

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: 2.3.1. Recursos administrativos. 2.3.2. Revisión de oficio.—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

Durante el año 2014, se han producido pocas aportaciones doctrinales en relación con la potestad normativa municipal. Entre los trabajos publicados, destaca el de J. ORTEGA BERNARDO, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, 2014, que propone un canon descriptivo y prescriptivo sobre los presupuestos, requisitos y funcionalidad de la Ordenanza local en materia de derechos fundamentales. De la misma autora «El alcance de la protección que las Ordenanzas locales pueden y deben dispensar a los derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad de domicilio», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor José María Miquel*, L. DÍEZ-PICASSO Y PONCE DE LEÓN (coord.), vol. 2, (2014). Un

Anuario de Derecho Municipal 2014
Madrid, 2015. ISSN: 1888-7392. N.º 8: 207-224

análisis jurisprudencial sobre la potestad normativa municipal en E. PARICIO RALLO, «Las ordenanzas municipales y la jurisprudencia reciente», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, 2014.

Entre los trabajos publicados este año existen algunos relativos a concretas ordenanzas municipales, como los siguientes: C. RUIZ-RICO RUIZ, «Las ordenanzas locales de convivencia y su impacto constitucional: a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013», en *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2014; M. M. SERRALLONGA Y SILVILLA, «Circulación vial. Potestad reglamentaria de las entidades locales. Subordinación de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas a la Ley sobre Tráfico», en *La Administración práctica: enciclopedia de la administración municipal*, núm. 7, 2014. Desde una perspectiva histórica, A. BERNAL ESTÉVEZ, «El ordenamiento local en Extremadura: de los fueros a las ordenanzas municipales (siglos XII al XVIII)», *Actas de las V Jornadas de historia de Almendralejo y Tierra de Barros*, 2014.

En relación con el alcance de las competencias locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, sobre su interpretación y la influencia que esto puede tener en relación con la potestad normativa local, *vid.* el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 8/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 27/2013; y la Circular de 11 de marzo de 2014, de la directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, del Gobierno Vasco, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco. Asimismo, se han aprobado diferentes normas autonómicas, para adaptarse a la Ley 27/2013, como la Ley de Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes; en Andalucía, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes; en Cataluña, el Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes; el Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; en la Comunidad Valenciana, la Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial; el Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, etc. También, en el ámbito estatal, la Real Decreto-ley 5/2014, de 4 de abril, oferta de empleo público extraordinaria y adicional para la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013.

En cuanto a las aportaciones doctrinales a este respeto, se han publicado numerosos trabajos, entre los que se pueden citar los siguientes: J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), «La reforma de 2013 del régimen local español», *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2014; F. J. VILLAR ROJAS, «Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», 18 de julio de 2014, *web del INAP*, y *El Cronista*, núm. 26 (Iustel, 2014); L. PAREJO ALFONSO, «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno mu-

nicipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014; J. I. MORILLO VELARDE, «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014; J. CUESTA REVILLA, «Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014; P. NAVARRO RODRÍGUEZ y M. ZAFRA VÍCTOR, «El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014; F. TOSCANO GIL, «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014; F. VELASCO CABALLERO, «El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada a las diferentes Comunidades Autónomas», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48; F. VELASCO CABALLERO, «Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una Ley autonómica: ¿qué norma debe aplicar un ayuntamiento?», *Editorial del IDL*, enero-febrero de 2014; F. VELASCO CABALLERO, «La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Aranzadi, 2014.

2. Jurisprudencia sobre normas municipales

En cuanto a la jurisprudencia dictada en relación con las normas municipales, durante 2014 se han producido numerosos pronunciamientos en relación con la competencia normativa local y sus límites y alcance. De entre éstos llaman especialmente la atención las relativas a la naturaleza jurídica del planeamiento urbanístico. En concreto, la *STS de 31 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, *recurso de casación núm. 1662/2012*, que confirma la sentencia de instancia que estimó parcialmente el recurso interpuesto contra la inadmisión del recurso de reposición interpuesto contra ciertas condiciones impuestas en un Plan parcial. La Sala de instancia había recordado la jurisprudencia por la cual existen determinaciones dentro de los planes urbanísticos que carecen de los elementos necesarios que permitan calificarlas como verdaderas normas o disposiciones administrativas de carácter general, y que no son sino actos administrativos singulares al ser concretos y determinados sus destinatarios y su vigencia no indefinida sino referida a un concreto periodo de ejecución. En el caso de autos, las condiciones impugnadas, impuestas para la aprobación del Plan parcial, se referían únicamente a los firmantes del convenio urbanístico y se agotaban con su cumplimiento, por lo que constituían un acto administrativo autónomo susceptible de recurso en vía administrativa. El Tribunal Supremo puntualiza que no se trata tanto de que, como afirma la sentencia impugnada, haya determinaciones que carecen de los elementos necesarios que permitan considerarlas como verdaderas normas o disposiciones administrativas «dentro» de los planes urbanísticos, como de que dichas determinaciones puedan efectivamente existir junto a los propios planes.

