
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.)
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: Ordenanzas locales; acto administrativo; procedimiento administrativo.

Keywords: Local by-laws; administrative acts; administrative procedure.

SUMARIO: I. NORMAS MUNICIPALES: 1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación. 2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación. 2. Jurisprudencia sobre actos administrativos: 2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control. 2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.3. Eliminación del acto administrativo.—III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación. 2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.

I. NORMAS MUNICIPALES

1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación

A lo largo de 2016 se han publicado varios estudios relativos o con referencia a la potestad normativa municipal y al necesario proceso de adaptación de la normativa local al conjunto de las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), tanto en sus aspectos sustantivos, como desde una óptica formal, con referencia al nuevo procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria local diseñado por la propia ley. Entre ellos se puede citar a J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *REDA*, núm. 175; E. ORDUÑA PRADA, «Sobre la potestad normativa local y la Ley del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»,

Actualidad Administrativa, núm. 2; J. M. MENÉNDEZ ALONSO, «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22; V. MERINO ESTRADA, «Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 191; J. M. BURGAR ARQUIMBAU, «Adaptación a la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8.

También se siguen publicado trabajos doctrinales sobre la interpretación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y la influencia que puede tener en relación con la potestad normativa local, entre los que se pueden citar los siguientes: A. J. GIL FRANCO, «Las competencias municipales de defensa de consumidores y usuarios desde la legislación autonómica y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 5; A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ, «La Carta Europea de Autonomía Local: orígenes y perspectivas», *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. extra 1, que evalúa la incidencia que en su aplicación ha tenido la promulgación de la LRSAL.

Entre los trabajos publicados este año existen algunos relativos a concretas ordenanzas municipales, como el de P. J. GARCÍA SAURA, «Ordenanzas de civismo y sustitución de multas pecuniarias por trabajos en beneficio de la comunidad. Especial referencia a los menores», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41; M. J. GARCÍA GARCÍA, «Ordenanzas de captación y aprovechamiento de la energía solar y competencias locales en materia de aprovechamiento energético», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 303; S. MARTÍN DE ARRATE, «Ordenanzas Municipales, Ley de Unidad de Mercado y Ley de las Telecomunicaciones», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 187.

Entre las normas autonómicas, merece ser destacada especialmente la *Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi*, que, según se afirma en su Exposición de Motivos, pretende una clarificación competencial que se vea acompañada de un reforzamiento del papel institucional del municipio y de una financiación adecuada.

2. Jurisprudencia sobre normas municipales

En cuanto a la jurisprudencia, durante 2016 se han producido numerosos pronunciamientos en relación con la competencia normativa local y sus límites y alcance. De entre estos llaman especialmente la atención las relativas a las ordenanzas de telecomunicaciones. La *STS de 19 de julio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 1852/2016*, se centra en la infracción del art. 26.1 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 que prevé la necesidad de recabar por parte del ayuntamiento informe de la Administración General del Estado. La Sala determina

que procede su estimación porque la Ordenanza impugnada efectúa determinaciones con eficacia análoga a la de un instrumento de planificación. La sentencia cuenta con un voto particular que discrepa de la conclusión mayoritaria. También las *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 5 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 4130/2015 y 14 de abril de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de apelación núm. 4094/2016*, anulan una ordenanza municipal de esta naturaleza por no haber obtenido tal informe favorable. Por su parte, la *STS de 11 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 1052/2016*, afirma que las Ordenanzas locales que regulen los aspectos técnicos o de ubicación de las infraestructuras de telecomunicación, pero que no supongan la calificación del suelo, al no tener la consideración de instrumentos de planificación territorial o urbanística, no requieren incorporar en su procedimiento de elaboración el informe de la Administración General del Estado.

Y, en relación con la impugnación de una modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y servicios complementarios, la *STS de 10 de noviembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 2407/2016*, recuerda que el cómputo del plazo para impugnar un acto de una Corporación Local por miembros del ente que han votado en contra se inicia el día en que se hubiera votado el acuerdo, por ser de aplicación lo establecido en el art. 21.3 del ROF.

Dentro de los pronunciamientos judiciales sobre la validez de concretas ordenanzas municipales por cuestiones sustantivas, de igual forma que en años anteriores (aunque ya en menor número), se han producido varias sentencias relativas a ordenanzas municipales reguladoras del emplazamiento, instalación y funcionamiento de equipos para la prestación y uso de los servicios de telecomunicaciones. Por todas, la *STS de 19 de julio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 1852/2016*, recoge la doctrina de la Sala sobre las ordenanzas reguladoras de instalaciones de telefonía móvil. Relativo a las competencias estatales y locales sobre la materia, el TS ha establecido que «la competencia estatal en materia de telecomunicaciones no excluye las municipales, los ayuntamientos en sus ordenanzas pueden establecer condiciones para las nuevas redes de telecomunicaciones y contemplar exigencias para sus instalaciones». No obstante, esas exigencias impuestas por los municipios no pueden suponer restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni pueden suponer limitaciones y se someten a un control «de proporcionalidad, lo que implica un juicio sobre la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la limitación que se haga al derecho al operador y el interés público que se intenta preservar». También las *SSTS de 11 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencias núms. 1052/2016 y 1054/2016*.

La *STSJ del País Vasco de 4 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 219/2015*, anula una Ordenanza

municipal que limita los niveles de emisión radioeléctrica, con reducción de los niveles fijados en el Real Decreto 1066/20011, porque tal previsión no puede ubicarse en la competencia municipal en materia de ordenación urbanística y protección medioambiental, sino que invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y sanidad.

