesado en la práctica de pruebas . . . . .</b>	<b>189</b>
I.	Introducción . . . . .	191
II.	Marco general . . . . .	191

III.	Especial referencia a los procedimientos sancionadores . . . . .	192
3.1.	Pautas normativas . . . . .	192
3.2.	Participación en la práctica de la prueba testifical . . . . .	193
3.3.	La propia declaración del interesado . . . . .	195
IV.	Conclusiones . . . . .	196
	<b>TEMA 14. Valor probatorio de los informes del común de los funcionarios</b> . . . . .	197
I.	Introducción . . . . .	199
II.	Precisiones conceptuales y terminológicas . . . . .	199
III.	Valoración de los informes en el seno del procedimiento administrativo . . . . .	200
3.1.	Sana crítica. . . . .	200
3.2.	La objetividad e imparcialidad. . . . .	202
3.3.	Controversias en materia de valoración de informes jurídicos . . . . .	204
	A) <i>Informes vinculantes e informes determinantes</i> . . . . .	204
	B) <i>Informes temporáneos y extemporáneos.</i> . . . . .	205
	C) <i>Dictámenes emitidos por órganos consultivos</i> . . . . .	205
IV.	Valoración por el órgano judicial. . . . .	206
4.1.	Criterio anterior. . . . .	206
4.2.	Doctrina jurisprudencial actual . . . . .	207
	A) <i>STS de 17 de febrero de 2022 (rec.5631/2019)</i> . . . . .	207
	B) <i>STS de 8 de octubre de 2024 (rec.48/2023)</i> . . . . .	208
	C) <i>STS de 28 de noviembre de 2024 (rec.119/2023)</i> . . . . .	209
4.3.	Ratificación judicial del informe . . . . .	210
4.4.	Valor de la prueba pericial frente a la prueba documental . . . . .	210
	<b>TEMA 15. Las pruebas electrónicas en el procedimiento: el documento electrónico y afines (WhatsApp, capturas de pantalla, redes sociales, etcétera)</b> . . . . .	213
I.	El punto de partida: en el derecho administrativo no hay normas específicas sobre los medios de prueba, ni sobre su valoración . . . . .	215
II.	La prueba documental en el procedimiento administrativo electrónico. . . . .	216
III.	La unión al expediente electrónico de copias de documentos y su eventual autenticación. . . . .	217
IV.	Tratamiento jurídico de la controversia sobre la autenticidad, exactitud e integridad de los documentos electrónicos . . . . .	218
V.	La prueba a través de la reproducción ante el tribunal de palabras, imágenes y sonidos captados mediante instrumentos de filmación, grabación y otros semejantes . . . . .	219
VI.	La valoración de la prueba en la resolución finalizadora del procedimiento, y la determinación de la trascendencia y consecuencias jurídicas de los hechos probados. Problemática de la valoración de expresiones vertidas a través de redes sociales (WhatsApp, Instagram, TikTok, Facebook o similares) . . . . .	221
	<b>TEMA 16. Limitaciones probatorias del empadronamiento</b> . . . . .	223
I.	Introducción . . . . .	225

II.	El procedimiento de inscripción en el padrón municipal y sus garantías de veracidad . . . . .	226
III.	Certificado de empadronamiento o volante . . . . .	227
3.1.	Su fuerza probatoria en general . . . . .	227
3.2.	La fuerza probatoria del certificado de empadronamiento en la doctrina de los tribunales . . . . .	229
IV.	Supuestos especiales por razón de la materia . . . . .	230
4.1.	Tributos . . . . .	230
4.2.	Extranjería . . . . .	231
V.	Situaciones de empadronamientos complejas . . . . .	232
5.1.	El caso del empadronamiento de menores en supuestos de guardia y custodia compartida . . . . .	232
5.2.	Empadronamiento de indigentes . . . . .	233
5.3.	El caso de las Entidades locales menores. . . . .	233
VI.	Carga de la prueba y valoración . . . . .	234
VII.	Conclusiones . . . . .	235
	<b>TEMA 17. Los sujetos beneficiados y excluidos de la presunción de veracidad del art. 77.5 LPAC . . . . .</b>	<b>237</b>
I.	Introducción . . . . .	239
II.	Distinción del artículo 77.5 de la ley 39/2015 de figuras afines . . . . .	240
III.	Fundamento . . . . .	240
IV.	Sujetos beneficiados y excluidos de la presunción . . . . .	241
V.	Requisitos necesarios para la presunción de veracidad . . . . .	242
VI.	Particularidades de la presunción de acierto en el procedimiento sancionador. . . . .	242
	<b>TEMA 18. La aportación de pruebas en los procedimientos administrativos, en los procedimientos de revisión (administrativa o económico-administrativa) y en el proceso contencioso administrativo . . . . .</b>	<b>245</b>
I.	Previo. A vueltas con la jurisdicción revisora . . . . .	247
II.	La prueba en vía de recurso administrativo. El polémico artículo 118 de la ley 39/2015, de 1 de octubre. . . . .	248
III.	La aportación de pruebas en vía económico-administrativa . . . . .	251
IV.	La aportación de pruebas por el demandado en el proceso contencioso-administrativo. Algunas cuestiones polémicas . . . . .	252
<b>IV. ELEMENTOS FORMALES</b>		
	<b>TEMA 19. El derecho del denunciante a la iniciación, instrucción y terminación del procedimiento . . . . .</b>	<b>257</b>
I.	Introducción. El concepto de denuncia . . . . .	259
II.	Efectos directos de la presentación de una denuncia . . . . .	260
III.	Derechos del denunciante durante la tramitación del procedimiento administrativo. . . . .	260
IV.	Legitimación de los denunciantes para recurrir ante la vía contencioso-administrativa . . . . .	262

V.	Derechos adicionales de los denunciantes reconocidos en el marco de la directiva <i>whistleblowing</i> y la ley 2/2013 . . . . .	263
<b>TEMA 20.</b>	<b>Medidas provisionales</b> . . . . .	267
I.	Introducción . . . . .	269
II.	Regulación y normativa . . . . .	269
III.	Concepto y notas características . . . . .	271
	3.1. Concepto . . . . .	271
	3.2. Notas características . . . . .	272
IV.	Procedimiento y requisitos . . . . .	274
	4.1. Competencia . . . . .	274
	4.2. Motivación del acuerdo . . . . .	274
	4.3. La cuestión de la audiencia previa a los interesados . . . . .	275
	4.4. Duración . . . . .	276
V.	Recursos . . . . .	276
VI.	Deslinde con las medidas cautelares . . . . .	277
VII.	Conclusiones . . . . .	277
<b>TEMA 21.</b>	<b>El derecho a subsanar la solicitud presentada: extensión y límites</b> . . . . .	279
I.	Introducción . . . . .	281
II.	Ámbito de aplicación . . . . .	281
III.	Objeto de la subsanación . . . . .	284
IV.	Consecuencias de la subsanación sobre el plazo para resolver . . . . .	285
V.	Consecuencias relacionadas con la prescripción . . . . .	286
VI.	Subsanación y administración electrónica . . . . .	286
VII.	Subsanación y procesos competitivos . . . . .	287
<b>TEMA 22.</b>	<b>Inactividad y desestimación presunta: deslinde y respectiva pertinencia</b> . . . . .	289
I.	Inactividad. Precisiones conceptuales previas . . . . .	291
II.	Inactividad formal (o silencio administrativo): desestimación presunta . . . . .	292
III.	La inactividad material . . . . .	295
IV.	Relevancia y pertinencia de la distinción . . . . .	296
<b>TEMA 23.</b>	<b>Tramitación simplificada</b> . . . . .	299
I.	Introducción . . . . .	301
	1.1. Regulación . . . . .	301
	1.2. Antecedentes . . . . .	302
	1.3. Procedimiento de urgencia . . . . .	302
II.	Ámbito material . . . . .	303
	2.1. Justificación . . . . .	303
	2.2. Especialidades respecto de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y sancionador . . . . .	303
	A) <i>Responsabilidad patrimonial</i> . . . . .	304
	B) <i>Sancionador</i> . . . . .	304
	2.3. Inaplicabilidad de la tramitación simplificada . . . . .	305
III.	Tramitación . . . . .	306

3.1.	Iniciación . . . . .	306
3.2.	Alegaciones . . . . .	306
3.3.	Informes . . . . .	307
IV.	Plazo máximo para resolver el procedimiento . . . . .	307
<b>TEMA 24. Consecuencias invalidantes de la falta de audiencia . . . . .</b>		<b>309</b>
I.	El derecho de audiencia . . . . .	311
II.	Consecuencias invalidantes de la falta de audiencia . . . . .	311
III.	Análisis jurisprudencial de las consecuencias invalidantes de la falta de audiencia . . . . .	312
3.1.	La omisión del trámite de audiencia en procedimientos de carácter sancionador . . . . .	312
3.2.	La omisión del trámite de audiencia en procedimientos no sancionadores . . . . .	315
3.3.	Efectos de la omisión del trámite de audiencia o información pública en la elaboración de disposiciones generales . . . . .	315
3.4.	La omisión del trámite de audiencia en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia . . . . .	317
3.5.	Posible subsanación de la omisión del trámite de audiencia . . . . .	318
<b>TEMA 25. La subsanación de la falta de motivación de los actos administrativos: procedencia y excepciones . . . . .</b>		<b>321</b>
I.	Introducción . . . . .	323
II.	La subsanación en el procedimiento administrativo . . . . .	325
III.	La subsanación en los recursos administrativos . . . . .	326
IV.	La subsanación en el proceso contencioso-administrativo y en la ejecución de sentencias . . . . .	329
<b>TEMA 26. Reglas esenciales de funcionamiento de los órganos colegiados . . . . .</b>		<b>335</b>
I.	Régimen jurídico aplicable . . . . .	337
II.	La actuación del secretario . . . . .	338
III.	Convocatoria, constitución y sesiones . . . . .	338
3.1.	Convocatoria y constitución . . . . .	338
3.2.	Orden del día . . . . .	341
3.3.	Acuerdos . . . . .	342
3.4.	Consideraciones finales al hilo de nuestra jurisprudencia . . . . .	342
IV.	La confección del acta . . . . .	343
<b>TEMA 27. El procedimiento de adopción de acuerdos en los entes locales: síntesis jurisprudencial . . . . .</b>		<b>347</b>
I.	Introducción . . . . .	349
1.1.	La autonomía local . . . . .	349
1.2.	Organización . . . . .	349
II.	El procedimiento de adopción de acuerdos locales . . . . .	350
2.1.	Régimen de sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales. Pleno ordinario, urgente y extraordinario . . . . .	350
2.2.	Mayorías exigidas en la adopción de acuerdos . . . . .	353
2.3.	Orden del día. Inclusión de declaraciones políticas . . . . .	353

