
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-4436-1855

Palabras clave: Ordenanzas locales; normas jurídicas municipales; acto administrativo; procedimiento administrativo.

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

SUMARIO: 1. NORMAS MUNICIPALES: 1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación. 1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—2. ACTO ADMINISTRATIVO: 2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación. 2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos: 2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control. 2.2.2. Requisitos del acto administrativo. 2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.2.4. Eliminación del acto administrativo.—3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación. 3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.

1. NORMAS MUNICIPALES

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

A lo largo de 2021 se han publicado trabajos en relación con el sistema de fuentes de Derecho administrativo en general, pero también con referencia a la potestad normativa local, entre los que se puede citar las dos aportaciones de J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO: *Sistema de fuentes del Derecho administrativo: La dirección de la Administración a través del Derecho*, Marcial Pons, y «Sistema de fuentes del Derecho Administrativo», en J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, G. DOMÉNECH PASCUAL y L. ARROYO JIMÉNEZ (coords.), *Tratado de Derecho Administrativo, Vol. 1. Introducción. Fundamentos*, Marcial Pons, pp. 777-860. Más concretamente referida al ámbito local, F. VELASCO CABA-

LLERO y J. CASTILLO ABELLA, «Fuentes del Derecho local», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Marcial Pons, pp. 73-106; F. VELASCO CABALLERO, «Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de covid-19», *Anuario de Derecho Municipal*, IDL-UAM, núm. 14 (2020), 2021, pp. 23-45; F. LÓPEZ RAMÓN, «La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma», *Revista de Administración Pública*, núm. 214, 2021, pp. 57-98, que pone el foco sobre el grave problema de la calificación de los vicios de los reglamentos, que afecta con particular intensidad a los planes urbanísticos.

En N. A. GUILLÉN NAVARRO, «Los bandos de alcaldía en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 210, 2021, pp. 125-158, se analiza el bando de alcaldía desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial, delimitando su posicionamiento en el entramado normativo local.

Entre los trabajos publicados este año existen algunos relativos a la potestad normativa local y las competencias locales y concretas ordenanzas municipales, como: J. M. AGUIRRE I FONT, «La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 15, 2021, pp. 24-41; L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, «Municipalities and infrastructures of information society», *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, núm. 61, 2021, pp. 343-379, sobre las ordenanzas reguladoras de esta materia, que imponen limitaciones a la creciente instalación de infraestructuras que permitan un desarrollo adecuado de servicios propios de la denominada sociedad de la información.

Sobre aspectos concretos relativos a la potestad sancionadora, M. REBOLLO PUIG, «Sucesión de normas administrativas sancionadoras: irretroactividad y excepciones», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 16, 2021, pp. 6-32; M. CASINO RUBIO, «La graduación *ad hoc* de las infracciones. Motivos para la discusión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 16, 2021, pp. 53-70.

Y, por último, relacionado con el procedimiento de elaboración de las ordenanzas, en la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal puede alegarse omisión o la insuficiencia del informe técnico-económico, solo si es determinante de la configuración, coste global y reparto del importe de las tasas. La simple actualización de la tarifa no exige nuevo informe. C. XIOL RÍOS, *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8, 2021, pp. 165-171. Sobre esta cuestión, *vid.* también siguiente apartado que incluye jurisprudencia al respecto.

1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2021 se han producido pronunciamientos en relación con la competencia normativa local, sus límites, alcance, su relación con normas de rango legal y, en su caso, con el respeto a supuestos de reserva de ley. Así, sobre la competencia municipal,

la STS 54/2021, de 25 de enero (rec. núm. 2793/2019), que afirma que, en los municipios de gran población, una de las potestades de especial relevancia que ostenta el pleno es el ejercicio de la potestad reglamentaria, inherente para la efectividad del principio de autonomía local [art. 137 *in fine* CE y arts. 2 y 4.1.a) LBRL]. Por tanto, pese a que la Junta de Gobierno Local ostenta potestad reglamentaria [art. 127.1.a) LBRL], no por ello se le sustrae al Pleno del ejercicio de esta potestad. En consecuencia, el Tribunal Supremo concluye que, en los municipios de gran población, el Pleno queda configurado como un órgano de máxima representación política, debate y control. No obstante, también es un órgano administrativo y, como tal, ejerce su potestad reglamentaria sobre todas las materias. Ello le permite regular aquellas cuyo ejercicio es competencia de los órganos ejecutivos, administrativos o de gobierno, concretamente de la Junta de Gobierno Local.