La *STSJ de Castilla-La Mancha de 22 de febrero de 2016 y de 19 de julio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)*, *recurso contencioso-administrativo núm. 225/2014*, anula diversos preceptos de una Ordenanza de Vallado y Limpieza. Tras rechazar que la falta de comunicación de la aprobación de la citada ordenanza a la Comunidad Autónoma pueda determinar su nulidad, considera que la regulación de vallado del canal de cauce o caz sobre el que determinados sujetos ostentan una concesión otorgada por la Confederación Hidrográfica, así como la imposición de específicas obligaciones de las condiciones higiénico-sanitarias, de ornato y seguridad, al socaire de la competencia municipal sobre urbanismo, no resulta ajustada a Derecho al invadir las competencias estatales.

Igualmente *STSJ de Galicia de 18 de febrero de 2016 (RJCA 2016, 265) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, *recurso contencioso-administrativo núm. 4710/2013*, anula la Ordenanza de uso del gallego en la Administración municipal de Lugo, ya que al silenciar la referencia al castellano contenida en los preceptos legales dan a entender que este no es idioma oficial o que solo son válidas las actuaciones administrativas en gallego, o que toda actuación, tanto del ayuntamiento como de los ciudadanos debe efectuarse en gallego.

La *STSJ de las Islas Baleares de 2 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)*, *recurso contencioso-administrativo núm. 311/2014*, anula la Ordenanza municipal para Fomentar y Garantizar la convivencia cívica en la ciudad de Palma al considerar que no disponía de competencia territorial, funcional y objetiva para redactar la Ordenanza, ya que había desaparecido por aplicación de la Ley de 2013 la competencia que emanaba del art. 25.2.a) de la LBRL.

Por su parte, la *STS de 19 de julio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, *recurso de casación núm. 3860/2013*, analiza la Ordenanza Municipal de Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales del Ayuntamiento de Valladolid, que determina que ninguna persona podrá estar desnuda o semidesnuda en los espacios y vías de uso público, salvo que cuente con autorización expresa del ayuntamiento o realice actividades formalmente amparadas en el ejercicio de derechos fundamentales, tipificando la correspondiente sanción. Recurrída por la Federación Española de Naturismo, la sentencia afirma la Ordenanza, no está condenando, restringiendo o limitando las creencias o las opiniones de los ciudadanos en relación con el naturismo, sino que hace algo mucho más simple: prohíbe la desnudez en los lugares de uso público general del territorio municipal y tipifica como infracción el incumplimiento de esa prohibición. En consecuencia, la Ordenanza no afecta a la dimensión externa del derecho reconocido en el art. 16 CE, ni vulnera el principio de igualdad re-

conocido en el art. 14 CE. El Tribunal sí anula la limitación relativa a la «semidesnudez», ya que se trata de un concepto normativo que impide determinar con un relativo grado de precisión el alcance de la conducta tipificada. Sobre otras ordenanzas similares, la *STS de 11 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 1052/2016*; y la *STS de 9 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 1013/2016*.

Y la *STS de 21 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 2712/2016*, considera improcedente la anulación de la Ordenanza municipal de Vertido y Tratamiento de Aguas Residuales que trata de regular, como solución temporal y provisional en tanto no se desarrolle la regularización urbanística, la grave situación urbanística del municipio derivada del levantamiento de edificaciones surgidas al margen del planeamiento.

La *STSJ de Madrid de 27 de abril de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 229/2014*, considera que la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas (que no exige licencia urbanística para el inicio de actividades económicas que requieran la ejecución de obras precisadas de proyecto técnico, conforme a lo exigido en el art. 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación) no vulnera el art. 3 de la Ley estatal 12/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, al exigir en este caso la simple declaración responsable del interesado y no la obtención de una previa licencia municipal. La Ordenanza encuentra cobertura en la Ley autonómica 2/2012, de Dinamización de la Actividad Comercial, modificada por la Ley 8/2012 (posterior a la Ley estatal 12/2012). En segundo lugar, el cuestionamiento de la Ordenanza se proyecta sobre la figura de las entidades privadas colaboradoras y los informes sobre la adecuación del proyecto presentado por el particular a la normativa de aplicación. El Tribunal Superior de Justicia considera que la Ordenanza no establece una equiparación absoluta entre los informes privados y los emitidos por los servicios municipales, cuyo superior criterio motivado siempre prevalece. En definitiva, la superior función de inspección, verificación y control de los servicios técnicos municipales queda salvaguardada.

En cuanto al procedimiento de aprobación de las normas municipales, la demora de la publicación de una Ordenanza durante un plazo de cinco años no determina su nulidad, sino su ineficacia, teniéndola como no vigente en los términos del art. 70.2 de la LRRL y el art. 196.2 del ROF (Real Decreto 2568/1986). Consecuentemente, esa falta de eficacia afectará a los actos de aplicación, como motivo de nulidad de los mismos, pues se habrían dictado sin haber entrado en vigor la norma de cobertura. En relación con el trámite de información pública en el procedimiento de elaboración de una ordenanza fiscal, se satisface si se publica en el *Boletín Oficial* correspondiente, no siendo necesario además que se procediese a la publicación en el tablón de anuncios de la entidad local, como precisa la *STS de 21 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 890/2015*. Y la *STS de 21 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 2702/2016*,

anula una Ordenanza reguladora de Caminos Rurales, en la medida en que su regulación desplaza al RBEL creando un régimen de incorporación de ese tipo de bienes a la relación de los bienes municipales sin garantía alguna para los afectados.