De igual forma, sobre la naturaleza mixta del acto de aprobación de plan urbanístico y su incidencia en el sistema de recursos, la *STSJ de Cataluña de 22 de enero de 2014 (Sala*

de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), núm. 41/2014, afirma que el acuerdo de aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo tiene un aspecto de acto administrativo (el acuerdo en sí de aprobación, con sus requisitos de procedimiento, de *quórum*, etc.) y otro aspecto de disposición de carácter general (el propio Plan de urbanismo que se aprueba). La exigencia de agotamiento de la vía administrativa que impone el Derecho autonómico de Cataluña es conforme a Derecho en cuanto se impugne el acuerdo de aprobación del Plan en el aspecto que tiene de acto administrativo, pero no en cuanto se impugne la disposición misma, pues en este último caso el art. 107.3 LRJPAC prohíbe que existan en vía administrativa recursos contra disposiciones de carácter general. En el supuesto enjuiciado, el recurso de alzada interpuesto, que tiene por objeto el Plan urbanístico, es inadmisibile, pero no por haber sido interpuesto extemporáneamente (como alega la Administración), sino porque no estaba previsto en la ley.

En cuanto al procedimiento de aprobación de las normas municipales y, más en concreto, sobre la elaboración del planeamiento urbanístico, la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), núm. 274/2014, afirma que cuando, tras la exposición al público, existe una modificación sustancial de la ordenanza, es necesario realizar un nuevo trámite de información pública.

A lo largo del año, se han producido numerosas sentencias que analizan y, en su caso, anulan ordenanzas municipales, por entender que no cumplen la legalidad vigente o por chocar con las competencias estatales y/o autonómicas. Así, el Tribunal Supremo, STS de 9 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), anula la modificación de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid que permitía que los agentes de tráfico denunciasen a los conductores sin notificación previa; por su parte, la STS de 25 de junio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), núm. 2557/2014, que estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia que declaraba nula la modificación de los arts. 43, 45 y 52 de la Ordenanza de Movilidad aprobada por el pleno en 2010, al entender que la Ley de Capitalidad ofrecía cobertura legal a dicha reforma. Si la Ley de Capitalidad está vigente y dispone una regulación específica en materia de tráfico para la Villa de Madrid, las potestades reglamentarias a ejercer a partir de la misma no dependen de lo que se haga explícito en la motivación formal de la norma sino de si las mismas se ajustan materialmente a los criterios de jerarquía normativa; la STS de 10 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), recurso de casación núm. 2094/2012 considera que es procedente anular una Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas que permite que las bicicletas circulen por el mismo espacio que los peatones, por considerar que se vulnera la competencia estatal y que hay falta de competencia del Ayuntamiento; de igual forma, por invadir competencias estatales y autonómicas, la STSJ de Cantabria de 25 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), núm. 209/2014, anula una ordenanza que impone una tasa por plantación, corta y saca de especies arbóreas; por su parte, la STSJ de Castilla-La Mancha de 1 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), núm. 449/2014 anula, por falta de

cobertura legal, una ordenanza reguladora de los espacios públicos para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana y el civismo y que extiende la responsabilidad solidaria a los padres, tutores y demás guardadores, así como al establecimiento expendedor de bebidas; la *STSJ de Madrid de 22 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 1112/2014* considera válida una ordenanza municipal para favorecer la fluidez del tráfico y el control en su amplio concepto de espacios públicos, incluyendo la regulación de las funciones de la policía local y afirmando que entra dentro de las funciones de vigilancia y custodia de sus edificios e instalaciones la función de apertura y cierre de edificios públicos; la *STSJ de Castilla y León (Burgos) de 28 de noviembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 276/2014*, que considera que no vulnera el principio de reserva de ley, ni la normativa que le sirve de base, una ordenanza municipal de ruido, que regula la distancia de establecimientos hosteleros; y, por último, la *STSJ de Castilla y León (Burgos) de 22 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 285/2014*, afirma la posibilidad de establecimiento de una tasa para los casos en que la solicitud de licencia sea sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa, pero exige previa aprobación de la Ordenanza al efecto por el Ayuntamiento y no cabe la exacción en estos supuestos de la tasa por licencia de apertura.

Durante 2014 el Tribunal Supremo ha dictado casi una treintena de sentencias relativas a ordenanzas relativas a la imposición de una tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas transportista de energía eléctrica, afirmando su compatibilidad con la normativa estatal y autonómica. Dado el gran número de estas sentencias, baste citar, por todas, la *STS de 23 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación núm. 4519/2012*.

También, como viene siendo ya habitual en los últimos años, existen numerosos (aunque ya menos) pronunciamientos jurisprudenciales que conocen de la impugnación de las ordenanzas reguladoras de las condiciones urbanísticas, medioambientales, de seguridad salubridad a que deben someterse las instalaciones de equipos de telecomunicación, telefonía móvil o radiodifusión. En estas sentencias, con los matices relativos a cada caso concreto, el Tribunal correspondiente se pronuncia acerca de la competencia estatal en esta materia y el alcance y límites de las correspondientes ordenanzas municipales. Dado el gran número de estas sentencias, baste citar, por todas, la *STS de 13 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 1618/2011*.