2.4.	Ejecutividad de los actos de las entidades locales . . . . .	354
2.5.	Finalización de la vía administrativa . . . . .	355
2.6.	Revisión de oficio . . . . .	357
III.	La cuestión de la responsabilidad patrimonial . . . . .	357
IV.	Conclusiones . . . . .	357
	<b>TEMA 28. Cinco problemas de la cita previa . . . . .</b>	<b>359</b>
I.	Introducción . . . . .	361
II.	Los 5 problemas de la cita previa: obligación, generalización, barrera de acceso, demora y control. . . . .	363
III.	El problema de la obligación: ¿qué fundamento legal tiene la cita previa obligatoria? . . . . .	364
IV.	El problema de la generalización. ¿la cita previa vale para todo? . . . . .	367
V.	El problema de la barrera de acceso. ¿somos todos iguales ante la cita previa? . . . . .	368
VI.	El problema de la demora. ¿la demora para obtener o utilizar la cita previa debe perjudicar a los ciudadanos? . . . . .	370
VII.	El problema del control. ¿cómo se impugna una cita previa? . . . . .	371
VIII.	Conclusión. . . . .	374
	<b>TEMA 29. Derecho y deber de usar medios telemáticos en las relaciones interadministrativas . . . . .</b>	<b>375</b>
I.	Introducción . . . . .	377
II.	El régimen general de la ley 39/2015, de procedimiento administrativo común . . . . .	377
III.	La presentación telemática de declaraciones tributarias por impuesto sobre la renta de las personas físicas y patrimonio . . . . .	381
IV.	Conclusiones . . . . .	383
	<b>TEMA 30. Reacciones frente a la vía de hecho ante la Administración . . . . .</b>	<b>385</b>
I.	Introducción . . . . .	387
II.	Delimitación de la ausencia de procedimiento que encierra la vía de hecho. . . . .	388
2.1.	Delimitación positiva . . . . .	388
A)	<i>Supone vía de hecho la simple comunicación previa de la actuación material. . . . .</i>	<i>388</i>
B)	<i>Supone vía de hecho el procedimiento formal desorbitado en su ámbito o consecuencias . . . . .</i>	<i>389</i>
C)	<i>Supone vía de hecho la falta total de competencia . . . . .</i>	<i>389</i>
2.2.	Delimitación negativa. . . . .	389
A)	<i>No la supone la actuación mínimamente documentada . . . . .</i>	<i>389</i>
B)	<i>No la supone el acto de trámite no impugnabile pese a sus implicaciones . . . . .</i>	<i>390</i>
C)	<i>No va implícita en la nulidad de pleno derecho. . . . .</i>	<i>390</i>
III.	El requerimiento de cesación: un procedimiento abreviadísimo frente a la falta de procedimiento . . . . .	391
3.1.	¿Está sujeto el requerimiento previo a alguna formalidad? . . . . .	391

3.2.	¿Cómo se computa el plazo para poder recurrir ante una vía de hecho y cuál es el plazo para recurrir cuando ha mediado requerimiento previo? . . . . .	391
IV.	Cuestiones procesales complementarias . . . . .	392
4.1.	¿Se puede reaccionar ante la vía de hecho mediante el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales? . . . .	392
4.2.	¿Se puede pedir un pronunciamiento expreso sobre la existencia de vía de hecho cuando se solicitan las medidas cautelares amparadas en el artículo 136 LJCA? . . . . .	394
4.3.	¿Cabe interponer recurso contencioso-administrativo contra una actuación constitutiva de vía de hecho una vez esta haya cesado? . . . . .	395
<b>V. ELEMENTOS TEMPORALES</b>		
<b>TEMA 31.</b>	<b>Desistimiento del procedimiento: situaciones críticas</b> . .	399
I.	Concepto y características . . . . .	401
1.1.	Concepto y naturaleza . . . . .	401
1.2.	Deslinde con figuras afines . . . . .	402
	A) <i>Frente a la renuncia</i> . . . . .	402
	B) <i>Frente al desistimiento procesal.</i> . . . . .	402
1.3.	Efectos. . . . .	403
II.	Tipos de desistimiento . . . . .	404
2.1.	Por el sujeto: de la Administración y del particular . . . . .	404
2.2.	Por la forma: expreso y tácito . . . . .	404
2.3.	Por el momento: en vía de gestión o en vía de recurso administrativo . . . . .	405
III.	Trámites: alegación u oposición del interesado . . . . .	405
IV.	Casos singulares . . . . .	406
4.1.	El desistimiento en los procedimientos de responsabilidad patrimonial. . . . .	406
4.2.	El desistimiento de la Administración en los procedimientos de contratación. . . . .	406
<b>TEMA 32.</b>	<b>El silencio administrativo negativo de creación jurisprudencial</b> . . . . .	407
I.	Introducción . . . . .	409
II.	Definición y diferenciación de figuras afines . . . . .	409
III.	Evolución legislativa y regulación actual. . . . .	410
IV.	Supuestos de silencio desestimatorio. . . . .	410
V.	Distintas vicisitudes procesales a colación del silencio administrativo . .	414
5.1.	Plazo impugnatorio . . . . .	414
5.2.	No vinculación del silencio negativo. . . . .	414
5.3.	La carga de ampliar la impugnación a la resolución expresa. . . .	415
5.4.	La cuestión del agotamiento de la vía administrativa. . . . .	415

<b>TEMA 33. Silencio Administrativo en vía de recurso: Doble silencio. Artículos 117.3, 122.2 y 126.3 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común</b> . . . . .	419
I. Introducción . . . . .	421
II. Doble silencio administrativo. Artículo 24.1 párrafo tercero LPAC . . .	421
2.1. Silencio administrativo en un procedimiento administrativo adecuado . . . . .	422
2.2. Resolución expresa de la solicitud efectuada por el particular, cuando se ha interpuesto recurso de alzada y no ha transcurrido el plazo para su resolución. . . . .	423
2.3. Posibilidad de que la Administración inicie el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos para dejar sin efecto el acto presunto positivo confirmado judicialmente. . . . .	424
III. Silencio administrativo en los supuestos de solicitud de medida cautelar en vía de recurso administrativo. . . . .	425
3.1. Régimen normativo: art. 117.3 LPAC. . . . .	425
3.2. Presentación de la solicitud de suspensión ante la Administración u Órgano competente para decidir sobre la misma . . . . .	426
3.3. Necesidad de dictar el acto administrativo y notificarlo. . . . .	427
3.4. Computo del plazo de un mes del artículo 117.3 LPAC. . . . .	427
3.5. Inaplicabilidad del artículo 117.3 LPAC al ámbito de las reclamaciones económico-administrativas . . . . .	428
IV. Silencio administrativo en vía de recurso de alzada . . . . .	428
4.1. Régimen normativo: Artículo 122.2 LPAC. . . . .	428
4.2. Plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo . . . . .	429
4.3. La cuestión del transcurso del plazo de prescripción de las infracciones. . . . .	430
V. Silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión. . . . .	431
<b>TEMA 34. La terminación convencional del procedimiento administrativo</b> . . . . .	433
I. Introducción . . . . .	435
II. Fundamentos de nuestro sistema jurídico-administrativo . . . . .	436
III. La compatibilidad de la terminación alternativa del procedimiento administrativo con nuestro sistema administrativo. . . . .	438
IV. La regulación legal de la terminación convencional en el derecho español. . . . .	439
V. Conclusiones . . . . .	442
<b>TEMA 35. Casos de cómputo problemático de plazos en el procedimiento administrativo</b> . . . . .	443
I. Introducción . . . . .	445
II. Efecto del incumplimiento del plazo para impulsar un trámite por parte de la administración . . . . .	445
III. El cómputo de fecha a fecha y la indicación administrativa del plazo del recurso. . . . .	447