Sobre la relevancia del estudio económico en la elaboración de ordenanza fiscal reguladora de la tasa por ocupación del dominio público local, *STS de 13 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 2594/2016.*

II. ACTO ADMINISTRATIVO

1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación

En relación con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), han sido abundantes los trabajos doctrinales publicados en relación con el acto administrativo o los principios de actuación de las Administraciones públicas (*vid.* también los trabajos que se citan en el apartado siguiente, sobre «Procedimiento Administrativo»): F. VELASCO CABALLERO (coord.), *Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales: la aplicación a las entidades locales de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre*, Instituto de Derecho Local, Madrid; P. SALA SÁNCHEZ, «Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público», *Revista Española de Control Externo*, núm. 54; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Por referencia a los artículos 3 y 4 de la LRJSP: principios generales del derecho administrativo», *Actualidad Administrativa*, núm. 12; J. A. MORENO MOLINA, «Antecedentes, objetivos y principales novedades de las leyes 39 y 40/2015, reguladoras del procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 6; E. M. NIETO GARRIDO, «Comentario al Título III de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “De los actos administrativos”», *Actualidad Administrativa*, núm. 2; J. R. RODRÍGUEZ CARBAJO, «La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: cuestiones generales», *Actualidad Administrativa*, núm. 2; A. CANO MURCIA, «Lectura rápida de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Actualidad Administrativa*, núm. 2 y *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 18.

Al igual que ha sucedido en los últimos años, aunque ya en mucha menos medida, desde la aprobación de la Directiva de Servicios, se han aprobado diferentes normas, en todos los niveles, que sustituyen los actos administrativos municipales de control previos por la comunicación previa o la declaración responsable. En Galicia, el *Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos.*

De igual forma, se han publicado varios trabajos sobre el sistema de control municipal de actividades y servicios, entre los que se pueden citar: L. COSCULLUELA MONTANER, «El impacto del derecho de la UE en la regulación española de la intervención administrativa en la actividad económica», *Revista de la Administración Pública*, núm. 200; J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, «Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 47-48; J. SOLA TEYSSIERE, «El principio de eficacia nacional de los medios de intervención de acceso a las actividades económicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179; L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, «Los principios de proporcionalidad y de necesidad bajo el prisma de la garantía de la unidad de mercado: ¿nuevos condicionantes de las ordenanzas locales de telecomunicaciones?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181; A. GARRIDO JUNCAL, «Las transformaciones del régimen de intervención administrativa en el procedimiento de evaluación de incidencia ambiental de actividades: El supuesto particular de la legislación gallega», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1; M. A. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, «El nuevo régimen de la intervención administrativa sobre los actos de edificación y uso del suelo», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 32; J. A. MARNOTES GONZÁLEZ, «A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia. Aspectos urbanísticos e entidades de certificación de conformidade municipal (ECCOM)», *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, núm. 51.

Sobre el sistema de recursos frente a actos administrativos, se han publicado: J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «El “nuevo” régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105; J. M. BAÑO LEÓN, «Los excesos de la llamada autotutela administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181; J. M. DEL VALLE PASCUAL, «Los recursos administrativos en la nueva Ley de Procedimiento y las trampas de una tradición», *Actualidad Administrativa*, núm. 2; E. A. JIMÉNEZ FRANCO, «El control jurídico de la actividad administrativa: principios de buena administración y resolución proporcional de conflictos», *Actualidad Administrativa*, núm. 12; M. J. DOMINGO ZABALLOS, «El sistema de revisión de los actos en vía administrativa tras la Ley de procedimiento común de 2015. Especial atención a la actividad de las entidades locales», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 191; *Control administrativo y justicia administrativa*, obra dirigida por J. AGUDO GONZÁLEZ, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) dentro de la colección «INAP Investiga»; y, dentro de esta obra, se pueden citar los trabajos de: L. PAREJO ALFONSO, «La vigilancia, la supervisión y el control administrativos. Reflexiones sobre su formación, evolución y situación actual»; E. MALARET GARCÍA, «Hacia un modelo de justicia administrativa dual: tribunales administrativos y jurisdicción contencioso-administrativa. Justicia administrativa: instituciones administrativas e instancias jurisdiccionales, una perspectiva necesariamente de conjunto del control de la actividad administrativa»; y M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «El sistema de justicia administrativa y la incidencia de los mecanismos administrativos de control en la jurisdicción contencioso-administrativa: reformas y necesidades».

En relación con la transparencia administrativa, varias Comunidades Autónomas han aprobado, a lo largo de 2016, sus respectivas leyes para adaptarse al nuevo marco legal derivado de la aprobación de nueva legislación básica. Así, la *Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia*; la *Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha*; *Ley 2/2016, de 4 de marzo, de modificación de la Ley 2/2015, de Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana*; *Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana*; la *Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*.

En relación con la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos, en los plenos municipales, la Comunidad Valenciana ha aprobado la *Ley 4/2016, de 22 de abril, de la Generalitat, de modificación del art. 139 de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana para Garantizar el Derecho a Asistir y Grabar los Plenos Municipales*.