De igual forma, se han producido un enorme número de sentencias que anulan una Ordenanza municipal que impone una tasa por aprovechamiento especial del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil. El Tribunal Supremo las considera improcedentes tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2012 por la que se declara la vulneración de la Directiva 2002/20/CE, de autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, en caso de aplicación de un canon por derechos de instalación de recursos en una propiedad

pública o privada a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil. Dado el gran número de estas sentencias, baste citar, por todas la *STS de 27 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, recurso de casación núm. 2248/2013.

II. ACTO ADMINISTRATIVO

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

Al igual que ha sucedido en los últimos años, 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. Así, en la legislación estatal, se puede citar la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. También la Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado. Y, en la legislación autonómica, se pueden citar las siguientes, sin ánimo de exhaustividad: Ley 8/2014, de 20 de noviembre, por la que se modifica la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha; Decreto-ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía; Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears; Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León; Ley 9/2014, de 17 de julio, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior; Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas de Andalucía; Decreto 50/2014, de 18 de septiembre, por el que se amplía el Catálogo de Actividades Comerciales y Servicios a los que resulta aplicable la inexistencia de licencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Decreto 17/2014, de 14 de marzo, sobre los efectos en el otorgamiento de licencias urbanísticas, de la suspensión de la vigencia y aplicación de los apartados a) y c) del art. 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, etcétera.

Al igual que ha sucedido en los últimos años, desde la aprobación de la Directiva de Servicios, se han publicado numerosos trabajos con carácter general sobre el sistema de control municipal de actividades y servicios. Entre ellos, se pueden citar los siguientes: sobre comunicación previa y declaración responsable, en general, J. M. BAÑO LEÓN, «Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada “better regulation”» y F. E. FONSECA FERRANDIS, «Actividades comunicadas como elemento

jurídico-administrativo a considerar en el campo de investigación traslacional», ambos en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 167, 2014; D. CANALS I AMETLLER, «Reforma de la Administración Pública y unidad de mercado: incidencias en el régimen de intervención municipal en la actividad económica privada», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, 2014; y J. ESTEVE PARDO, «La deconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la ley a la contractualización», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014; F. TOSCANO GIL, «Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la directiva de servicios», en E. GAMERO CASADO (coord.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, 2014. En el ámbito local, F. VELASCO CABALLERO, «Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014; y M. J. ALONSO MAS, «El nuevo régimen de los instrumentos de intervención de las entidades locales», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Aranzadi, 2014. Más centrado en la apertura de centros comerciales, E. M. LÓPEZ TUBÍA, «Aspectos jurídicos de la implantación de centros comerciales en los mercados municipales y la protección del medio ambiente y del entorno urbano», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014.

Sobre impugnación de actos administrativos de las formas societarias municipales, D. BALLINA DÍAZ, «Reclamaciones frente a las actuaciones de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal: jurisdicción competente y legitimación de los concejales para su impugnación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014.

Sobre la Ley de Transparencia, el buen gobierno y sobre Administración electrónica, desde un punto de vista más general o más centrados en el ámbito puramente local, se han publicado numerosos trabajos, entre los que se pueden citar los siguientes: M. A. DAVARA RODRÍGUEZ, «La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 3, 2014; J. L. ARIAS MARTÍN, «Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2014; F. LÓPEZ RAMÓN, «La calidad del procedimiento de oficio», *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014; V. ALMONACID LAMELAS, «La administración electrónica y el gobierno abierto en la LRSAL», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014; J. BRINES ALMIÑANA, «Análisis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2014; A. BALLESTER ESPINOSA, «La evolución de la administración electrónica en los ayuntamientos españoles. El caso del Plan de Modernización de los Ayuntamientos de la provincia de Alicante», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 1, 2014.

En relación con el buen gobierno, se aprueba, además de la ya citada, Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En el plano autonómico, el Decreto 94/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana de Canarias; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias; la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; el Acuerdo de 3 de septiembre de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban medidas para la implantación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; en la Región de Murcia, el Decreto-ley 2/2014, de 1 de agosto, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública; la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Norma Foral Navarra 4/2014, de 6 de febrero, de transparencia y acceso a la información pública, etcétera.

En cuanto al impulso de la Administración electrónica, hay que tener en cuenta la aprobación de la Directiva 2014/55/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública. En la legislación autonómica, se aprueban, entre otras muchas normas, Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa de La Rioja; y la Ley Foral 20/2014, de 12 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, con objeto de impulsar la notificación electrónica en el ámbito tributario de Navarra.

Sobre discrecionalidad e inactividad, R. DE VICENTE DOMINGO, «Discrecionalidad e inactividad. El principio de actuación suficiente de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014.

Como se verá en el siguiente apartado, este año se ha producido un cambio en la doctrina del Tribunal Supremo relativa a la naturaleza jurídica de la relación de puestos de trabajo y, claro está, esto ha tenido un reflejo en la doctrina publicada. Así, M. PEÑA, «La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre relación de puestos de trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, 2014; y A. J. GIL FRANCO, «Elementos necesarios o estructurales de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario en el Estado y los municipios, desde las normas y la jurisprudencia», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014.