La STS de 12 de julio de 2021 (rec. de casación núm. 8063/2019) fija como cuestión que presenta interés casacional objetivo determinar «si la distancia mínima (250 m) a viviendas u otros lugares de permanencia habitual de personas, exigida en el art. 52.3 de la Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente de Madrid para la instalación de hornos crematorios, posee sustento legal habilitante y cumple los requisitos de proporcionalidad y no discriminación legalmente establecidos». El Tribunal Supremo realiza su análisis partiendo de una doble perspectiva. De una parte, la regulación establecida en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. De otra parte, precisa el alcance del control municipal de actividades establecido en el art. 84 *bis* de la Ley de Bases de Régimen Local. Desde estas premisas, el Tribunal concluye que «la distancia a núcleos poblados, establecida en el art. 52.3 de la Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente de Madrid de 1985, puede ser considerada un requisito con sustento legal para obtener autorización para instalar hornos crematorios cuando esté justificada por razón de la protección de la salud y del medio ambiente, pero solo cuando otros requisitos o medidas limitativas menos restrictivos (como el control de emisiones en la fuente de origen) sean insuficientes, por sí solos, para garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente». Además, «la aplicación de esta medida limitativa debe realizarse de forma no discriminatoria, esto es, de modo que no dé lugar a desigualdades de trato no justificadas entre quienes ejerzan la actividad y quienes pretendan acceder a dicho ejercicio». Y, para llegar a esa conclusión, realiza una interpretación «conforme» de la Ordenanza.

En cuanto al procedimiento de elaboración, la STJ de Islas Baleares de 28 de junio de 2021 (rec. contencioso-administrativo núm. 345/2017) analiza la ordenanza municipal reguladora de la ocupación de la vía pública aprobada definitivamente por el Pleno municipal del ayuntamiento. En su tramitación el ayuntamiento cumplió con el trámite de información pública del texto propuesto previo a la aprobación definitiva, pero no hubo consulta pública previa incumpliendo lo que establece el art. 133 LPAC. Al respecto el Tribunal afirma que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 133 esa consulta previa resulta imperativa y así se deduce cuando señala el párrafo primero de ese apartado 4 los casos en que «podrá prescindirse» de esos trámites, por lo que debe interpretarse que, de no es-

tar en tales casos, la consulta previa ha de realizarse. Y tales casos son, cuando se trate de normas presupuestarias o bien organizativas, o, cuando existan razones graves de interés público que así lo justifiquen. Y el ayuntamiento no ha podido justificar ni entonces, ni tampoco ahora, que concurrieran tales razones. Además de esos dos supuestos, el párrafo segundo del apartado 4 permite omitir también ese trámite de consulta si la norma no tuviere un impacto significativo en la actividad económica y no imponga obligaciones a los destinatarios. Y es evidente que sí impone obligaciones a los destinatarios titulares de las actividades, que incluso puede conducirles en caso de incumplimiento a un régimen sancionador. En definitiva, la información pública prevista en el art. 133 LPAC se configura por el legislador como un trámite preceptivo y no meramente facultativo del que podrá prescindirse solo en los determinados y concretos casos expuestos. Tampoco se está en el caso previsto de la DA 1.^a de la LPAC punto 1.º como justificativa de no tener que hacer esa consulta previa. En efecto, esa disposición señala: «Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales». El principio de especialidad se contempla en función de los procedimientos regulados en leyes especiales «por razón de la materia». Y ello lo refuerza más si cabe el punto 2.º de esa misma disposición adicional. No es el caso de autos, que se circunscribe al procedimiento genérico de elaboración de normas que, aunque regulado en las leyes propias reguladoras de las entidades locales, desde luego también están sujetas a lo dispuesto en la LPAC que les es de aplicación con arreglo al art. 2.c) LPAC, que les vincula lo señalado en el art. 133. La conclusión para el Tribunal es que la omisión de ese trámite de consulta previa implica un defecto sustancial que comporta la nulidad de la ordenanza, con arreglo a lo previsto en el art. 47.2 LPAC.