El Ayuntamiento de Madrid, aprueba la *Ordenanza de transparencia de 27 de julio de 2016*. Y, en la misma línea, aprueba el Acuerdo de 15 de septiembre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifican las directrices para el ejercicio del derecho de propuesta y el Acuerdo de 15 de septiembre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se adoptan directrices para el desarrollo de audiencias públicas simplificadas que se realicen a través de la web de Gobierno Abierto.

Sobre estas cuestiones (participación, transparencia), se han publicado numerosos estudios doctrinales, entre los que se pueden citar los siguientes relativos a la Administración local: M. C. CAMPOS ACUÑA, «Sinergias administrativas al servicio de la transparencia (II): la publicidad activa del ordenamiento jurídico local», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22; J. GIFREU I FONT, «La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181; D. SEARA MORO, «Transparencia y Administración Local: la ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 187.

2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

En cuanto a la jurisprudencia relativa a los actos administrativos dictados por la Administración local, se exponen brevemente, a continuación, pronunciamientos específicamente referidos a actos administrativos adoptados por la Administración local, junto a sentencias que, aunque no específicamente sobre el ámbito local, se han referido a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciados.

2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control

La STS de 3 de octubre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), recurso de casación núm. 1329/2015, realiza un resumen de la jurisprudencia sobre los presupuestos que permiten configurar una actuación administrativa como vía de hecho: es aquella en la que hay una ausencia de acto —supuesto tradicional en la configuración originaria de la institución en el Derecho francés—, cuando existiendo acto se proceda a su ejecución con extralimitación en su contenido, o, por último, cuando exista acto pero este adolezca de vicios que lo hagan inexistente, concepto jurídico no exento de dificultad por no existir en el Derecho español una categoría general de actos inexistentes distintos a los actos nulos de pleno derecho.

La STS de 2 de junio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), recurso de casación núm. 3077/2014, se pronuncia acerca de la naturaleza jurídica de las actuaciones de ejecución de las campañas de saneamiento ganadero, que no son una faceta de actuaciones de inspección encaminadas a detectar determinados incumplimientos y, en su caso, a un eventual procedimiento sancionador, sino, antes bien, a realizar una actuación preventiva y de erradicación con fines de salud pública. No se trata de un procedimiento sancionador y no impide ni limita la impugnabilidad de las concretas decisiones administrativas que se adopten en estos programas, conforme a las reglas generales.

La STS de 22 de noviembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), recurso de casación núm. 3268/2015, afirma que el Alto Tribunal no se siente vinculado por la relación cerrada de supuestos contenidos en el art. 107.1 LRJPAC (actual art. 112.1 LPACAP) referidos a cuando un acto de trámite es un acto impugnabile (acto de trámite cualificado). En línea con la jurisprudencia consolidada, determina que «el artículo 24 CE le obliga a hacer una interpretación flexible para incluir cualquier acto de trámite que tenga efectos jurídicos sobre la esfera de derechos e intereses de los ciudadanos». Y, en concreto, en el caso enjuiciado sostiene que «el acto recurrido es susceptible de impugnación en vía judicial, dado que, pese a su apariencia formal de ser un acto de mera suspensión del procedimiento a efectos de solicitar que se concreten o subsanen determinadas deficiencias en el trámite ambiental de los proyectos, supone en realidad una actuación desprovista de cobertura normativa, adoptado para impedir la continuación del procedimiento, evidenciando una voluntad de paralización del trámite, que afecta de forma notoria a los derechos e intereses legítimos del solicitante y que supone una intromisión en la actividad de la autoridad ambiental, en este caso la Administración del estado». Igualmente, la STS de 8 de marzo de 2016 (rec. cas. 2839/2013) afirma que la clasificación a efectos presupuestarios de las entidades del sector público por el Ministerio de Hacienda es un acto recurrible, no un mero informe.

La STSJ de Castilla-La Mancha de 22 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), recurso contencioso-administrativo núm. 195/2013, reproduce una jurisprudencia oscilante en relación con el ejercicio de potestades discrecionales de

la Administración en las Relaciones de Puestos de Trabajo. Señala que la Administración es libre para exigir la inclusión de unas titulaciones u otras, siempre que la exigida fuera idónea y siempre que la omisión de determinada titulación no fuera «caprichosa o arbitraria», y que la única limitación de la Administración es que no cabe «incluir titulaciones irrelevantes o excluirlas caprichosamente o innecesariamente. Y, para examinar si hay exclusión arbitraria, es preciso acreditar que entre las exigidas (que no se cuestionan oportunas, en el caso) y la propuesta (omitida) hay identidad acreditativa de un comportamiento, por exclusión, arbitrario». El *Auto del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de casación núm. 2174/2015*, afirma, como ya viene siendo habitual, que las Plantillas Orgánicas y las Relaciones de Puestos de Trabajo no constituyen disposiciones generales a efectos del recurso de casación y que poseen el carácter de acto administrativo y no de norma.

2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo

En relación con la notificación, la *STS de 7 de marzo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso de casación núm. 3807/2013*, recuerda y aplica la jurisprudencia anterior conforme a la cual, aunque solo es preceptiva la notificación del acto a quienes estuviesen personados en el procedimiento, ello no excluye que otros titulares de intereses legítimos puedan impugnar la decisión, pues el reconocimiento de legitimación para interponer un recurso ante este orden jurisdiccional no requiere haber tenido intervención en el procedimiento administrativo, sino, simplemente, ostentar un derecho o interés legítimo.