Por último, sobre notificación del acto administrativo, en general, M. J. IZU BELLOSO, «El “pie de recursos” y la notificación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 193, 2014; U. ABERASTURI GORRIÑO, «La diligencia debida en la práctica de las notificaciones en persona de los actos administrativos y la protección

de datos de carácter personal. Valoración crítica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161, 2014; M. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, «Nuevos planteamientos jurisprudenciales sobre la práctica de las notificaciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014.

2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

En cuanto a la jurisprudencia relativa a los actos administrativos dictados por la Administración local, a continuación se reseñan brevemente pronunciamientos específicamente referidos a actos administrativos adoptados por la Administración local. Junto a lo anterior, además, se exponen 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

En este periodo, especialmente destacable es, en primer lugar, la *STS de 5 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso núm. 2986/2012*, sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo, sosteniendo que lo procedente es su caracterización como acto, pues no innova el ordenamiento jurídico; se trata de un acto ordenado, aplicativo del ordenamiento jurídico, cuya eficacia se agota con su aplicación. Los pronunciamientos mayoritarios del Tribunal Supremo anteriores al año 2014 se inclinaban por considerar las relaciones de puestos de trabajo como normas o disposiciones administrativas generales. A partir de esta sentencia, se han pronunciado otras de diferentes tribunales en el mismo sentido.

E, igualmente, llama la atención, sobre la naturaleza de acto administrativo, esta vez, frente al acto político, la *STSJ de Cataluña de 13 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 213/2014*, que afirma que el acuerdo municipal objeto de impugnación que «manifiesta la voluntad del municipio de ejercer la soberanía fiscal y de iniciar los mecanismos necesarios para proteger al pago del IRPF y del IVA del Ayuntamiento a la Agencia Tributaria de Cataluña» no puede calificarse de «acto político», lo que presupondría un contenido jurídico del acto dictado en el ejercicio de funciones de dirección política o en el ámbito de las relaciones constitucionales con plenitud de efectos jurídicos, esto es, de creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas. No obstante, aclara la sentencia que «en nada se pone en duda que las reuniones, asambleas de electos, así como los fines, acuerdos y decisiones por ellas adoptados puedan gozar de plena legitimidad democrática y constituyan, «una idea perfectamente defendible en un Estado democrático», pues ello viene inicialmente avalado por principios y derechos fundamentales constitucionales tan de raíz como la libertad o el pluralismo político (art. 1.1 CE), la libre creación de estructuras de finalidad política, como partidos o asociaciones (arts. 6 y 22 CE), o la libertad ideológica y de expresión

de la misma [arts. 16.1 y 20.1.a) CE]. Pero, continúa la sentencia, que «no reside en ello el problema, sino en suponer que un poder público territorial como el municipio pueda poner sus potestades al servicio de ideas o proyectos políticos legítimos por el solo hecho de que, al margen de toda objetiva y legal decantación de sus competencias y capacidades, los miembros que ostentan la mayoría decidan aplicarlas a tal fin».

Sobre actos inimpugnables, por ser consentidos y firmes, *vid.* la *SSTSJ de Cataluña de 23 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 41/2014*; *de 10 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 10/2014*; *de 9 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 898/2013*; y *de 29 de noviembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 876/2013*.

Y, sobre control de la discrecionalidad técnica en el marco del proceso de consolidación del personal interino de las entidades locales, la *STS de 31 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), núm. 3719/2014*.

2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo

En relación con la notificación, sobre la forma correcta de llevarla a cabo, la *STS de 17 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación núm. 3075/2010*, recuerda que existe una notificación eficaz cuando se realiza en el domicilio indicado y a persona distinta del interesado, siempre que se identifique al receptor, dejando constancia en el acuse de recibo del nombre y de la relación que le une al titular del domicilio. En el caso, se hizo constar una firma y un DNI, sin que sea posible, en opinión del Tribunal, otorgar eficacia invalidante al hecho de que en el acuse de recibo emitido por el operador postal no figurara el nombre y apellidos de dicha persona ni la relación que le unía con la mercantil, pues, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, se trata de formalidades de carácter secundario, no sustancial, lo que supone que opera la presunción de que el acto llegó a conocimiento tempestivo de la entidad interesada, más cuando ésta realizó actuaciones de las que se desprende que tuvo conocimiento de tal notificación. Y la *STSJ de Castilla y León de 17 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 166/2013*, considera correcta la notificación de la inclusión obligatoria en el sistema de dirección electrónica habilitada realizada en el domicilio del administrador de la sociedad tras dos intentos fallidos de notificación en el domicilio social de la entidad.

Sobre la convalidación de la falta de notificación al interponer la reclamación económico-administrativa pertinente, la *STSJ de Madrid, de 10 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), núm. 1061/2014, recurso contencioso-administrativo núm. 966/2012*, que afirma que el defecto de falta de notificación de una diligencia de embargo, dentro del procedimiento de recaudación en periodo de apremio, queda convalidado cuando el recurrente interpone la reclamación económico-administrativa pertinente, en aplicación del art. 58.3 LRJPAC.