IV.	Cómputo del plazo cuando hay una doble notificación . . . . .	448
V.	<i>Dies a quo</i> para el plazo del art. 117.3 LPAC y, en general, para el inicio de plazos que ha de cumplir la administración ante peticiones del particular . . . . .	449
	<b>TEMA 36. Actuaciones de comprobación e inspección e interrupción de la prescripción . . . . .</b>	453
I.	Introducción . . . . .	455
II.	La prescripción . . . . .	455
	2.1. Tiempo y prescripción . . . . .	455
	2.2. Régimen jurídico de la temporalidad en el ámbito tributario . . . . .	456
	2.3. La prescripción de derechos . . . . .	457
	2.4. La prescripción de las sanciones . . . . .	457
	2.5. La prescripción de los derechos de la Hacienda Pública . . . . .	457
	2.6. Referencia a la prescripción de los delitos fiscales . . . . .	458
III.	Los plazos: cómputo e incidencias . . . . .	459
	3.1. Criterios . . . . .	459
	3.2. La situación de los responsables solidarios y subsidiarios ante la prescripción . . . . .	460
	3.3. El caso especial de los beneficios fiscales . . . . .	461
	3.4. Interrupción: supuestos del art.68 LGT y casuística . . . . .	461
	A) <i>Las actuaciones administrativas conocidas por el interesado</i> . . . . .	461
	B) <i>Dilaciones indebidas y diligencias argucia</i> . . . . .	463
	C) <i>Casuística de actuaciones potencialmente interruptivas</i> . . . . .	464
	D) <i>Incidencia del tipo de invalidez de la actuación administrativa sobre la prescripción</i> . . . . .	465
	E) <i>Actos del obligado tributario</i> . . . . .	466
	F) <i>Situación concursal del acreedor</i> . . . . .	466
	3.5. Efectos de la interrupción . . . . .	467
IV.	Efectos de la prescripción ganada . . . . .	467
	4.1. Sobre la carga del juez de apreciación . . . . .	467
	4.2. Sobre las obligaciones formales . . . . .	468
	4.3. Sobre el plazo de duración de los procedimientos . . . . .	468
	4.4. La cuestión de la investigación de ejercicios prescritos . . . . .	468
	<b>TEMA 37. La caducidad del procedimiento de oficio . . . . .</b>	471
I.	Introducción . . . . .	473
II.	Procedimientos susceptibles de caducidad . . . . .	473
III.	Presupuestos de la caducidad . . . . .	475
	3.1. Inicio del plazo de caducidad y actuaciones previas . . . . .	475
	3.2. El intento de notificación como enervante de la caducidad (artículo 40.4 Ley 39/2015) . . . . .	476
	3.3. La especialidad de los procedimientos de revisión de oficio y levisidad . . . . .	477
IV.	La aplicación de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio . . . . .	478
	4.1. Innecesariedad de la denuncia previa por el interesado . . . . .	478

4.2.	La desestimación de la caducidad solicitada por el interesado, como acto de trámite cualificado . . . . .	479
4.3.	La declaración de caducidad del procedimiento mediante la revocación del acto extemporáneo . . . . .	480
4.4.	Reanudación del plazo de caducidad en los casos de prejudicialidad penal . . . . .	481
V.	Efectos de la caducidad del procedimiento iniciado de oficio . . . . .	483
5.1.	Nulidad del acto dictado en procedimiento caducado . . . . .	483
5.2.	La aplicación del artículo 95 de la Ley 39/2015 a la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio . . . . .	483
	A) <i>Caducidad del procedimiento y prescripción</i> . . . . .	484
	B) <i>Conservación y eficacia de actos del procedimiento caducado</i> . . . . .	485
	C) <i>El interés general concurrente como excepción a la caducidad del procedimiento</i> . . . . .	486
	<b>TEMA 38. El plazo de caducidad sin previsión normativa. Aspectos problemáticos para su determinación</b> . . . . .	487
I.	Concepto y marco normativo . . . . .	489
II.	Problemas prácticos en la determinación del plazo de caducidad sin previsión normativa . . . . .	490
	2.1. Ambigüedad en la aplicación del plazo subsidiario de la Ley 39/2015. . . . .	490
	2.2. Reutilización de actos y trámites de procedimientos caducados . . . . .	490
	2.3. Diferencias entre silencio administrativo y caducidad . . . . .	491
	2.4. Plazos en procedimientos complejos . . . . .	492
III.	Aspectos transversales . . . . .	492
IV.	Ámbitos materiales . . . . .	493
	4.1. Subvenciones . . . . .	493
	4.2. Procedimiento sancionador . . . . .	494
	4.3. Disciplinario . . . . .	494
	4.4. Tributario . . . . .	495
	4.5. Contratos públicos . . . . .	496
	4.6. Urbanismo . . . . .	496
V.	Conclusión. . . . .	497
	<b>TEMA 39. La necesidad de una declaración expresa de caducidad para iniciar un nuevo procedimiento</b> . . . . .	499
I.	Introducción: la regulación actual de la caducidad en el procedimiento administrativo. . . . .	501
II.	Fundamento y naturaleza de la institución de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio . . . . .	502
III.	La declaración de caducidad como presupuesto necesario para iniciar un nuevo procedimiento . . . . .	504
IV.	La necesaria declaración de caducidad en el ámbito tributario . . . . .	508
	<b>VI. VALIDEZ</b>	
	<b>TEMA 40. La convalidación de actos anulables</b> . . . . .	513
I.	El régimen de la invalidez . . . . .	515

II.	La lucha por la validez y eficacia de actos viciados. . . . .	516
2.1.	El régimen legal de la convalidación . . . . .	516
2.2.	Distinción entre conservación de actos y convalidación . . . . .	517
2.3.	La falta de competencia . . . . .	518
2.4.	La falta de autorización . . . . .	518
2.5.	Efectos. . . . .	519
III.	Algunos casos de control jurisdiccional de la convalidación . . . . .	519
3.1.	La convalidación por el pleno local de actos del presidente . . . . .	519
3.2.	El caso de las liquidaciones tributarias . . . . .	520
3.3.	Las llamadas «convalidaciones tácitas». . . . .	522
IV.	La imposibilidad de convalidar actos anulados judicialmente . . . . .	522
V.	Conclusiones . . . . .	523
	<b>TEMA 41. La declaración de lesividad de actos anulables . . . . .</b>	<b>525</b>
I.	Introducción . . . . .	527
II.	Naturaleza . . . . .	528
2.1.	Fundamento de la declaración de lesividad. . . . .	528
2.2.	Actos objeto de la declaración de lesividad. . . . .	529
III.	Tramites de la declaración de lesividad. . . . .	530
3.1.	Declaración de lesividad . . . . .	530
	A) <i>Plazo para la declaración de lesividad</i> . . . . .	530
	B) <i>Intervención de los interesados</i> . . . . .	531
	C) <i>Caducidad del procedimiento de lesividad</i> . . . . .	532
	D) <i>Insubsanabilidad de la declaración de lesividad</i> . . . . .	533
3.2.	Impugnación jurisdiccional y aspectos procesales . . . . .	533
IV.	Régimen de suspensión. . . . .	534
	<b>TEMA 42. Efectos expansivos de la invalidez reglamentaria: el efecto cascada . . . . .</b>	<b>537</b>
I.	Introducción . . . . .	539
II.	Efecto cascada. . . . .	539
2.1.	Fundamento . . . . .	539
2.2.	Presupuesto: disposición normativa . . . . .	541
2.3.	Excepción . . . . .	542
2.4.	Efectos. . . . .	543
III.	Singularidades del ámbito urbanístico. . . . .	543
IV.	Cuestiones colaterales en torno al «efecto cascada» . . . . .	545
4.1.	¿Cabén medidas provisionales preventivas en vía administrativa si hay invalidez no firme? . . . . .	546
4.2.	¿Puede servir de fundamento para aplicar el efecto cascada una sentencia previa que invalida el reglamento pero que no es firme? . . . . .	546
4.3.	¿Puede la jurisdicción contencioso-administrativa admitir en vía de recurso de apelación o casación la aportación de una sentencia sobrevinida invalidante de un reglamento, pese a ser cuestión no tratada en la instancia?. . . . .	547

4.4.	¿Cómo se hace efectiva la garantía invalidante de las disposiciones afectadas por la declaración de nulidad del reglamento matriz? . . . . .	548
V.	Referencia a la responsabilidad patrimonial derivada . . . . .	548
VI.	Conclusiones . . . . .	550
	<b>TEMA 43. Límites de la rectificación de errores materiales</b> . . . . .	551
I.	Introducción . . . . .	553
II.	El concepto de error . . . . .	554
III.	Límites jurisprudenciales a la rectificación de errores . . . . .	555
IV.	La rectificación de errores en el ámbito tributario . . . . .	559
	<b>TEMA 44. El límite de la equidad frente a la revisión de oficio</b> . . . . .	561
I.	Consideraciones generales . . . . .	563
1.1.	Antecedentes y principios inspiradores de la revisión de oficio . . . . .	563
1.2.	Excepcionalidad . . . . .	564
II.	El vigente art. 110 de la ley 39/2015 . . . . .	565
2.1.	Estructura normativa . . . . .	565
2.2.	Seguridad jurídica vs. legalidad . . . . .	566
III.	Presupuestos que justifican la limitación del ejercicio de las potestades revisoras . . . . .	567
IV.	Límites de la revisión de oficio . . . . .	570
4.1.	La buena fe . . . . .	570
4.2.	La equidad . . . . .	570
	<b>TEMA 45. Revisión de actos firmes y cosa juzgada</b> . . . . .	575
I.	Introducción . . . . .	577
II.	La revisión de los actos firmes en la jurisprudencia del tribunal de justicia . . . . .	577
2.1.	Revisión de actos administrativos firmes . . . . .	577
2.2.	Revisión de sentencias firmes . . . . .	578
a)	<i>La importancia del principio de seguridad jurídica y de la cosa juzgada.</i> . . . . .	578
b)	<i>Principio de autonomía procedimental</i> . . . . .	578
III.	La revisión de actos administrativos firmes en la jurisprudencia del tribunal supremo . . . . .	579
3.1.	La revisión de oficio . . . . .	580
3.2.	Reacción ante la vulneración del derecho de la Unión . . . . .	580
3.3.	La revocación . . . . .	581
IV.	Valoración de la jurisprudencia . . . . .	582
V.	Conclusiones . . . . .	584
	<b>TEMA 46. Recurso vs. requerimiento entre Administraciones públicas</b> . . . . .	589
I.	Introducción . . . . .	591
II.	Régimen jurídico del requerimiento interadministrativo . . . . .	591
III.	Funcionalidad del instituto . . . . .	592
3.1.	Técnica de solución de conflictos . . . . .	592
3.2.	Técnica potestativa . . . . .	594