Sobre los requisitos para notificación de una sanción en plazo y el concepto «intento de notificación», la *STS de 14 de octubre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 2109/2015*, modifica la anterior doctrina jurisprudencial del propio Tribunal. La sentencia acoge el concepto «intento de notificación» a efectos de entender resuelto el procedimiento dentro del plazo y notificación a efectos de que el acto despliegue todos sus efectos. La caducidad no debe vincularse en forma necesaria a la notificación del acto, porque el acto de notificación es algo conceptualmente distinto de la resolución que se notifica y del procedimiento que la origina. Por todo ello, concluye la sentencia que si constan en el expediente dos intentos dentro del plazo máximo para resolver, la resolución ha de entenderse dictada dentro del plazo, aunque la notificación al interesado o destinatario exceda de dicho plazo máximo para resolver. Cosa diferente es, como indica la sentencia, que la eficacia del acto se despliegue a partir de la notificación y que sea precisamente entonces cuando para el interesado se abran los plazos para impugnarla en vía administrativa o judicial. Sobre esta cuestión, también la *STSJ de Madrid de 19 de octubre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso de apelación núm. 369/2016*, y la *STSJ de Castilla y León de 19 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1240/2013*.

En relación con la suspensión de la ejecución de tributos, en la *STS de 24 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación núm. 1301/2014*, el Tribunal Supremo considera que el Tribunal Económico-Administrativo Central debió entrar a analizar si la no suspensión podría conllevar perjuicios de difícil o imposible reparación, sin que sea suficiente en este caso declarar la inadmisión de la solicitud de suspensión del actor por estar ante un acto de contenido negativo, incumpliendo así el mandato previsto en el art. 233 de la LGT. El acto impugnado no solo tiene un contenido negativo (denegar el aplazamiento de pago), sino que a él se anuda, indisolublemente, un mandato de dar una cantidad de dinero cuya suspensión no reúne los aspectos del acto negativo en el que se funda la denegación de la suspensión. También *STS de 19 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación núm. 1852/2014*. En términos parecidos, la *STS de 26 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación núm. 1852/2014* y la *STSJ de Murcia de 29 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 532/2012*.

Sobre la ejecución subsidiaria de una orden de demolición, la *STSJ de Madrid de 4 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de apelación núm. 303/2015*. Dicha orden no impone nada que no estuviese ya impuesto por el acto administrativo.

2.3. Eliminación del acto administrativo

Sobre el cómputo de plazo para la interposición de recursos administrativos, la *STS de 7 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso de casación núm. 3807/2013*, afirma el carácter extemporáneo de un recurso de alzada. Los recurrentes consideran que no fue extemporáneo, pues, no habiendo sido notificada la resolución, el plazo para impugnarla comienza desde el momento que tuvieron conocimiento de ella y no desde la fecha en que fue dictada la resolución. El Tribunal considera que el hecho de que los recurrentes fuesen titulares de un interés legítimo que les habilitaba para promover el recurso contencioso-administrativo no puede llevar a la errónea conclusión de que también ostentaban la condición legal de interesados a efectos de la exigencia de notificación prevista en el art. 58 LRJPAC. Por tanto, una vez establecido que la Administración no tenía el deber de notificar, no cabe sostener que el plazo para interponer el recurso de alzada deba computarse para los recurrentes a partir de la fecha en que conocieron la resolución.

La *STS de 8 de junio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 938/2015*, recuerda su jurisprudencia reiterada sobre la no procedencia de recurso de alzada (ni ningún otro administrativo) frente a las disposiciones de carácter general, entre las que se encuentran, dada su naturaleza, los instrumentos de planeamiento urbanístico. En este caso en cuestión presentan unas circunstancias especiales, en la medida en que la estimación de un recurso de alzada por el ayuntamiento

se utiliza como cauce para modificar el plan aprobado definitivamente, con perjuicio de los propietarios afectados, a los que no se ha conferido audiencia ni participación alguna. Resulta, además, que por virtud de un acto administrativo (el que resuelve el recurso de alzada) se reforma o modifica una disposición general (el plan urbanístico aprobado). Tampoco comparte el Tribunal la caracterización que efectúa la sentencia de instancia de la resolución del recurso de alzada como acto de trámite que no requiere notificación ni publicación, pues tal calificación parece llevar al Tribunal de instancia a la conclusión de que el cauce impugnatorio escogido por el ayuntamiento, lejos de responder al perfil dogmático del recurso de alzada bajo cuya forma se acoge, parece más bien constituir una fase atípica dentro del procedimiento de elaboración del Plan en que cabe todavía introducir nuevos cambios en las prescripciones del planeamiento. Todo lo anterior revela que la sentencia de instancia incurre en arbitrariedad al respaldar la legalidad de la modificación del Plan Urbanístico derivada de la estimación de un recurso de alzada improcedentemente legalmente, por lo que el Tribunal Supremo declara que ha lugar al recurso de casación, con anulación de la sentencia impugnada, y a la anulación de pleno derecho del acuerdo impugnado.

En relación con la revisión de oficio, la *STS de 21 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 312/2015*, afirma que la finalidad de esta institución es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, por tanto, ampliar las posibilidades impugnatorias, en equilibrio con la seguridad jurídica, evitando que una situación afectada por el grado de invalidez más grave, quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio tan relevante. Y la *STSJ de Murcia de 27 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 491/2014*, recuerda que una vez iniciado el expediente de revisión de actos nulos, la Administración está obligada a instruir y resolver el procedimiento, mas dicha resolución no tiene necesariamente que recaer sobre el fondo, ya que cabe la posibilidad de que las solicitudes de revisión de oficio deducidas por los interesados sean inadmitidas a trámite. En el caso de la *STS de 15 de julio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), recurso de casación núm. 1637/2015*, en la que se solicita la revisión de unas resoluciones sobre fijación de justiprecio que ya han sido anuladas por sentencia firme, por lo que se ha producido la pérdida del objeto, pues no cabe la revisión de oficio de unas resoluciones ya inexistentes.