Ya en relación con la ejecución forzosa, la *STS de 20 noviembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación núm. 4341/2012*, se pronuncia sobre la admisión a trámite de la solicitud de suspensión de la ejecución de un acto en vía económico-administrativa sin garantía de la deuda, que exige la justificación por parte del interesado de la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación en caso de ejecución. En el caso de autos, el Tribunal Supremo confirma el pronunciamiento de la Sala de instancia al señalar que la cuestión nuclear del debate no era la concesión o no de la suspensión solicitada, sino si debió ser admitida o no la solicitud de la suspensión, por lo que el alcance del Fallo sólo podía pronunciarse sobre la procedencia de la admisión de la solicitud, y, a su vez, el TEAC debería pronunciarse sobre la suspensión solicitada. La *STS de 23 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), núm. 102/2014*, recuerda que la ejecución de un acto administrativo recurrido, antes de que el Tribunal haya resuelto la pieza de suspensión, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE y priva al recurrente de la posibilidad de que la ejecutividad sea controlada por los Tribunales, al tiempo que invade la reserva de jurisdicción. De igual forma, la *STS de 15 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 2975/2012*.

Sobre la imposibilidad de ejecución de acto, la *STSJ de Extremadura de 21 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 35/2014*, concluye que no es procedente otorgar la suspensión de la ejecución de pago de autoliquidación mientras que se tramita una reclamación económico-administrativa, porque no existe un acto administrativo que pueda ser objeto de la suspensión. El legislador ha previsto la posibilidad de que el contribuyente solicite el fraccionamiento o el aplazamiento del pago de la deuda tributaria, pero no suspender su ingreso.

2.3. Eliminación del acto administrativo

2.3.1. Recursos administrativos

De entre los actos municipales impugnados, destaca la *STSJ del País Vasco de 31 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), núm. 42/2014*, que inadmite un recurso contencioso-administrativo por existir acuerdo plenario del Ayuntamiento recurrente contrario a la interposición del recurso.

Sobre el cómputo de los plazos para la interposición de reclamaciones económico-administrativas, la *STSJ de Madrid, de 24 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), núm. 1149/2014, recurso contencioso-administrativo 1111/2012*, recuerda la jurisprudencia reiteradísima que proclama que los plazos señalados por meses se computan de fecha a fecha, iniciándose el cómputo del plazo al día siguiente de la notificación o publicación del acto, pero siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual al de la notificación. Aplicando la referida doctrina del Tribunal Supremo al supuesto de autos, se concluye que la reclamación económico-

administrativa se interpuso fuera de plazo, al día siguiente del último día de plazo, y precisa la sentencia que el art. 135.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no resulta aplicable en estos supuestos, pues dicho artículo se refiere a la presentación de escritos ante los órganos judiciales, y no ante los órganos de la Administración.

Y, por último, sobre la legitimación de los partidos políticos para impugnar actos administrativos, la *STSJ de Cantabria, de 1 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), núm. 332/2014, recurso de apelación núm. 251/2013*, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un partido político contra la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que había inadmido un recurso especial por falta de legitimación del partido político recurrente. En este contexto, recuerda la jurisprudencia consolidada sobre el concepto de «intereses legítimos», como presupuesto de la legitimación activa de las personas jurídicas, y en particular, de los partidos políticos, en procesos contencioso-administrativos, y en recursos administrativos (art. 31 LRJPAC). El FJ 4.º de la sentencia concluye destacando los siguientes puntos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo:

«a) La doctrina general que se extrae de la legitimación activa de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a los partidos políticos. De manera que este tipo de forma asociativa, por sí sola, no resulta razón suficiente para reconocer una legitimación activa general o de simple interés de legalidad, para poder recurrir en el orden contencioso-administrativo disposiciones de carácter general. El que se trate de un partido político no añade un plus en orden a la determinación de su legitimación activa, ni permite extender el ámbito del preceptivo interés legítimo de manera difusa a los objetivos o fines de interés de política general del partido.

b) El mero interés de legalidad no constituye, sin más, interés legítimo suficiente como para habilitar el acceso a la jurisdicción, sin que ello suponga una interpretación contraria al principio *pro actione*, independientemente de que sea un partido político quien recurra.

c) El que los partidos sean el cauce de la participación política, y concurran a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier actividad administrativa, si no se aprecia una conexión específica con un concreto interés, actuación o funcionamiento del partido.

d) No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Es necesario que pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en la esfera de partido político, no de manera hipotética, abstracta, general o potencial».

2.3.2. Revisión de oficio

En relación con los supuestos en los que procede la revisión de oficio existen varios pronunciamientos jurisprudenciales, entre los que se pueden citar, la *STS de 20 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 553/2012*, que recuerda que la revisión de oficio de los actos administrativos no

cabe cuando los mismos ya han sido objeto de control jurisdiccional mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, tal como ocurre en este caso. La *STS de 21 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 3843/2011*, considera procedente la impugnación de la revisión de oficio y anulación de la resolución que habilitaba al demandante para el ejercicio de la profesión de enólogo, dado que en la revisión de oficio de un acto administrativo favorable al demandante, es la Administración quien debe acreditar que concurren las condiciones necesarias para realizar dicha revisión de oficio. La *STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 10050/2014*, considera que no se alcanzan los requisitos esenciales del acto en un supuesto en el que se solicita la revisión de oficio (por nulidad de pleno derecho) de un reparto de remanente dinerario como productividad entre funcionarios municipales, con exclusión de la policía municipal y bomberos. Y, por último, la *STSJ de Galicia de 12 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 88/2014*, considera procedente la inadmisión de solicitud de revisión de oficio ya que en momento alguno se declaró la nulidad de pleno derecho de los acuerdos dictados por el tribunal calificador del proceso selectivo, sino que el propio Tribunal Superior de Justicia tan sólo ordenó que se valoraran ciertos méritos.