Sobre una Ordenanza municipal en materia de subvenciones y plan estratégico y su procedimiento de aprobación especial se pronuncia la STS de 4 de marzo de 2021 (rec. de casación núm. 4939/2019) que analiza la desestimación en la instancia del planteamiento de la cuestión de ilegalidad de la ordenanza del Ayuntamiento de Aduna reguladora de subvenciones individuales para gastos de transporte por visitas a personas internas en centros penitenciarios. La respuesta del Tribunal Supremo determina que «el art. 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe ser interpretado en el sentido de que la aprobación de un Plan Estratégico de Subvenciones, con carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituye un requisito esencial del procedimiento subvencional, de modo que el incumplimiento de esa obligación, por parte de la Administración pública o ente público convocante de las ayudas públicas, determina la nulidad de la Orden de convocatoria de la subvención. A través del planteamiento de una cuestión de ilegalidad, cuya regulación procedimental se establece en los arts. 27 y 123 LJCA, el juez o tribunal promoviente puede aducir todas aquellas infracciones del ordenamiento jurídico que pudieran determinar la invalidez de la disposición general por ser disconforme a Derecho, sin que la circunstancia de que el recurso contencioso-administrativo, entablado contra un acto de aplicación de una

disposición general, se interponga por una Administración pública, que tenga atribuidas funciones de control de la legalidad de la actuación de otra Administración pública, cualifique la posición jurídica de aquella en el proceso jurisdiccional».

La STS 708/2021, de 20 de mayo (rec. núm. 6212/2019), se centra en determinar si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal reguladora de la tasa de basura, cabe alegar la omisión o insuficiencia de los informes técnico-económicos a los que se refiere el art. 25 de la Ley de Haciendas Locales. El Tribunal Supremo recurre a la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia y dispone que, en el marco de una impugnación indirecta de una disposición general, prevista en el art. 26 LJCA, *a priori*, cabría alegar la omisión o insuficiencia de los informes técnico-económicos previstos en la Ley de Haciendas Locales. Sin embargo, en el ámbito de una impugnación indirecta de una disposición general que únicamente se limita a actualizar el importe de las cuotas tributarias y, por tanto, no innova la norma en el resto de las determinaciones fiscales, la impugnación indirecta solo podrá referirse a ese punto en que la ordenanza modifica la ya existente. Por ello, esta imposibilidad jurídica alcanza a la cuestión de ilegalidad derivada de la anulación del acto de aplicación mediante sentencia firme, fundada en la invalidez de un precepto reglamentario. Esto significa que no puede anularse, con efectos *erga omnes*, los preceptos de una ordenanza por la insuficiencia o inexistencia de la memoria a la que se refiere el citado art. 25, si la denuncia se refiere a los elementos normativos integrantes de la cuantía de la tasa y que han sido objeto de aprobación en versiones anteriores de esa ordenanza.

La STS 275/2021, de 25 de febrero (rec. de casación núm. 1986/2019), se centra en analizar la ordenanza reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local de las instalaciones de transporte de energía del Ayuntamiento de Grandas de Salime. En concreto, si sus preceptos son contrarios al principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 de la Constitución o al art. 16.1. *b*) de la Ley de Haciendas Locales. El Tribunal estudia la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y dispone que la redacción de los preceptos objeto de la controversia no es correcta, pero ello no conlleva que sean contrarios al principio de seguridad jurídica automáticamente.

2. ACTO ADMINISTRATIVO

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

A lo largo de 2021 se han publicado numerosos trabajos en relación con la implantación de la Administración electrónica (*vid.* los trabajos que se citan en el apartado siguiente, sobre «Procedimiento Administrativo»). En este apartado podemos citar, R. PÉREZ SÁEZ, «La presentación presencial de un recurso administrativo por parte de un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente con la administración es un defecto subsanable, de manera que se tendrá por presentación presencial», *La administración*

práctica: enciclopedia de administración municipal, núm. 11, 2021 (*vid.* jurisprudencia en apartado siguiente).

Sobre los mecanismos administrativos de control (municipales o no) de actividades y servicios: J. A. CHINCHILLA PEINADO, «¿La declaración responsable como nuevo paradigma de control en el ámbito urbanístico?», *Anuario de Derecho Municipal, IDL-UAM*, núm. 14 (2020), 2021; R. PÉREZ SÁEZ, «En el otorgamiento de licencias de actividad deben ponderarse las diferentes medidas limitativas que garanticen la protección de la salud humana y el medio ambiente y aplicar la que sea menos restrictiva para la libertad de ejercicio de la actividad», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 10, 2021. También vinculado con lo anterior, F. J. SOSPREDA NAVAS, «La autorización judicial de medidas sanitarias limitativas o restrictivas de derechos fundamentales», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8, 2021; J. CANTERO MARTÍNEZ, «La intervención administrativa en los derechos fundamentales de las personas por motivos de salud pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 210, 2021.