La *STS de 12 de abril de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 3550/2014*, recuerda la jurisprudencia sobre la legitimación en los casos de revisión de oficio de actos administrativos por causa de nulidad de pleno derecho, en los que habrá que estar al concepto de interesado, que se corresponde con el portador de derechos e intereses legítimos, mas no de potestades administrativas. En el caso de autos, la Junta de Andalucía no estaba ejercitando derechos o intereses legítimos propios, sino una potestad administrativa, la de exigir a un ayuntamiento que actuase de

acuerdo con la legalidad. Dado que la Junta no había utilizado los mecanismos de impugnación legalmente establecidos en estricto control de legalidad (arts. 63 y ss. LBRL), dicha omisión no podía ser suplida por dicha Administración acudiendo inadecuadamente a la vía de la revisión de oficio.

La *STS de 9 de marzo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), recurso de casación núm. 352/2015*, confirma la procedencia de la inadmisión de una solicitud de revisión de oficio de las resoluciones que habían seleccionado a los aspirantes en dos procesos selectivos de personal. Afirma el Tribunal que no procede intentar reabrir el debate a través de la vía extraordinaria de la revisión de oficio, que no cabe, puesto que exige no solo la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, sino, también, que no hayan sido recurridos en plazo. También consideran procedente la denegación de solicitud de oficio de concesión la *STSJ de Galicia de 4 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de apelación núm. 4416/2015*, en relación con una licencia de obras de rehabilitación y ampliación de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico; la *STSJ de Murcia de 4 de marzo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 109/2015*, en relación con licencia municipal para la construcción de vivienda unifamiliar; y, por último, la *STSJ de Castilla y León de 26 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 632/2015*. La *STSJ del País Vasco de 19 de octubre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 632/2015*, analiza la denegación presunta por silencio de la Administración de una petición de revisión de oficio. Por último, sí que aprecia la procedencia de la revisión de oficio la *STSJ de Castilla y León de 19 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 184/2015*, al dictarse el acto en cuestión por órgano incompetente por razón de la materia o del territorio. Por el contrario, la *STSJ de Asturias de 29 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 247/2015*, considera que no existe base en el expediente para rechazar la solicitud de oficio planteada por la parte recurrente. Además, recuerda la sentencia, si bien por regla general la impugnación de una denegación presunta por silencio negativo permite al órgano judicial revisor resolver el fondo de la cuestión debatida, no es ese el caso cuando lo solicitado es una petición de revisión de oficio por nulidad del acto cuya nulidad se pretende. En estos casos, la estimación del recurso normalmente solo puede conducir a declarar la obligación de la Administración de tramitar el procedimiento de revisión, puesto que ese es el objeto de la *litis* deducida ante la jurisdicción.

La *STS de 21 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 312/2015*, enjuicia la ampliación del plazo de resolución en un procedimiento de revisión de oficio en un mes y quince días. Afirma la sentencia que la caducidad o no de dicho procedimiento pende de que dicha ampliación haya sido suficientemente motivada. La sentencia analiza dicha motivación centrada «en el volumen de expedientes de revisión de oficio que se tramitan [...] así como la necesidad de solicitar dos informes preceptivos para la resolución de dichos expedientes, se

acuerda ampliar en un mes y quince días el plazo de tres meses». Considera la sentencia que si bien esa motivación, con carácter general, pudiera haber sido más detallada o pormenorizada, en este caso, resulta suficiente porque expresa esas «circunstancias», a que se refiere el art. 49.1 LRJPAC (actual art. 32.2 LPACAP), que «aconsejan» efectivamente tal ampliación.

Sobre la revocación del acto administrativo, la *STS de 15 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 3633/2015*, reitera una jurisprudencia consolidada en esta materia acerca de que no cabe la invocación de la «doctrina de los actos propios» cuando de su aplicación derivara el mantenimiento de una situación de ilegalidad, sobre cuyo contenido carece la Administración de cualquier tipo de potestad de disposición. Téngase en cuenta, en el mismo sentido, la *STS de 13 de octubre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 3111/2015*.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

En octubre de 2016 entraron en vigor la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Sobre estas leyes, especialmente en relación con la Ley 39/2015, se han publicado varios trabajos, entre los que se pueden citar los siguientes: G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, y «Las nuevas leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común: entre la cosmética y el enredo», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Reformas incompletas, proyectos de futuro: El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34; M. C. CAMPOS ACUÑA, *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer España, y «Marco general de la reforma de la Administración: cronología, entrada en vigor y régimen transitorio de la Ley 39/2015 y de la Ley 40/2015»; J. R. CHAVES GARCÍA, «El procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: nuevos forjados sobre viejos cimientos», *Actualidad Administrativa*, núm. 2; A. HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «El nuevo procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre)», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41; A. REINOSO CARRIERO, «Principales novedades en el procedimiento administrativo común tras la nueva ley 39/2015, de 1 de octubre», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 194; M. CASINO RUBIO, «La fragilidad de los hechos probados (o “donde dije digo, digo Diego”）」, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41.