IV. El presupuesto del ejercicio de poder público . . . . .	594
V. Conclusiones . . . . .	598
<b>TEMA 47. La carga de recurrir administrativamente frente a la desestimación presunta . . . . .</b>	<b>599</b>
I. El silencio administrativo comporta el incumplimiento de una obligación legal . . . . .	601
II. El sentido del silencio administrativo . . . . .	602
III. El silencio como privilegio de las administraciones . . . . .	605
IV. El recurso administrativo frente a la desestimación presunta como una carga . . . . .	606
V. Algunas conclusiones . . . . .	609
<b>TEMA 48. Recurso extraordinario de revisión . . . . .</b>	<b>611</b>
I. Introducción . . . . .	613
II. Supuestos . . . . .	615
2.1. Heterogeneidad e imprecisión. . . . .	615
2.2. La cuestión de los documentos de valor esencial. . . . .	617
III. Algunas particularidades del procedimiento . . . . .	618
3.1. Competencia . . . . .	619
3.2. Informes . . . . .	619
3.3. Extensión de la resolución estimatoria . . . . .	619
IV. Compatibilidad entre el recurso extraordinario de revisión y el proceso contencioso-administrativo frente al acto . . . . .	620

**VII. EFICACIA**

<b>TEMA 49. Requisitos y límites para la administración de la vinculación de sus actos propios . . . . .</b>	<b>625</b>
I. Introducción . . . . .	627
II. Delimitación del principio en el marco del derecho administrativo . . . . .	628
2.1. Ejecutividad del acto administrativo . . . . .	628
2.2. Precedente administrativo . . . . .	629
2.3. Autonomía del principio que prohíbe ir contra los propios actos . . . . .	629
III. Requisitos y límites para la aplicación del principio. . . . .	630
3.1. Límites derivados del acto administrativo previo. . . . .	630
A) <i>Acto propio</i> . . . . .	630
B) <i>Contenido del acto propio</i> . . . . .	631
C) <i>Acto administrativo previo favorable</i> . . . . .	632
D) <i>Forma del acto previo</i> . . . . .	632
E) <i>Significado objetivo del acto previo</i> . . . . .	633
F) <i>El acto previo debe ser conforme a derecho</i> . . . . .	633
3.2. Límites derivados del acto posterior. . . . .	634
A) <i>Ideas generales</i> . . . . .	634
B) <i>Justificación de la contradicción</i> . . . . .	635
3.3. Límites derivados del principio de legalidad . . . . .	635
IV. Operatividad del principio. . . . .	636

<b>TEMA 50. La problemática de la notificación electrónica</b> . . . . .	637
I. Introducción . . . . .	639
II. Regulación de la firma electrónica . . . . .	640
III. Jurisprudencia más relevante . . . . .	642
IV. Conclusiones . . . . .	645
<b>TEMA 51. El pie de recurso en notificaciones a particulares y entre administraciones públicas</b> . . . . .	647
I. Introducción . . . . .	649
II. Régimen jurídico . . . . .	649
III. Casuística . . . . .	650
IV. Conclusiones . . . . .	654
<b>TEMA 52. La ineficacia de la declaración responsable y la comunicación previa</b> . . . . .	655
I. Introducción . . . . .	657
II. Declaración responsable y comunicación previa. Distintos conceptos y mismos efectos . . . . .	658
2.1. Régimen jurídico . . . . .	658
2.2. Deslinde entre dos figuras conexas: declaración responsable y comunicación previa . . . . .	660
III. Naturaleza jurídica de la declaración responsable y la comunicación previa . . . . .	661
3.1. Acto singular de los particulares . . . . .	661
3.2. Consecuencias de su naturaleza extraprocedimental . . . . .	662
3.3. Cuestiones abiertas . . . . .	664
IV. Conclusiones . . . . .	665
<b>TEMA 53. Ejecutividad de las sanciones administrativas y prescripción según la jurisprudencia reciente</b> . . . . .	667
I. Introducción . . . . .	669
II. Régimen jurídico . . . . .	669
III. Análisis de la STS de 15 de octubre de 2020 (rec.7337/2019) . . . . .	670
IV. La cuestión de las obligaciones asociadas a la sanción . . . . .	671
<b>VIII. SINGULARIDADES EN PROCEDIMIENTOS TÍPICOS</b>	
<b>TEMA 54. Procedimiento selectivo de empleados públicos: síntesis de criterios jurisprudenciales</b> . . . . .	675
I. Introducción . . . . .	677
II. El empleado público, como elemento subjetivo . . . . .	677
III. El procedimiento selectivo, como elemento instrumental . . . . .	678
3.1. Principios legales . . . . .	678
3.2. Criterios jurisprudenciales . . . . .	679
3.3. Invitados y anfitriones . . . . .	679
A) <i>Aspirantes del proceso selectivo</i> . . . . .	679
B) <i>El órgano técnico de selección</i> . . . . .	680
3.4. El ágape . . . . .	682
3.5. El día después . . . . .	684

<b>TEMA 55. El procedimiento de ejercicio del derecho a la defensa jurídica de los funcionarios</b> . . . . .	687
I. Precisiones previas . . . . .	689
II. Ejercicio y contenido del derecho a la defensa jurídica de los funcionarios públicos . . . . .	690
2.1. La solicitud . . . . .	690
2.2. Decisión sobre la procedencia . . . . .	691
2.3. Desestimación y revocación . . . . .	692
2.4. Renuncia. . . . .	692
2.5. Gastos de abogado y procurador libremente elegido por el funcionario público. . . . .	693
2.6. El resarcimiento y su cuantía. . . . .	694
<b>TEMA 56. El procedimiento de expropiación forzosa: síntesis de criterios jurisprudenciales</b> . . . . .	697
I. Introducción . . . . .	699
II. Procedimiento ordinario, procedimiento de urgencia y procedimientos especiales . . . . .	699
III. Presunción de acierto de la valoración realizada por el jurado de expropiación forzosa . . . . .	700
IV. Vinculación de la hoja de aprecio . . . . .	701
V. Expropiación por ministerio de la ley. . . . .	702
VI. Advertencia de demora en la expropiación por ministerio de la ley . . .	704
VII. Cálculo de la edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo. . . .	705
VIII. Factor K y valor de la construcción . . . . .	706
IX. Recientes pronunciamientos . . . . .	707
<b>TEMA 57. El procedimiento del recurso especial de contratación: síntesis de criterios jurisprudenciales</b> . . . . .	711
I. Introducción normativa: comunitaria y nacional. . . . .	713
II. Legitimación . . . . .	715
III. Presentación del recurso especial. Tiempo y forma . . . . .	717
IV. Contratos y actuaciones susceptibles del recurso especial . . . . .	719
V. Régimen transitorio . . . . .	721
VI. Cuestiones diversas . . . . .	722
<b>TEMA 58. Los procedimientos de adjudicación ante la Mesa de Contratación</b> . . . . .	725
I. Introducción. Concepto. Distinción de otras figuras afines . . . . .	727
II. Régimen jurídico de la mesa de contratación. Artículo 326 de la ley de contratos del sector público . . . . .	728
III. Procedimientos de adjudicación ante la mesa de contratación . . . . .	730
<b>TEMA 59. Especialidades de los procedimientos de concesión y reintegro de subvenciones</b> . . . . .	735
I. Introducción . . . . .	737
II. Las bases reguladoras . . . . .	738
2.1. Su naturaleza híbrida según la jurisprudencia . . . . .	738
2.2. La discrecionalidad en el establecimiento de subvenciones . . . .	739

III.	Concesión y gestión de subvenciones . . . . .	740
3.1.	Procedimientos de concesión . . . . .	740
	A) <i>Procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva</i> . . . . .	740
	a. Iniciación . . . . .	741
	b. Instrucción . . . . .	741
	c. Resolución y notificación . . . . .	742
	d. La reformulación de solicitudes . . . . .	742
	B) <i>Procedimiento de concesión directa</i> . . . . .	743
3.2.	Procedimiento de gestión presupuestaria . . . . .	744
	A) <i>Procedimiento de aprobación del gasto: la necesaria existencia de crédito presupuestario</i> . . . . .	744
	B) <i>Procedimiento de pago: compromiso del gasto; pérdida del derecho al cobro, pagos a cuenta y anticipos, retención de pagos</i> . . . . .	745
3.3.	Justificación y comprobación de las subvenciones públicas . . . . .	746
IV.	Reintegro de subvenciones . . . . .	747
4.1.	Naturaleza de los créditos a reintegrar y de los procedimientos para exigirlos . . . . .	747
4.2.	La retención de pagos como medida cautelar . . . . .	748
4.3.	Prescripción de la acción de reintegro . . . . .	748
V.	El control financiero de las subvenciones por órganos internos . . . . .	749
5.1.	Finalidad y actuaciones en las que puede consistir . . . . .	750
5.2.	Control de las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos europeos . . . . .	750
5.3.	Procedimiento de control financiero . . . . .	751
5.4.	Efectos de los informes de control financiero . . . . .	752
	<b>TEMA 60. La terminación del procedimiento sancionador por pago voluntario</b> . . . . .	755
I.	Procedimiento administrativo: finalización . . . . .	757
II.	La regulación en la LPAC . . . . .	757
III.	Antecedentes . . . . .	758
IV.	La vía judicial: límites . . . . .	758
V.	El pago: su relación con el derecho a la tutela judicial efectiva . . . . .	760
VI.	El pago previa renuncia a la impugnación administrativa. Momento de la finalización del procedimiento . . . . .	762
VII.	El pago ha de ser voluntario: Incautación de la cantidad y pago . . . . .	764
VIII.	Conclusiones . . . . .	764
	<b>TEMA 61. Acreditación y declaración de conformidad. Su control de carácter administrativo</b> . . . . .	767
I.	Introducción . . . . .	769
II.	Aproximación a la calidad y seguridad industrial . . . . .	769
III.	Un único organismo nacional de acreditación dotado de autoridad pública . . . . .	772
IV.	Naturaleza de las decisiones de acreditación y de evaluación de la conformidad . . . . .	775