Sobre el límite temporal a la revisión de oficio de pruebas selectivas, la *STS de 19 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2770/2011*, recuerda y aplica su doctrina en relación con los límites temporales de la revisión de oficio de actos en vía administrativa. En concreto, se trata de la revisión de pruebas selectivas para el acceso a la función pública en las que se utilizaron distintos criterios de corrección para un mismo ejercicio, lo que supone la vulneración del derecho de acceso en condiciones de igualdad a la función pública y, por tanto, un supuesto de nulidad de pleno derecho. Frente al largo tiempo dejado transcurrir por la parte recurrente para solicitar la revisión, el Tribunal ha considerado que si la recurrente no recurrió las listas fue porque las presumió legítimas y ajustadas a las bases de la convocatoria, por lo que no puede imputarse a los particulares la pasividad en la impugnación de un vicio de invalidez que les era absolutamente desconocido. También, la *STSJ de Galicia de 12 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 88/2014* y la *STSJ de Castilla y León de 22 de noviembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), núm. 2023/2013*.

En todo caso, la solicitud de revisión de oficio no da un derecho a ella, tal y como recuerda la *STSJ de Madrid de 30 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9.ª), núm. 1698/2014*, que entiende que el art. 219 de la Ley General Tributaria no reconoce legitimación a los particulares para iniciar el procedimiento de revisión de oficio, atribuyéndoles únicamente la posibilidad de promover esa iniciación mediante la correspondiente solicitud, de la que la Administración acusará recibo, y sin perjuicio de la tramitación subsiguiente si se inicia el procedimiento.

La *STSJ de Castilla y León, Burgos, de 29 septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 215/2014, recurso de apelación núm. 31/2014*, consi-

dera incorrecta la inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio de acto en vía administrativa. Tras recordar la jurisprudencia de esta Sala sobre los requisitos para la inadmisión *a limine* de la solicitud de revisión de oficio, señala que no puede llegarse al extremo de dejar sin contenido el procedimiento de revisión de oficio mediante la realización de una argumentación de fondo importante por parte de la resolución que acuerda la inadmisión de la solicitud. Así, en el supuesto de autos, en el escrito de solicitud de revisión de oficio se alegan causas de nulidad, que la Administración y la sentencia apelada desvirtúan llevando a cabo una cuidadosa y meticulosa fundamentación y considerando interpretaciones sobre los distintos aspectos discutidos para fundamentar la solicitud de revisión de oficio, sustituyendo total y absolutamente al Consejo consultivo y por consiguiente alterando totalmente el procedimiento establecido por la propia Ley 30/92 para la revisión de oficio, pues las causas de inadmisibilidad establecidas en la ley no pueden ser consideradas con la enorme amplitud que recoge la resolución impugnada y la sentencia apelada.

En relación con la legitimación para instar el procedimiento de revisión de oficio, la *STSJ de Cataluña de 31 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, núm. 232/2014, afirma que no es ajustado a Derecho reconocer como sujetos legitimados para instar el procedimiento de revisión de oficio ni la Administración estatal, ni la Administración autonómica, respecto de actos dictados por la Administración local.

Por último, sobre el alcance de las facultades de revisión de los órganos económico-administrativos destacan las *SSTS de 15 y 29 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, recursos de casación 3 núm. 948/2012 y de casación para la unificación de doctrina núm. 1014/2013. En particular el Tribunal afirma que sólo pueden ordenar la retroacción de actuaciones en el supuesto de anulación por defectos o vicios formales, en orden a su subsanación. Ahora bien, aunque la retroacción sea improcedente en el supuesto de anulación por motivos de fondo, la Administración podrá girar una nueva liquidación en sustitución de la anulada si no se ha producido la prescripción, y si no incurre de nuevo en el mismo error.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

En 2014, entre las abundantes novedades doctrinales relativas a la simplificación del procedimiento administrativo y al principio de transparencia y al llamado «buen gobierno», se pueden citar las siguientes: los trabajos incluidos en las *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014; los trabajos que integran E. GAMERO CASADO (coord.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, 2014; L. A. BALLESTEROS MOFFA, «La ausencia de respuesta a las solicitudes y reclamaciones de

acceso a la información pública: ¿el caballo de Troya de la transparencia?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161, 2014, y «La inactividad de la Administración frente al “derecho a saber” del ciudadano», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 22, 2014; B. MORENO SERRANO, «Procedimiento administrativo. La factura electrónica: un paso más hacia una administración sin papeles», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 1, 2014; J. MESEGUER YEBRA, «El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014; A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «La búsqueda de la eficacia en la simplificación o supresión de los procedimientos administrativos», en F. BALAGUER CALLEJÓN y E. ARANA GARCÍA, *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, vol. 1, 2014; J. E. SORIANO GARCÍA, «Administrado y Administración. Administración y administrado: un abecedario incompleto de reformas administrativas para convertirle en ciudadano», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014.