En relación con la Administración y el procedimiento electrónico y la necesaria adaptación de la Administración a las determinaciones de la nueva LPAC, se han publicado numerosos trabajos de entre los que pueden citar los siguientes: R. RIVERO ORTEGA y A. FERNÁNDEZ NIETO, «La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico ¿estamos preparados?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105; E. GAMERO CASADO, «Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175; M. C. CAMPOS ACUÑA, «Las Entidades Locales ante el nuevo procedimiento administrativo electrónico: los paradigmas derivados de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015», *Actualidad Administrativa*, núm. 2; J. FONDEVILA ANTOLÍN, «Estado de Derecho o el *imperium* de la deslealtad institucional: Breves consideraciones sobre la imposición por el Estado a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales», *Actualidad Administrativa*, núm. 19; C. HERRERO POMBO, «El nuevo procedimiento administrativo (electrónico): los diez escalones que aún no hemos subido», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 3; L. DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS y M. A. DAVARA RODRÍGUEZ, «Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades en materia de Administración electrónica», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, y «La Administración electrónica en la Ley 39/2015 de Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Actualidad Administrativa*, núm. 2; A. DE DIEGO GÓMEZ, «Procedimiento administrativo. Aplicación de nuevas tecnologías en Administración local. Los retos de los pequeños municipios ante el nuevo procedimiento administrativo electrónico. El papel de las Diputaciones Provinciales», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8; J. CASES PALLARÉS, «El registro electrónico general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento común de las administraciones públicas», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 191; F. PASCUA MATEO, «La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*; A. B. CASARES MARCOS, «Novedades en materia de administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 40.

Con referencia al procedimiento administrativo local, M.^a C. CAMPOS ACUÑA (coord.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*; T. CANO CAMPOS, «El Autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 201; J. A. MORENO MOLINA, «Las novedades en la regulación por las leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179; M.^a J. GALLARDO CASTILLO, «El procedimiento sancionador tras la reforma de 2015 y su impacto en las entidades locales», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 191, y «El procedimiento sancionador tras la reforma de 2015: reflexiones y propuestas para un debate», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179; M. A. GARCÍA VALDERREY, *Consultor de los Ayuntamientos y de los*

Juzgados, núm. 19; F. ARIAS APARICIO, «A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, 2016, y «El régimen de plazos en las Administraciones Públicas: modificaciones en su cómputo en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Actualidad Administrativa*, núm. 2; M. JARAMILLO FERNÁNDEZ, «La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento administrativo», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 12; V. J. ÁLVAREZ GARCÍA, «La codificación parcial de la jurisprudencia sobre la inexistencia de plazos para recurrir los supuestos de silencio administrativo negativo (o un supuesto de “evitable desajuste técnico” entre la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la vieja Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)», *Actualidad Administrativa*, núm. 2.

2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2016, en relación con los procedimientos administrativos, en realidad, no existen muchos pronunciamientos jurisprudenciales que sean específicos del ámbito local. Junto a lo anterior, pueden reseñarse sentencias que se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciadas a continuación.

Sobre la legitimación para iniciar un procedimiento administrativo, en concreto, el interés legítimo de un ayuntamiento en la reclasificación de recursos mineros, la *STS de 12 de mayo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, *recurso de casación núm. 2779/2015*, estima que el ayuntamiento, en su condición de titular de los terrenos comunales en los que se encuentra la cantera reclasificada, ostenta la condición de interesado. Por ello, la cualidad del ayuntamiento respecto a la cantera ubicada en sus terrenos comunales es algo más que un mero interés legítimo, a los efectos del art. 31 LRJPAC (hoy art. 4 LPAC), lo que debería haber conducido a la notificación de la resolución administrativa de reclasificación.

La *STSJ de Cataluña de 26 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, *recurso de apelación núm. 280/2015*, recuerda la interpretación jurisprudencial del art. 42.4 LRJPAC en relación con el deber de la Administración de informar sobre la duración del procedimiento e inicio del cómputo. Se trata de una regla general, universal, derivada del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución, que no admite excepciones, que se dirige a todas las Administraciones públicas, quienes necesariamente «informarán» a los interesados, con un contenido explícito de ese mandato imperativo. Por ello, en tanto las Administraciones públicas no informen a los interesados de los extremos a que dicho precepto se refieren, los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr.

Ya en el ámbito de la tramitación del procedimiento, sobre los supuestos de suspensión del plazo legal para resolver, la *STS de 19 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso de casación núm. 3371/2013*, destaca que debe considerarse excepcional la facultad de la Administración de diferir el plazo máximo legalmente previsto para resolver un procedimiento, según una interpretación sistemática del art. 42 LRJPAC, que instituye como garantía esencial del procedimiento administrativo la obligación de la Administración de resolución expresa de todos los procedimientos.

En relación con la omisión de trámite de audiencia a una entidad que ostenta la condición de interesada en el procedimiento y la trascendencia invalidante de la no realización del trámite de audiencia en el procedimiento sancionador, la *STSJ de Aragón de 9 de septiembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 562/2016*. En el mismo sentido, la *STSJ de Cataluña de 8 de septiembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 915/2015* y *STSJ de Galicia de 16 de noviembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 6877/2014*.

Sobre la denegación de práctica de la prueba, la *STSJ de Castilla y León de 28 de octubre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 103/2015*, reitera la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo y anula una resolución sancionadora por haber denegado el instructor del expediente sancionador la práctica de una prueba testifical sin haberlo motivado expresamente de forma suficiente.