<b>TEMA 62. Responsabilidad sanitaria por falta o insuficiencia del consentimiento informado: cauces de exigencia y actividad probatoria</b> . . . . .	779
I. La caracterización del consentimiento informado . . . . .	781
1.1. Régimen jurídico . . . . .	781
1.2. Potestad organizatoria . . . . .	781
1.3. Procedimiento no formalizado . . . . .	782
II. El consentimiento informado y su caracterización jurisprudencial . . . . .	782
2.1. Condiciones jurisprudenciales sobre la eficacia indemnizatoria de la ausencia de consentimiento informado . . . . .	782
2.2. Extensión de la obligación de información . . . . .	784
A) <i>Riesgos</i> . . . . .	784
B) <i>El caso de las campañas de vacunación</i> . . . . .	785
C) <i>El caso de los efectos adversos de los medicamentos</i> . . . . .	786
2.3. Forma de prestación: la cuestión de los formularios . . . . .	787
III. Cauces de exigencia y actividad probatoria . . . . .	787
3.1. La responsabilidad patrimonial . . . . .	787
3.2. Singularidad probatoria . . . . .	788
<b>TEMA 63. Responsabilidad del Estado Legislador por daños derivados del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea: decálogo para una reforma</b> . . . . .	791
I. Introducción . . . . .	793
II. Decálogo para la ejecución de la sentencia Comisión/España C-278/20 . . . . .	794
III. Reflexión final . . . . .	805
<b>IX. ALGUNAS ESPECIALIDADES EN URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE</b>	
<b>TEMA 64. La acción pública en urbanismo. Extensión y límites</b> . . . . .	811
I. Consideraciones previas . . . . .	813
II. Finalidad de la acción pública . . . . .	814
III. Ámbito subjetivo . . . . .	815
IV. Ámbito objetivo . . . . .	817
4.1. Objeto . . . . .	817
4.2. Plazo . . . . .	818
4.3. Pretensiones . . . . .	818
V. Motivos de impugnación . . . . .	819
VI. Medidas cautelares . . . . .	820
VII. Conclusiones . . . . .	820
<b>TEMA 65. El procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico: síntesis de criterios jurisprudenciales</b> . . . . .	823
I. Introducción . . . . .	825
II. Redacción . . . . .	826
III. Exposición pública previa a la aprobación inicial . . . . .	827
IV. Aprobación inicial . . . . .	828

V.	Información pública . . . . .	830
VI.	Aprobación provisional . . . . .	831
VII.	Aprobación definitiva . . . . .	832
VIII.	Publicación . . . . .	833
IX.	Informes sectoriales . . . . .	834
	9.1. Informe de impacto de género . . . . .	834
	9.2. Informe de Evaluación Ambiental . . . . .	835
	<b>TEMA 66. El silencio administrativo en urbanismo: instrumentos de planeamiento y licencias . . . . .</b>	<b>839</b>
I.	Introducción . . . . .	841
II.	Instrumentos de planeamiento . . . . .	842
	2.1. Consideraciones generales . . . . .	842
	2.2. Iniciación de oficio por una Administración Pública. La problemática del plazo . . . . .	844
	2.3. Instrumentos de planeamiento cuyo procedimiento de aprobación se inicie a instancias de los particulares . . . . .	845
III.	Licencias . . . . .	846
	3.1. Evolución de la legislación estatal y doctrina jurisprudencial . . . . .	846
	3.2. Distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Posibles conflictos inter normativos . . . . .	847
	3.3. Presupuestos para la operatividad del silencio. Carga de la prueba . . . . .	848
	<b>TEMA 67. La responsabilidad patrimonial por anulación de planeamiento: cauce procedimental de exigencia . . . . .</b>	<b>851</b>
I.	Introducción . . . . .	853
II.	A propósito de la prescripción de la acción . . . . .	854
	2.1. El nacimiento del plazo . . . . .	854
	A) <i>La STS de 10 de julio de 2018, sec. 5.ª (rec.1548/2017)</i> . . . . .	854
	B) <i>La STS de 22 de junio de 2023 (rec.8831/2021)</i> . . . . .	855
	2.2. El caso de responsabilidad concurrente de varias Administraciones. El Plan como producto de procedimiento bifásico . . . . .	856
III.	Conclusiones . . . . .	857
	<b>TEMA 68. Los procedimientos ambientales: especialidades . . . . .</b>	<b>859</b>
I.	Introducción . . . . .	861
II.	Intervención ambiental previa: evaluación ambiental. Prevención y control integrado de la contaminación . . . . .	861
	2.1. La evaluación ambiental . . . . .	861
	2.2. Prevención y control integrado de la contaminación . . . . .	863
III.	Responsabilidad medioambiental . . . . .	866
IV.	Acceso a la información ambiental . . . . .	868
	<b>X. ALGUNAS ESPECIALIDADES EN TRIBUTARIO</b>	
	<b>TEMA 69. El procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales: síntesis de criterios jurisprudenciales . . . . .</b>	<b>873</b>
I.	El concepto de ordenanza local fiscal . . . . .	875

II.	Marco normativo de referencia . . . . .	877
2.1.	La normativa local . . . . .	877
2.2.	La capital STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023 y la (no) aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . . . . .	878
III.	Procedimiento de elaboración . . . . .	879
3.1.	La exigencia de calidad normativa e interdicción de la arbitrariedad . . . . .	879
3.2.	Actuaciones previas: planificación normativa y consulta pública previa e iniciativa normativa . . . . .	881
3.3.	Redacción del proyecto normativo . . . . .	881
3.4.	Emisión de informes. . . . .	882
3.5.	Aprobación provisional. . . . .	883
3.6.	Exposición al público y presentación de reclamaciones . . . . .	884
3.7.	Estudio de las reclamaciones presentadas y aprobación definitiva . . . . .	884
3.8.	Publicación y entrada en vigor . . . . .	885
3.9.	Impugnación . . . . .	885
IV.	Consideración especial de las ordenanzas fiscales del IBI y su nulidad . . . . .	886
4.1.	Nulidad por ausencia de publicación del anuncio de exposición . . . . .	886
4.2.	Nulidad por falta de notificación individual de la modificación sustancial al alza de la cuota tributaria . . . . .	887
	<b>TEMA 70. Relación entre procedimiento económico-administrativo y proceso: necesidad, congruencia y extensión del enjuiciamiento frente a la inadmisión . . . . .</b>	<b>889</b>
I.	Introducción . . . . .	891
II.	Consideraciones generales sobre la congruencia del enjuiciamiento en el proceso contencioso-administrativo . . . . .	891
III.	Extensión del enjuiciamiento frente a una resolución expresa de inadmisión. Imposibilidad de enjuiciar el fondo sin previa destrucción de la inadmisión . . . . .	892
IV.	Extensión del enjuiciamiento frente a una resolución expresa de fondo. Imposibilidad de enjuiciar una inadmisión administrativa previamente no declarada . . . . .	893
V.	Extensión del enjuiciamiento frente a un silencio administrativo. Posibilidad de enjuiciar una inadmisión administrativa declarada tras el silencio e imposibilidad de enjuiciar el fondo sin previa destrucción de dicha inadmisión. . . . .	893
VI.	Conclusiones . . . . .	895
	<b>TEMA 71. La reiteración del ejercicio de potestades administrativas en el caso de actos tributarios anulados . . . . .</b>	<b>897</b>
I.	Introducción . . . . .	899
II.	Los esfuerzos jurisprudenciales del Tribunal Supremo . . . . .	900
III.	Un preocupante giro jurisprudencial no anunciado como tal . . . . .	902

<b>TEMA 72. El procedimiento de declaración de responsabilidad solidaria y subsidiaria: síntesis de criterios jurisprudenciales</b> . . . . .	907
I. Introducción . . . . .	909
II. Regulación normativa. . . . .	910
2.1. Preceptos que atañen al procedimiento de derivación de responsabilidad. . . . .	910
2.2. Ideas básicas que subyacen de una Jurisprudencia del TS que interpreta la institución y que impacta en el procedimiento . . . . .	911
III. Procedimiento. Supuestos . . . . .	914
3.1. Responsabilidad solidaria . . . . .	914
3.2. Responsabilidad subsidiaria . . . . .	914
3.3. Alcance de las facultades de impugnación conforme al art. 174.5 primer párrafo LGT del responsable solidario del art. 42.1 a) y 43.1 a) LGT del acuerdo de derivación a la luz de la Jurisprudencia del TS de 19 enero 2023, rec.1693/2020 y 3904/2022, 24 febrero 2023, rec.5887/2021, 28 junio 2024, rec.7963/2022, 17 enero 202, rec.3341/2023 . . . . .	916
IV. Conclusiones . . . . .	916
<b>TEMA 73. Aspectos críticos del cómputo del plazo para ejecutar las resoluciones de los tribunales económico-administrativos</b> . . . . .	919
I. Normativa aplicable . . . . .	921
II. Supuestos controvertidos. . . . .	923
2.1. Problemática del cómputo del plazo en supuestos de anulación por razones de fondo . . . . .	924
2.2. Consecuencias del incumplimiento del plazo de un mes previsto en el artículo 66.2 del RGRVA . . . . .	925
2.3. Problemática del cómputo del plazo en supuestos de anulación por razones de forma . . . . .	926
2.4. Efectos de la existencia de lapsos temporales entre las notificaciones de la resolución del TEAR al contribuyente y a la Administración Tributaria . . . . .	927
2.5. ¿Es necesario que el TEAR ordene explícitamente la retroacción de actuaciones en los casos de anulación por defectos formales? . . . . .	928
<b>TEMA 74. La oposición a la providencia de apremio</b> . . . . .	929
I. Vía de apremio: regulación y presupuestos . . . . .	931
II. Inicio del procedimiento . . . . .	932
III. Los motivos de oposición tasados. . . . .	933
3.1. Extinción de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago . . . . .	933
3.2. Solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario y otras causas de suspensión del procedimiento de recaudación . . . . .	934
3.3. Falta de notificación de la liquidación . . . . .	939
3.4. Anulación de la liquidación. . . . .	941