Sobre legitimación activa ante la Administración y ante los Tribunales, E. CARBONELL PORRAS (dir.) y R. CABRERA MERCADO (comp.), *Intereses colectivos y legitimación activa*, Aranzadi, 2014.

Sobre caducidad del procedimiento administrativo, J. TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA, «Problemas relativos a la caducidad de los procedimientos administrativos», en M. A. RECUERDA GIRELA (coord.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho administrativo*, Civitas, 2014.

Ya específicamente referido a diferentes cuestiones relativas a los procedimientos administrativos locales, M. A. GARACÍA VALDERREY, «Procedimiento administrativo relativo a la disolución de una sociedad limitada en la que participa una corporación local», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2014; J. BRINES ALMIÑANA, «La previa publicidad, en la web municipal, en el marco de la Ley de Transparencia y del principio de información, del contenido de los asuntos del orden del día a someter al Pleno», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, 2014; I. MARTÍN DELGADO, «El acceso a los datos del padrón por administraciones públicas distintas de la municipal en materia de extranjería», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161, 2014.

2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2014, en relación con los procedimientos administrativos, en realidad, no existen muchos pronunciamientos jurisprudenciales que sean especialmente determinantes, llamativos o específicos del ámbito local. Junto a lo anterior, sí 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 enunciados a continuación.

Sobre la subsanación en los procedimientos selectivos, la *STS de 30 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), recurso núm. 2331/2013*, recuerda la jurisprudencia de la Sala sobre la cuestión de la subsanación según el art. 71 de la LRJPAC en los procedimientos selectivos, y en particular, en relación con la justificación de los méritos ante la negativa de la Administración a aceptar documentos que juzgaba no ajustados a las bases de la convocatoria. De esta forma, se considera excesivo y, por tanto, no acorde con el principio de proporcionalidad, privar de la valoración de un mérito a quien había acreditado en tiempo los aspectos sustantivos del mismo aunque no hubiera satisfecho alguno de los meramente formales. Sobre la anulabilidad de la resolución de un concurso-oposición por vulneración de las bases de la convocatoria, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 20 de junio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 420/2014*. Por su parte, la *STSJ de Madrid de 3 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 1042/2014 de 3 de diciembre, recurso de apelación núm. 850/2013*, entiende conforme a Derecho la resolución impugnada declarando la caducidad sin haberse resuelto la petición de prórroga del recurrente para subsanación, dado que, puesto de manifiesto en el recurso de reposición, se le admitió al recurrente que presentase nueva documentación. Por ello, no se produjo indefensión, ni puede caber la retroacción del procedimiento en cuanto que de facto se le concedió la prórroga solicitada.

Ya en el ámbito de la tramitación del procedimiento, y en relación con la eficacia probatoria de actas y denuncias formuladas por los agentes municipales en el ejercicio de sus funciones y la no vulneración del principio de presunción de inocencia, la *STSJ de Madrid de 3 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), núm. 169/2014*.

En relación con el derecho a la obtención de copias de documentos incorporados correspondiente a un Plan General de Ordenación en el curso de su tramitación, la *STS de 9 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 1944/2012*, recuerda que los derechos reconocidos en los arts. 35.ª) y 37 LRJPAC son distintos, en la medida que los titulares del primero son sólo los interesados (o, si se prefiere, los ciudadanos en cuanto interesados), y los del segundo lo son los ciudadanos en general, sin necesidad de ostentar la referida condición; y son también diferentes los momentos en que cada uno de ambos derechos es susceptible de ser ejercitado, pues el primero se puede hacer valer «en» el procedimiento, esto es, estando el procedimiento en el curso de su tramitación, y el segundo sólo puede ejercerse «tras» el procedimiento o, si se prefiere, cuando dicho procedimiento ya esté terminado.

Las *SSTS de 1 y 10 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recursos de casación núm. 3815/2013 y 1565/2012*, se pronuncian sobre la exclusión de dilaciones imputables al contribuyente en el cómputo del plazo máximo de duración de las actuaciones de la Inspección.

En lo que hace a la terminación del procedimiento, y en relación con el silencio administrativo, la *STS de 14 octubre 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 2007/2012*, recuerda la jurisprudencia sobre qué debe

de entenderse por «procedimientos iniciados a solicitud del interesado» a los efectos de la regulación del silencio positivo contenida en el art. 43 de la Ley 30/92. Es equivocado considerar que cualquier petición del administrado dé lugar a «un procedimiento iniciado a solicitud del interesado», con la consecuencia de que si no se contesta por la Administración en el plazo máximo establecido para resolver, debe considerarse estimada por silencio. En este punto se constata una diferencia sustancial con la regulación del silencio administrativo negativo de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que se refería a la falta de respuesta a cualquier petición, mientras que el art. 43 LRJPAC no se refiere a peticiones sino a procedimientos. Así, iniciado por la Administración un procedimiento de oficio, cualquier petición de un interesado legítimo que no tenga otra base de pedir que los datos y hechos que obran en dicho procedimiento no puede considerarse una solicitud autónoma con respecto a aquél y por eso de ningún modo es apta para dar lugar a uno de «los procedimientos de solicitud del interesado» a los que se refiere el art. 43 como presupuesto de una eventual estimación de lo solicitado por silencio positivo.