En relación con la impugnabilidad del acto administrativo, A. EZQUERRA HUERVA, «Luces y sombras en el régimen de impugnación de convocatorias de empleo público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 216, 2021; F. J. SOSPREDA NAVAS, «La impugnación de los actos consentidos por la vía del procedimiento de revisión de oficio», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8, 2021.

Sobre inactividad administrativa, J. E. CANDELA TALAVERA, «La protección de los derechos de los vecinos y la inactividad de los Ayuntamientos», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 2, 2021.

Varias aportaciones doctrinales vinculadas con el acto presunto: E. DESDENTADO DAROCA, «Silencio positivo, revisión de actos y cosa juzgada», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 119, 2021; C. XIOL RÍOS, «La licencia urbanística obtenida por silencio positivo, si ha ganado firmeza, mantiene su validez, aunque el plan urbanístico que la hizo posible sea anulado posteriormente», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 2, 2021; M. A. RECUERDA GIRELA, «La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 109, 2021.

En relación con una sentencia que se cita en el apartado siguiente, J. P. LÓPEZ PULIDO, «Ponderación del interés del menor afectado, en supuestos de desalojo como consecuencia de la ejecución forzosa de actos urbanísticos», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 3, 2021.

Sobre notificación del acto administrativo, M. L. HIGUERAS HUESO, «Las notificaciones administrativas electrónicas en el ámbito tributario: sujetos obligados, trascendencia del aviso en la validez de la notificación, tutela judicial efectiva y principio de confianza legítima», *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2021; A. GÓMEZ EXPÓSITO,

«Doble notificación y determinación del *dies a quo*: fin de la polémica», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 244, 2021.

Y, por último, F. J. VILLAR ROJAS, «El régimen jurídico del acto firme dictado en aplicación de un reglamento posteriormente anulado», *Revista de Administración Pública*, núm. 215, 2021, que analiza qué clase de actuaciones merecen la calificación de acto administrativo firme, qué es lo que protege esa cualidad y cuál sea el régimen jurídico al que queda sujeto, con el fin de aclarar cómo se integra y relaciona con el ordenamiento que reaparece tras la declaración de nulidad de la norma, con el que, de ordinario, resultará disconforme o contradictorio.

2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

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

2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control

En relación con la impugnabilidad, las SSTs de 2 de noviembre de 2021 (JUR 2021/337401 y JUR 2021/337133) se pronuncian sobre legitimidad de los partidos políticos y el alcance de la acción popular de índole política. Considera el Tribunal que no puede sostenerse el reconocimiento general de la acción procesal a los partidos políticos, por muy relevante que sea su función constitucional pues, de hacerlo, estaríamos ante una legitimación universal para impugnar cualquier acto que tuviera naturaleza, incidencia o repercusión política, por la mera invocación de su relación con los fines generales de su acción política en la que se incluye el control al Gobierno, pues ello equivaldría a establecer, en definitiva, una acción popular de carácter político, sin expresa previsión legal. La ampliación de su legitimación exige una habilitación legal expresa. Nuestra jurisprudencia resulta abrumadora al declarar que no concurre, con carácter general, la legitimación activa de los partidos políticos para impugnar cualquier actuación de las distintas Administraciones públicas y de los gobiernos correspondientes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, que consideren que resulta disconforme con el ordenamiento jurídico, salvo aquellas actuaciones que afecten a la esfera de sus derechos e intereses legítimos. Esto no supone la creación de zonas de «impunidad»: estos actos serán recurribles por quien ostente la correspondiente legitimación, pero la jurisdicción contencioso-administrativa no es el lugar adecuado para dirimir controversias suscitadas en la defensa de intereses de carácter político, al margen de las reglas sobre la legitimación establecidas por la ley con carácter general.