3.5. Error u omisión en el contenido de la providencia de apremio que impida la identificación del deudor o de la deuda apremiada 942

**TEMA 75. Incidencia del delito fiscal en el procedimiento inspector** 943

..... 943

I. Consideraciones generales . . . . . 945

II. Evolución normativa sobre la incidencia del delito fiscal en la competencia y momento de liquidación de la deuda tributaria. . . . . 946

III. La incidencia del delito fiscal en el procedimiento inspector después de la reforma 2012/2015 . . . . . 947

3.1. Regularización voluntaria (artículos 252 LGT y 305.4 CP). . . . . 948

3.2. Ejercicio de la acción penal con liquidación (artículos 250 LGT y 305.5 CP) . . . . . 949

    A. *Regla General.* . . . . . 949

    B. *Liquidación vinculada con el delito y liquidación no vinculada con el delito* . . . . . 949

    C. *Tramitación del procedimiento de inspección en caso de proceda practicar liquidación* . . . . . 950

    D. *Impugnación de las liquidaciones* . . . . . 951

    E. *Efectos de la resolución judicial sobre la liquidación tributaria* . . . . . 951

3.3. Excepciones a la práctica de liquidaciones en caso de existencia de indicios de delito contra la Hacienda Pública. . . . . 952

3.4. Paralización del procedimiento sancionador. . . . . 953

3.5. Recaudación de la deuda liquidada en caso de existencia de indicios de delito contra la Hacienda Pública. . . . . 953

Esta obra realiza un interesante análisis de los temas de mayor actualidad en materia de procedimiento administrativo, cauce formal por donde transitan el interés público y el de los particulares, y cuya rica problemática no se ha agotado pese a la longevidad de la institución, tras el amplio rodaje de la vieja Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común, seguido de la década de vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo que constituye el eje de reflexión, profundización y fecunda aportación de la presente obra.

Sus autores, magistrados y magistradas especialistas de lo contencioso-administrativo, materializan con esta obra colectiva, por segunda vez y empleando un formato similar al anterior, uno de los fines fundacionales que hicieron nacer a la Asociación de Magistrados Especialistas de lo Contencioso-Administrativo (AMECA): contribuir al mejor conocimiento y divulgación del Derecho Administrativo y Tributario, así como de los valores constitucionales.

Con dicha asociación, de la que me honro en formar parte como magistrada especialista de lo contencioso-administrativo, comparto esa necesidad de difundir el mejor conocimiento del Derecho. En efecto, para la debida impartición de una justicia de calidad resulta fundamental garantizar la formación y especialización de los jueces en las materias que así lo exigen. La permanente renovación del ordenamiento jurídico exige un constante esfuerzo para mantener los conocimientos actualizados, lo que se presenta con especial intensidad en el campo del Derecho Administrativo. Esta obra, aunque tiene una vocación pedagógica más amplia, sirve generosa y eficazmente a esa finalidad, motivo por el que aplaudo la iniciativa y felicito sinceramente a todos sus autores.

Después de la obra inicial «77 aspectos esenciales del proceso contencioso-administrativo», que tuvo su génesis en el congreso de la AMECA celebrado en Granada en junio de 2023, parecía natural, de acuerdo con las enseñanzas de Derecho Administrativo que hemos recibido, dedicar el siguiente volumen al procedimiento administrativo. Así lo consideró la Asamblea General de la asociación, reunida con ocasión de las jornadas que tuvieron lugar en octubre de 2024 en Valencia, al decidir el comienzo de los

trabajos preparatorios de esta recopilación ordenada de los temas más relevantes en materia de actividad administrativa.

Este libro toma como eje el procedimiento administrativo para extenderse en una problemática mucho más amplia que la puramente procedimental. En torno a esa noción central se aglutina una variada serie de materias que versan sobre la actividad formalizada de la Administración, tal y como resulta del contenido de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que constituye su guía. El procedimiento no puede concebirse sino en atención a sus presupuestos y finalidad. Se halla, también, en una íntima conexión con instituciones como la de acto administrativo, la disposición general o el silencio, que resultan del mismo procedimiento. Finalmente, su estudio comprende el de las categorías de validez, eficacia y control de esos resultados por medio de los recursos administrativos y del contencioso-administrativo.

Por eso, el primer acierto de esta obra se encuentra en su estructura sistemática y en la selección de las cuestiones que trata. En una materia tan amplia como la que concierne a la actividad administrativa, el objetivo perseguido no puede ser, ni mucho menos, agotar de modo exhaustivo su exposición. Por el contrario, fácilmente se puede constatar que se han escogido aquí solo los temas considerados esenciales de acuerdo con los criterios de actualidad y practicidad. Quiero expresar mi reconocimiento por la excelente labor desarrollada al respecto por los coordinadores de la obra, los compañeros José Ramón Chaves García y María Prendes Valle.

Formalmente, la obra se divide en siete partes. Sin embargo, el estudio sistemático del procedimiento y de las cuestiones más problemáticas que plantea la actividad administrativa, que incluye, como anticipaba, los actos y los recursos administrativos, se aborda tomando como eje la distinción de cinco elementos configuradores —subjetivos, objetivos, formales, temporales y sustantivos—, para examinar después los aspectos relativos a validez y eficacia jurídica y, finalmente, destacar las singularidades más relevantes de determinados procedimientos típicos.

En este manual, como se apuntaba anteriormente, los elementos del procedimiento administrativo se integran en cinco categorías: i) los elementos subjetivos, materia en la que se tratan aspectos como la externalización del procedimiento, la colaboración de sujetos que no ostentan la condición de funcionario público así como la abstención y recusación; ii) elementos objetivos, entre los que se analiza la temática relativa a la documentación y acceso al expediente y a la prueba, su práctica y valoración, con especial referencia al empleo de nuevas tecnologías; iii) elementos formales, que incluyen la iniciación y tramitación del procedimiento, abordándose aspectos cruciales como el alcance de los derechos del denunciante, la subsanación, la pasividad de la Administración (inactividad y desestimación presunta) o las consecuencias de la falta del trámite de audiencia, entre otras muchas; iv) elementos temporales, bajo cuyo título se examina el cómputo de los plazos, la prescripción y la caducidad; y v) elementos sustantivos, en que se plantean cuestiones que conciernen a la motivación, la vinculación de la Admi-

nistración a sus propios actos y la terminación del procedimiento, con particular incidencia en el silencio administrativo.

La que podemos considerar como segunda parte, bajo el título *efectividad jurídica*, se refiere a la validez, los recursos administrativos y la eficacia de los actos administrativos. En materia de validez, se tratan las cuestiones relativas a subsanación, convalidación, rectificación de errores, los efectos de la nulidad sobre los actos *encadenados* y la revisión de oficio. A propósito de los recursos administrativos, se exploran temas como su distinción con el requerimiento entre Administraciones Públicas, el recurso de revisión por documentos nuevos y la carga de recurrir frente a la desestimación presunta. Sobre la eficacia de los actos administrativos, junto con los límites de la revisión de oficio o la retroactividad de los dictados en sustitución de otros anulados, se aborda la problemática de la notificación electrónica y la ejecutoriedad de los actos de acuerdo con el principio de buena administración.

El último bloque del libro afronta cuestiones relevantes que conciernen a supuestos singulares en las materias tributaria, urbanística, de empleo y de contratación pública. Se tratan, entre otros, algunos puntos conflictivos relativos a la responsabilidad patrimonial urbanística y sanitaria, las mesas de contratación y los procedimientos sancionador y de recaudación.

En todo caso, importa subrayar que, si bien estas líneas pueden servir para ofrecer una idea aproximada de la temática de la obra, su contenido es muy diferente del que, a primera vista, pudiera vislumbrarse. El lector encontrará mucho más en su interior. Sin aspiración dogmática, la selección de los temas más conflictivos en la actualidad administrativa y el enfoque práctico en su tratamiento hacen que se aleje de la clásica exposición descriptiva de instituciones jurídicas para convertirse en un texto singular; útil, como material de consulta, y sugerente en su lectura.

Como anticipaba más arriba, únicamente se contemplan las cuestiones que mayor litigiosidad generan en la actualidad, en materia de procedimiento común y actos administrativos. Su análisis toma como principal fuente de conocimiento y de solución de conflictos la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de acuerdo con la finalidad nomofiláctica que la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, atribuye al recurso de casación. No se olvida el texto, por supuesto, de la doctrina del Tribunal Constitucional, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ofrece, por tanto, un compendio de *Derecho vivo*, que se aplica en la práctica actual para la resolución de los conflictos que conciernen a los ciudadanos y a las Administraciones Públicas.