En términos similares, la *STS de 28 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 4766/2011*, entiende que una solicitud de cancelación de la formulación de productos fitosanitarios por determinadas empresas se trata de una solicitud inserta dentro de un procedimiento arbitral iniciado de oficio por la Administración, declarado concluido y no impugnado por los interesados. Según la sentencia de instancia, esto no solo implica que no cabe recurso de alzada sino que, precisamente por no tratarse de un procedimiento administrativo iniciado por solicitud del interesado, no entra en juego el efecto positivo del silencio en los términos previstos por el art. 43 LRJPAC. La Sala confirmó el pronunciamiento de la instancia, que señalaba que la solicitud de la recurrente estaba inserta dentro del procedimiento arbitral, por no tener realmente un significado autónomo con respecto a aquél. Y completó el razonamiento con una observación adicional de interés, en los siguientes términos:

«Incluso si se admitiese a efectos puramente argumentativos que la solicitud de 6 de junio de 2009 dio origen a un procedimiento administrativo autónomo, la falta de respuesta expresa de la Administración no podría producir el efecto estimatorio pretendido por la recurrente. La razón por la que, habida cuenta de las circunstancias del presente caso, no cabría el silencio administrativo ni siquiera si se entendiese que el procedimiento administrativo se había iniciado a solicitud del interesado es que, como muy atinadamente subrayan las empresas codemandadas en su escrito de oposición al recurso de casación, la finalidad perseguida con la solicitud de 6 de junio de 2009 no era tanto el reconocimiento de un derecho de la recurrente, como la supresión de una situación jurídica favorable [...] en que ellas se encontraban. Y esta supresión de la situación jurídica favorable de terceros se produciría, de acogerse la tesis de la recurrente sobre el silencio administrativo positivo, sin que las personas afectadas hubieran sido oídas dándoles la oportunidad de defender sus intereses. La audiencia del interesado, máxime cuando puede verse privado de un derecho o interés, es un principio general del procedimiento administrativo con anclaje en el art. 105 CE, que no puede ser soslayado. Ello significa que, a la hora de determinar el alcance del silencio administrativo positivo, no puede pasarse por alto si las personas eventualmente afectadas han tenido ocasión de hacerse oír» (FJ 3.º).

También la *STS de 5 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación 3738/2012*, recuerda la jurisprudencia que clarifica el régimen del silencio administrativo aplicable al procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos, en los siguientes términos: en la tramitación de planes de iniciativa pública municipal, que deben ser aprobados definitivamente por la Administración autonómica, rige el silencio administrativo positivo, y en el de aprobación de planes de iniciativa particular, el silencio es negativo, pues los particulares no pueden adquirir por silencio facultades relativas al servicio público, cual es la ordenación y ejecución urbanísticas. En el caso de autos, el Plan no fue objeto de aprobación por silencio, dado que en el expediente que se sometió a aprobación faltaban documentos esenciales y quedó acreditado que no existió ningún tipo de inactividad formal en el trámite de aprobación definitiva.

Sobre licencias municipales y silencio administrativo, la *STSJ de Madrid, de 15 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 3/2014, recurso contencioso-administrativo núm. 925/2013*, se pronuncia sobre el régimen del silencio positivo de las licencias de funcionamiento en el ámbito de los espectáculos públicos según el art. 8 de la Ley 17/1997, de Espectáculos Públicos y Actividades Públicas. En el caso de autos, no constaba que la entidad recurrente hubiera procedido a comunicar al Ayuntamiento la finalización de las obras o de las medidas correctoras ni que transcurrido el plazo de un mes sin que el Ayuntamiento a través de sus servicios técnicos hubiera girado visita de comprobación se hubiera realizado la comunicación de inicio de actividad, por lo que no podía entenderse adquirida la licencia por silencio.

Sobre caducidad de procedimiento administrativo sancionador, la *STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 9 de enero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 19/2014, recurso contencioso-administrativo 1166/2010*, estima el recurso presentado al considerar que efectivamente había caducado el procedimiento administrativo sancionador incoado a la recurrente en materia de urbanismo. No basta que la resolución de ampliación del plazo y la resolución sancionadora se hayan dictado dentro del plazo legal, sino que es preciso que tanto una como otra se hubieran notificado dentro del mencionado plazo o constara acreditado el intento de notificación personal infructuoso por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales. Y, la *STSJ de Andalucía (Sevilla) de 13 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 244/2014*, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, afirma que la caducidad de una licencia municipal para la instalación de un establecimiento comercial no opera de forma automática por la simple inactividad del titular de la licencia, sino que exige un acto declarativo de dicha caducidad previa la tramitación del correspondiente expediente.