Por el contrario, en su Voto particular, el magistrado don Antoni Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, compartiendo la inexistencia de una legitimación incondicionada y general de los partidos políticos para impugnar actos del Gobierno, afirma que la decisión de inadmisión acordada conlleva una interpretación y aplicación restrictiva del interés legitimador que regula el art. 19.1 LJCA que no se ajusta a la doctrina constitucional que, con apoyo del principio de *pro actione* y para una adecuada delimitación del derecho a la tutela judicial efectiva, proscribire las interpretaciones excesivamente rigoristas de los obstáculos procesales que impiden el acceso a una primera decisión sobre el fondo. Por su parte, el magistrado don José Luis Requero Ibáñez, aun compartiendo parte de la argumentación del criterio mayoritario de la Sala, discrepa en la parte final del argumento al entender que el partido demandante tiene, al menos, interés en que la Sala se pronuncie sobre si puede enjuiciar esos extremos y, llegado el caso, que haga un juicio de legalidad. A esto se une el interés concreto para que, al menos y en el peor de los casos, se le diga o que no puede enjuiciar esos aspectos por razón de la naturaleza de acto político que tiene el nombramiento impugnado o que no existe una falta de imparcialidad e independencia. Por ello, entiende que debería haberse desestimado la causa de inadmisibilidad y, entrando en el fondo, debería haberse dictado una sentencia que se pronunciase sobre el alcance del enjuiciamiento del acto.

Sobre la impugnación de actuación material constitutiva de vía de hecho, la STS de 1 de octubre de 2021 (JUR 2021/327542) afirma que los sucesivos requerimientos de cese de una actuación constitutiva de vía de hecho, por ocupación de propiedad privada, ante la persistencia de la vía de hecho tiene como efecto la reapertura del plazo para interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

En relación con la tipología de los actos administrativos, la STS de 26 de enero de 2021 (RJ 2021/256) desestima el recurso presentado frente a la inadmisión de recurso contencioso-administrativo formulado frente a una circular. Tras exponer la jurisprudencia consolidada sobre las instrucciones y órdenes de servicio, en el caso concreto, señala la Sala que la circular cuestionada no pretende innovar el ordenamiento jurídico, regulando las conductas de los ciudadanos, sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes de la Dirección General que la dicta a los que imparte unas determinadas pautas de interpretación sobre un requisito contenido en una norma. Confirma la Sala que se trata de un acto inimpugnable, ya que la citada circular no tiene carácter normativo, tiene eficacia meramente interna y sin efectividad respecto a terceros distintos de las unidades y órganos a los que va dirigida, por lo que se acomoda a lo regulado en el art. 21 LRJPAC (actual art. 6 LRJSP).

La STS de 3 de febrero de 2021 (RJ 2021/564) señala que la Administración, en ejecución de una resolución que acuerda el restablecimiento de la legalidad, que tiene carácter definitivo, pero no firme por estar jurisdiccionalmente impugnada, puede dar satisfacción extraprocesal a una pretensión de declaración de caducidad de la misma ejercitada en el proceso, en tanto este proceso se encuentra pendiente y aunque dicha resolución se encuentre en fase de ejecución. Dado que no se ajusta a dicha interpretación

la sentencia recurrida, que no distingue con nitidez entre los conceptos de resolución definitiva en vía administrativa y resolución firme, la Sala estima el recurso de casación planteado.

La STSJ de Castilla y León, Burgos, de 19 de febrero de 2021 (RJ 2021/123336) recuerda la jurisprudencia que distingue entre actos de mero trámite y actos de trámite cualificados. En el caso de autos, señala que la resolución de las alegaciones a la lista provisional de aprobados es una actuación preparatoria de otras actuaciones posteriores, las cuales deben seguirse hasta el dictado de una resolución final, pero para la apelante supone la finalización del procedimiento selectivo, por lo que para ella tiene la naturaleza de acto de trámite cualificado.

2.2.2. *Requisitos del acto administrativo*

En relación con el alcance de la exigencia de motivación de los actos administrativos, la STS de 27 mayo de 2021 (RJ 2021/2586) enjuicia un supuesto en el que un funcionario de carrera fue cesado en el puesto de libre designación de «Subdirector de Comunicaciones del Organismo Autónomo Informática del Ayuntamiento de Madrid». La motivación dada al cese fue «razones organizativas». Expone la sentencia que, a diferencia de lo que sucede con el personal eventual, los funcionarios de carrera que acceden a puestos provistos por el sistema de libre designación desempeñan funciones propias de su específica competencia funcional. Ello significa que, si bien la confianza es consustancial a esa clase de puestos —es precisamente lo que justifica que no sean provistos según criterios objetivos y reglados—, el cese en los mismos puede afectar a la reputación y a las expectativas de carrera de los funcionarios que los ocupan. De aquí que estos tengan derecho a que la Administración manifieste las verdaderas razones de su decisión, que no por ello deja de ser libre en cuanto al fondo. Ante un caso similar, la STS de 31 mayo de 2021 (RJ 2021/2588) puntualiza que la motivación de los actos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales ha de ser expresa, clara y comprensible, señalando las razones por las que debe ser cesado quien ocupaba un puesto como funcionario nombrado por el sistema de libre designación. Esta motivación se basa en una interpretación normativa del art. 35.1. *i*) LPAC. Y la motivación que expresa, en este caso resulta que no es suficiente, pues aun cuando expresa razones de tipo organizativo y estructural, sin embargo no expresa los motivos por los que dichos cambios en la organización y estructura determinan la falta de idoneidad del funcionario cesado. La sentencia puntualiza, en este sentido, que el acceso de un empleado público a un puesto de trabajo por el sistema de libre designación supone una «apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto» (art. 80.1 del Estatuto Básico del Empleado Público). La relevancia de esa exteriorización de los motivos del cese en el puesto cubierto por el indicado sistema de libre designación no cumple, en este caso, con el umbral de exigencia propio de la motivación de los actos administrativos en general, y de los discrecionales en parti-