La bondad de la obra deriva, lógicamente, del esfuerzo y mérito que es justo reconocer a sus autores, todos ellos magistrados y magistradas especialistas de lo contencioso-administrativo. Los conocimientos y la experiencia adquiridos en los tribunales de lo contencioso-administrativo les sitúan en las mejores condiciones de proximidad con las cuestiones que mayor litigiosidad presentan y con sus soluciones. A partir de aquí, la aplicación y el cuidado puestos por ellos al examinar cada uno de los temas escogidos,

han dado un resultado espléndido en esta singular obra colectiva que proporciona, con todo rigor, una visión útil y práctica sobre el procedimiento administrativo.

El libro se dirige especialmente a profesionales del Derecho Administrativo y Tributario, lo que comprende a los magistrados que sirven en este orden jurisdiccional, a los abogados que actúan ante el mismo, así como a los funcionarios, técnicos y asesores empleados por la Administración. Sin embargo, el texto también constituye un material sugerente para los estudiosos del Derecho en general y resulta especialmente indicado para todos aquellos que se quieran adentrar en el conocimiento del procedimiento administrativo vivo en la actualidad española. La finalidad pedagógica se combina con la práctica en esta obra que, de forma metódica y amena, ofrece constantes oportunidades para reflexionar, aprender, comprender las críticas y, sobre todo, encontrar una solución fundada en Derecho frente a conflictos reales.

Termino expresando mi agradecimiento a AMECA y a todos los que han hecho posible la publicación de esta obra. Les felicito por ello y les animo a que continúen con esa labor, contribuyendo así al mayor conocimiento y a la difusión del Derecho y de la **Justicia** en España, valor superior de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Sirvan estas palabras como testimonio de mi reconocimiento y apoyo al trabajo desarrollado por los autores, en línea con el compromiso que he expresado con todos los jueces y juezas, que desempeñan sus funciones con una dedicación y esmero ejemplares, trabajando sin descanso para la debida impartición de justicia.

Isabel Perelló Doménech

*Presidenta del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial*

## I. INACTIVIDAD. PRECISIONES CONCEPTUALES PREVIAS

La RAE define la inactividad como «*carencia de actividad*». Como sinónimos emplea los términos de *inacción, paro, pasividad, ocio, reposo*. La jurisprudencia, por su parte, emplea también como sinónimos los términos de *desidia* o *dejadez*.

La inactividad que a nosotros nos importa es la inactividad de la Administración; y, por ser más precisos, la inactividad, entendida como falta de actuación, que produce (o puede producir) consecuencias jurídicas.

Dentro de la inactividad debemos distinguir la inactividad formal (silencio administrativo) de la inactividad material [clasificación de la que se hace eco, por ejemplo, la STS de 4 de abril de 2024 (rec.303/2022)]; siendo lo relevante que la primera —la formal— se produce en el marco de un procedimiento administrativo y, la segunda —la material—, al margen o *extra muros* de aquél. Dicho esto, es interesante el matiz introducido por la STS de 20 de mayo de 2024 (rec.1372/2022) cuando, tras recordar, primero, que «*el procedimiento es, por tanto, una sucesión de trámites iniciados de oficio, o a instancia de un interesado y que finaliza con una resolución, luego cabe sostener, a efectos del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, que si no hay un procedimiento no cabe hablar de silencio administrativo, sea cual sea su sentido*»; afirma, a continuación, lo siguiente: «*que la inactividad formal en que consiste el silencio se concrete en la falta de resolución expresa no significa que deba producirse en el curso de un procedimiento incoado formalmente, luego cabe cuando la solicitud del interesado sólo ha merecido el asiento en un registro de entrada, sin incoarse el procedimiento previsto y exigible*».

Abundando en esta distinción entre una y otra figura, la STS de 3 de mayo de 2022 (rec.3479/2021) señala que en la inactividad material

«ni hay obligación formal de la Administración de dictar resolución expresa, ni, por otra parte, el ciudadano queda desprotegido en sus derechos dado que estos ya han sido reconocidos».

Por agotar este primer apartado, cabe señalar que en la jurisprudencia también se emplea el término de «*inactividad formal normativa*» para referirse, la mayor de las veces, a la inactividad reglamentaria [en este sentido, pueden verse las SSTS de 18 julio 2023 (rec.265/2020), de 10 de diciembre de 2020 (rec.306/2019), o de 20 de marzo de 2019 (rec.691/2017)]; inactividad reglamentaria que tendría encaje, en principio, en art. 29.1

LJCA. Diferente de la inactividad reglamentaria es el concreto supuesto de la inactividad legislativa, abordado incidentalmente por el Tribunal Supremo, y que ha dado lugar al reciente ATS de 4 de diciembre de 2024 (rec.1824/2024), en el que se fija como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia la de determinar

«si, dando por supuesto que el Gobierno de Navarra tenía obligación de presentar un proyecto de ley a su Parlamento, cabe que se pueda reclamar jurisdiccionalmente contra el incumplimiento de dicha obligación por la vía del recurso contra la inactividad».

De lo expuesto, cabe concluir, en línea con lo también señalado por el Tribunal Supremo en múltiples sentencias, que no cabe trasladar —sin más— la doctrina constitucional y jurisprudencial sobre el silencio administrativo (en particular, sobre su régimen de impugnación en vía contencioso-administrativa) a los supuestos de inactividad.

## II. INACTIVIDAD FORMAL (O SILENCIO ADMINISTRATIVO): DESESTIMACIÓN PRESUNTA

El art. 21.1.I de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («LPAC») impone —como regla general— a las Administraciones Públicas la obligación de dictar resolución expresa y de notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

Los arts. 24 y 25 LPAC, por su parte, regulan las consecuencias de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y de oficio, respectivamente.

Veámoslos:

Artículo 24. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

*«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.*

*El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.*

*El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimada el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.*

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver».

#### Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.

«1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución».

Un interesante recorrido por el marco normativo y jurisprudencial de la figura del silencio administrativo lo encontramos en la STS de 16 de enero de 2015 (rec. 691/2013). Nos detendremos ahora en la doctrina jurisprudencial fijada con la regulación del silencio de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tras la reforma operada por la Ley 4/1999), que es perfectamente trasladable, con algunos matices, a la regulación vigente.

Dice la referida sentencia, en lo que ahora importa, lo siguiente:

«c) El silencio administrativo en la LRJ y PAC (tras la modificación de la Ley 4/1999).

Ciertamente, la nueva regulación instaura un régimen similar al existente en la LPA, por lo menos en sus principios básicos inspiradores. De este modo,

1.º) El silencio negativo deja de configurarse como un acto administrativo y pasa a ser, como era en el año 1958, una ficción a efectos procesales.

Y, como lógico corolario de lo anterior, se establece, en este caso, la obligación de dictar resolución expresa sin ninguna limitación temporal suprimiéndose, por tanto, la prohibición de dictarla, que venía originariamente contenida en la LRJ-PAC, cuando se había emitido la conocida "certificación de actos presuntos" (art. 42.1 en relación con el art. 43.3). Además, para este supuesto, se dice expresamente que "la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio", lo cual es plenamente lógico y coherente si se tiene en cuenta que, al suponer el silencio negativo la denegación presunta de la petición inicial del interesado, tal resolución expresa posterior contraria supone la revocación de un acto de gravamen cuya licitud no cabe discutir por el tenor literal del art. 105.1 de la LRJ PAC como ya había tenido ocasión de declarar el Tribunal Supremo en la STS de 30 ene. 1997.

2.º) Por el contrario, el silencio positivo se continúa configurando como un verdadero acto administrativo, como un acto declarativo de derechos para el interesado, según resulta sin ninguna duda del art. 43.3 párrafo primero que dice. De ahí que el apartado 4.º del mismo precepto señale, en lógica coherencia con lo postulado, que "en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo" [letra a)].

3.º) Sin embargo, siendo los principios básicos inspiradores de la materia del silencio en la nueva redacción de la LRJ-PAC y en la antigua LPA los mismos, también existen sustanciales diferencias entre uno y otro régimen. Así:

— Mientras en la LPA se requería para la producción del silencio la "denuncia de mora", en el nuevo régimen sólo es necesario el vencimiento del plazo para resolver sin haberse notificado la resolución expresa (art. 43.1 y 5) no teniendo la "certificación" otra finalidad que ser un medio de prueba del silencio ya producido (apartado 5.º). Con ello, ciertamente, termina la polémica doctrinal a que se ha hecho referencia al tratar del tema en la redacción originaria de la LRJ-PAC.

— Y, por otra parte, en el nuevo régimen, frente al existente en la LPA, se consagra como regla general el silencio positivo continuando, de este modo, con el sistema instaurado primitivamente en la LRJ-PAC pero, a diferencia de este último y para evitar el "caos" normativo que se había producido en las normativas de adecuación promulgadas por las distintas Administraciones Públicas, se exige que una norma con rango de ley o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezca el silencio negativo (art. 43.1)».

En palabras de la STS de 30 de junio de 2009 (rec.511/2007), que a su vez acoge la doctrina expuesta en la STS de 21 de mayo de 2009 (rec.5283/2006):

«Debe señalarse, en primer lugar, que el silencio administrativo no es, como aparentemente viene a considerar la Administración recurrente, una forma regular de denegación tácita de las solicitudes de cualquier tipo que se dirigen a la Administración. Antes bien, por su propia naturaleza, el silencio administrativo supone la infracción del deber de respuesta que obliga a las Administraciones Públicas, expresamente recogido hoy en el artículo 42 de la citada Ley procedimental, que obliga a la Administración "a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación" (apartado 1). Por el contrario y como es bien sabido, la denegación presunta por silencio administrativo es una ficción jurídica creada en beneficio del ciudadano para permitirle acceder a la jurisdicción ante la inactividad de la Administración que, en todo caso, sigue estando obligada a dictar resolución expresa. (...).».