La *STS de 10 de noviembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 565/2015*, realiza un repaso exhaustivo sobre la virtualidad probatoria de las Actas de Inspección de trabajo. Señalando que pueden ser eficaces para enervar el derecho a la presunción de inocencia.

En lo que hace a la terminación del procedimiento, la *STSJ de Castilla y León de 22 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 96/2013*, recuerda el alcance del supuesto de terminación del procedimiento por pérdida sobrevenida del objeto. En el caso de autos, tras el transcurso del plazo máximo para resolver el recurso de alzada en materia de facultades relativas al dominio público, dado que el silencio operaba en el mismo sentido que la resolución expresa desestimatoria, entiende la Sala que se debería de haber considerado que el recurso de alzada se ampliaba a dichas resoluciones expresas, y no es admisible que se pueda incluir en el supuesto de pérdida de objeto la resolución expresa contraria a las pretensiones de las partes, contra cuya desestimación por silencio se interponía el recurso de alzada.

La *STSJ de Madrid de 20 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de apelación núm. 129/2015*, se pronuncia sobre el desistimiento del solicitante, ante la falta de aportación de cierta documentación que le fue requerida. Según la sentencia, el requerimiento resultaba innecesario, pues los datos en cuestión

constaban en informes técnicos aportados por el ayuntamiento, por lo que la decisión de tener por desistido al solicitante de la licencia se declara no ajustada a Derecho y se ordena la retroacción del procedimiento.

La *STS de 20 de julio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 2006/2015*, destaca que las exigencias de la normativa básica en materia de caducidad del procedimiento se circunscriben a los procedimientos encaminados a la adopción de actos y resoluciones administrativas. Por otra parte, se afirma que la normativa básica no proscribe ni excluye por sí la aplicación de la caducidad a los procedimientos de elaboración de planes, precisamente porque la LRJPAC solo pretende establecer unas exigencias mínimas en materia de caducidad, pero respecto de los actos y las resoluciones administrativas.

Para supuestos en los que la solicitud de caducidad es presentada por la parte actora, la *STSJ de Castilla y León de 22 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 96/2013*, aplica el criterio jurisprudencial establecido por el Tribunal Supremo por el cual, reconocido el derecho para la exigencia de la incoación de un expediente de caducidad, aunque la pasividad de la Administración determina la producción de un silencio administrativo, no significa que aquella no pueda rechazar la procedencia de acordar la caducidad impetrada. Es más, puede también denegar de forma expresa y motivada la incoación del expediente: incluso cumple reconocer a la Administración en el indicado trance de incoación un cierto margen, si no de discrecionalidad en sentido estricto, sí de apreciación de las circunstancias concurrentes, porque lo tiene para resolver sobre la caducidad en la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados de los que la normativa se sirve para determinar su procedencia.

Por último, en relación con el silencio administrativo, de entre un buen número de sentencias, se puede citar (por todas) las *SSTS de 21 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 3436/2014*; de *22 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 2411/2014*; de *27 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 2312/2013*; de *27 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 313/2012*; de *29 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 404/2015*; de *29 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 3724/2013*; de *2 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 3728/2013*, que, siguiendo la jurisprudencia asentada en sentencias anteriores de la misma sala, se pronuncian sobre el sentido positivo del silencio administrativo en un procedimiento de ejercicio de derecho de opción de reclasificación de parcela a suelo rústico de protección territorial y la consiguiente indemnización de los aprovechamientos edificatorios congelados por la normativa de moratoria turística en la Comunidad Autónoma de Canarias. Una vez confirmado el sentido positivo del silencio, las citadas sentencias destacan su naturaleza

de auténtico acto administrativo, por lo que la resolución tardía no puede ser desestimatoria, ni siquiera en el supuesto del art. 62.1.f) LRJPAC, y por lo que cabe la impugnación por la vía del art. 29.2 LJCA, frente a la inejecución de acto presunto estimatorio firme de solicitud de inicio de los procedimientos de reclasificación del suelo y fijación de indemnización.

La *STSJ de Madrid de 20 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de apelación núm. 139/2015*, recuerda que el régimen jurídico que opera en materia de silencio administrativo no es el mismo para las solicitudes de licencia urbanística que cuando se trata de la aprobación de instrumentos de planeamiento. En relación con las solicitudes de licencia, se mantiene la línea jurisprudencial, recogida también en el entonces vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, por la cual se impide la adquisición por silencio de licencias, facultades o derechos que sean contrarios a la legislación o al planeamiento urbanístico, como excepción a la regla general del art. 43.2 LRJPAC.

La *STSJ de Castilla y León de 22 de enero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de contencioso-administrativo núm. 96/2013*, recuerda la jurisprudencia sobre el alcance de la excepción del doble silencio administrativo, tras la falta de respuesta del recurso de alzada planteado frente a la desestimación presunta de una solicitud, según el art. 43.2 LRJPAC, que no debe regir en los casos de derecho de petición o de facultades relativas al dominio público, pero rige sin duda en los casos exceptuados del silencio positivo en el primer párrafo del art. 43.2 LRJPAC. En el caso de autos, la declaración de la condición mineromedicinal de las aguas de manantiales y la atribución de titularidad que se deriva de la misma, no pueden verificarse por la operatividad del doble silencio, ya que la misma implicaba la transmisión de facultades relativas al dominio público, que es uno de los casos exceptuados del silencio positivo, según el art. 43.2 LRJPAC.