## **I. INTRODUCCIÓN: LA REGULACIÓN ACTUAL DE LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

La caducidad es uno de los efectos que el paso del tiempo produce en los procedimientos administrativos, de modo que en aquellos procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercita potestades de intervención, la falta de resolución expresa en el plazo legalmente establecido, determina la caducidad; y en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la caducidad puede producirse cuando el procedimiento se paraliza por causa imputable al mismo.

El artículo 21. 1.º Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) determina la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación; consistiendo esa resolución, en caso de caducidad, en la declaración de esta circunstancia, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Asimismo, la resolución que declare la caducidad del procedimiento deberá acordar el archivo de las actuaciones (art. 95. 1.º LPAC).

La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio se recoge en el artículo 25.1. b) LPAC, a tenor del cual: *«En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95».*

Y a la caducidad en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado se refiere el propio artículo 95. 1.º LPAC al disponer: *«En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes».*

La declaración de caducidad constituye, pues, un supuesto de terminación del procedimiento (art. 84 LPAC), regulándose sus efectos en el artículo 95. 3.º LPAC al señalar que *«La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción».*

Este artículo 95 recoge expresamente la posibilidad, que no se preveía en la Ley 30/1992, de incorporar a un nuevo procedimiento, cuando sea posible su iniciación por no haberse producido la prescripción, los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. Si bien, en todo caso, en el nuevo procedimiento deben cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Por otro lado, su apartado 4 permite no aplicar la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

Esta posibilidad de excluir la caducidad por interés general o conveniencia rige, según la última jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 14 de marzo de 2024, rec.5572/2022), tanto en los procedimientos iniciados a instancia del interesado como a los iniciados de oficio, siendo aplicable, en concreto, a los procedimientos de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos de pleno derecho.

## II. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN DE LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

La doctrina del Tribunal Supremo sobre la institución de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio, plasmada, entre otras, en las SSTs de 19 de marzo de 2018 (rec.2054/2017 y rec.2412/2015), 12 de marzo de 2019 (rec.676/2018) y 15 de enero de 2025 (rec.4909/2021) permite calificarla como un límite al ejercicio de las potestades de intervención de la Administración cuya finalidad es garantizar la seguridad jurídica mediante el establecimiento de un plazo máximo marcado por la ley en el que tiene que resolverse el procedimiento mediante una resolución expresa, evitando así una prolongación indefinida del mismo.

El incumplimiento del plazo fijado conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y su consiguiente terminación, con archivo de las actuaciones, si bien ello no impide la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

La caducidad penaliza, en definitiva, la falta de diligencia de la Administración en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver.

La esencia de la caducidad es que el procedimiento queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo, pues ese procedimiento *«debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida»* (STS, Sala 3.ª, Sección 7.ª de 24 de septiembre de 2008, rec.4455/2004), o como se sostiene en la STS, Sala 3.ª, Sección 5.ª de 3 de febrero de 2010, rec.4709/2005, la obligación impuesta en una resolución administrativa dictada en un procedimiento caducado *«ha perdido su soporte procedimental, y, por tanto, también, su validez y eficacia»*; la STS, Sala 3.ª, Sección 3.ª de 10 de enero de 2017, rec.1943/2016, considera que *«el procedimiento caducado se hace inexistente»*.

En consecuencia, en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento. Y si Administración, pese al transcurso del plazo de cadu-

cidad, no la aprecia de oficio será el afectado el que deba ejercer las acciones destinadas a obtener una declaración de caducidad, pero, una vez declarada, la solución no puede ser otra que la nulidad de la resolución de fondo dictada en dicho procedimiento.

Se ha debatido ampliamente sobre la clase de vicio de que adolece la resolución dictada en un procedimiento en el que ha transcurrido el plazo máximo para resolver. Esto es, si se trata de un vicio de nulidad o de anulabilidad.

El artículo 47.1.º Ley 39/2015 no recoge la caducidad entre las causas tasadas de nulidad de pleno derecho. No obstante, del criterio que emana de las sentencias antes citadas parece desprenderse que la caducidad del procedimiento por causa imputable a la Administración es un vicio de nulidad de pleno derecho que podría encuadrarse en la letra f) «Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido», pues como señala la STS, Sala 3.ª, Sección 7.ª de 24 de septiembre de 2008 (rec.4455/2004):

«(...) si pese a haber caducado el procedimiento disciplinario, se dicta una resolución sancionadora, no es que tal acto administrativo haya sido realizado fuera del tiempo establecido para él, en los términos que dispone el artículo 63.3 de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino que se ha impuesto la sanción sin que exista procedimiento previo, pues el existente había ya finalizado de otra manera».

En este mismo sentido, se declara por sendas SSTS de 19 de marzo de 2018 (rec. 2054/2017 y rec.2412/2015 que,

«(...) los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC). De modo que el procedimiento ha devenido inválido e inexistente como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo».

Sin embargo, otras sentencias parecen dar a entender que se trata de un vicio de anulabilidad. Así, las SSTS, de 4 de julio de 2013 (rec.501/2012) y 16 de julio de 2013 (rec.499/2012), habían considerado en lo que concierne a la alegación de caducidad del expediente sancionador, que la invocación de esta causa de impugnación no justifica la apertura del procedimiento de revisión de los actos administrativos nulos de pleno derecho, por cuanto,

«(...) no resulta manifiesto que concurra en el actuar administrativo el presupuesto de lesión de los derechos y libertades o el de prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido a que alude el artículo 62.1 a) y e) del referido texto legal».

También la más reciente STS de 15 de enero de 2025, rec.4909/2021, cuando afirma que, una vez constatado que se había superado el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa, la Sala:

«(...) no podía dictar un fallo estimatorio parcial de las pretensiones deducidas por las entidades recurrentes contra las resoluciones del Departamento de salud del Gobierno Vasco,

que supusiera eludir el pronunciamiento debido de declaración de anulabilidad de tales resoluciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Esta misma sentencia califica la caducidad como «*un vicio formal*» que, en el caso de que se aprecie, determinaría «un pronunciamiento anulatorio de la resolución administrativa recurrida».

### III. LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD COMO PRESUPUESTO NECESARIO PARA INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO

El artículo 84.1.º LPAC no contempla «la caducidad» como una forma de terminación del procedimiento, sino la «declaración de caducidad»: «Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la *declaración de caducidad...*».

Pues bien, la cuestión que es objeto de controversia es si la caducidad provoca la terminación del procedimiento por el mero transcurso del tiempo, o es necesaria una resolución expresa que así lo declare antes de iniciar un nuevo procedimiento dentro del plazo de prescripción.

La jurisprudencia unánime del Tribunal Supremo ha venido considerando que, si bien la caducidad se produce por el transcurso del tiempo, la terminación del procedimiento requiere, formalmente, la correspondiente resolución que lo declare de manera expresa, pues la Administración puede incluso, pese a concurrir el presupuesto de hecho, que es objetivo, rechazarla en supuestos excepcionales (artículo 95.4.º LPAC).

Por ello, en tanto no se haya dictado la resolución expresa declarando la terminación del procedimiento por caducidad, el procedimiento en que se ejerciten potestades de gravamen, ha de considerarse vigente, por más que hubiese transcurrido el plazo de caducidad, porque no es el mero transcurso del plazo el que genera la terminación del procedimiento —será su presupuesto—, sino la resolución que así lo ordena.

No obstante, parece existir dos interpretaciones divergentes en lo relativo a la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento con el mismo objeto cuando el anterior no ha finalizado con una declaración expresa de caducidad, que se pone de manifiesto en varias sentencias de las Secciones 3.ª y 5.ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, respectivamente. Veamos.

Las SSTs de 22 de octubre de 2020 (rec.4279/2019) y 19 de noviembre de 2020 (rec.5529/2019) —dictadas en materia de reintegro de subvenciones— consideraron que, transcurrido el plazo máximo para resolver el procedimiento de reintegro, previsto en el artículo 42.4 de la LGS, la omisión de la declaración de la caducidad y de la orden de archivo de las actuaciones no invalida la incoación de un nuevo procedimiento de reintegro, si no ha transcurrido el plazo de prescripción del derecho de la Administración para exigir el reintegro. Ello sin perjuicio de la obligación legal que recae sobre la Administración de resolver de forma expresa los procedimientos.



**E**l procedimiento administrativo ha acompañado a la Administración desde sus mismos orígenes como cauce para expresar su voluntad o para acertar en la eficacia y legalidad de la actuación pública.

Son numerosas las obras académicas que han abordado las distintas vertientes, fases e implicaciones de los procedimientos administrativos, y sin embargo se revela una obra siempre inacabada, porque el rompecabezas administrativo sufre incesante recambio legislativo de piezas y mutación de colores jurisprudenciales.

Para colmar en la medida de lo posible con criterios jurisprudenciales y desde la sana reflexión jurídica, se ofrece esta obra realizada por un nutrido grupo de magistrados especialistas de lo contencioso-administrativo, que por sus inquietudes y responsabilidades profesionales, han tenido que lidiar y solventar las lagunas, aristas y consecuencias del procedimiento, o de las incidencias de sus trámites.

Nace así esta obra con una vocación eminentemente práctica, mediante trabajos puntuales con rigor jurídico y referencia jurisprudencial, y por la que transitan los principios generales del procedimiento, sus elementos subjetivos y objetivos, la problemática probatoria, las vertientes formales y temporales, y como no, las sempiternas cuestiones de la validez y eficacia de los actos nacidos tras el procedimiento y según los requerimientos de éste. Finalmente se abordan de forma sintética y clara la jurisprudencia recaída en materia de diversos procedimientos administrativos sectoriales.

En definitiva, soluciones jurisprudenciales frente a la fría norma. Esta frase resumiría el eje de esta obra, que se revela indispensable para letrados públicos, abogados y magistrados.