cular. Pues, más allá de referencias generales a los cambios organizativos, no se descende a expresar las razones del cese en el concreto puesto de trabajo que venía desempeñando, identificando por qué el recurrente ha devenido inidóneo para desempeñar el mismo puesto tras los cambios organizativos realizados. Además, el Alto Tribunal añade que, a tenor de su propia jurisprudencia, aunque el funcionario que ocupa un puesto de libre designación no se encuentra cubierto por la inamovilidad en el cargo, y que su cese tiene un componente de libre apreciación evidente, sin embargo ello no exime a la Administración de motivar suficientemente las razones de la decisión, pues precisamente en estos casos hay que intensificar dichas razones para evidenciar que la actuación administrativa responde a una correcta interpretación del ordenamiento jurídico.

También referido a un acto del Ayuntamiento de Madrid, la STSJ de Madrid de 6 mayo de 2021 (JUR 2021/228058) anula un acuerdo municipal por el que se decide el cambio de nombre de una calle con base en el previo informe del Comisionado de Memoria Histórica. El Tribunal entiende que el Comisionado se configura como «un órgano consultivo creado *ad hoc* (de asesoramiento y propuesta, en los términos del acuerdo de creación) de las actuaciones municipales para el cumplimiento de la Ley 52/2007, y en concreto, por lo que a este procedimiento interesa, debiendo llevar a cabo una propuesta de modificación del callejero de Madrid para el cumplimiento de los arts. 1 y 15 de la citada ley». Y, por tanto, como tal órgano de asesoramiento, ni siquiera vincula al Pleno Municipal, que podría incluso apartarse de sus criterios, si bien motivando su discrepancia [art. 35.1.c) LPAC]. Sus informes, en consecuencia, y a falta de disposición en contrario, no son vinculantes (art. 80.1 LPAC). Por todo ello, señala la sentencia, que el Acuerdo municipal por el que se decide el cambio del nombre de la calle tiene que ser motivado de forma suficiente, que contenga las razones por las cuales es posible subsumir la conducta de la persona a la que hace referencia la denominación de la calle en la previsión del art. 15.1 de la Ley 52/2007, de manera que a través de los motivos ofrecidos pueda constatarse la «exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura». Máxime cuando el Comisionado no ofrece ninguna motivación adicional. En este sentido, la sentencia no comparte la afirmación realizada por el letrado consistorial relativa a que la justificación de la propuesta va más allá de lo estrictamente reflejado en el informe aprobado en virtud de la propia calidad del criterio profesional y pericial de los miembros del Comisionado, manifestando que «no se les pide tanto que describan minuciosamente la justificación de su propuesta, como la presentación de la misma, avalada por su conocimiento». Porque considera el Tribunal que «tal aserto conduciría a considerar que no resultaría necesaria la motivación de los informes de los órganos consultivos, atendiendo, precisamente, a la cualificación profesional de sus integrantes (pensemos, a modo de ejemplo, en los informes del Consejo de Estado o del Consejo General del Poder Judicial), lo que resulta algo inconcebible en Derecho. La cualificación y pericia profesional son elementos sin duda necesarios para integrar el órgano, que debe ser formado por quienes, precisamente por ostentar tales condiciones, tienen la habilidad necesaria no solo para llegar a una determinada conclusión, sino también para ofrecer una

explicación razonada sobre los motivos por los que se alcanza la misma. En definitiva, la profesionalidad o la pericia de quienes integran un órgano administrativo nunca pueden convertirse en excusa o pretexto para considerar superflua o innecesaria la motivación de la decisión administrativa». En el mismo sentido téngase en cuenta la STSJ de Madrid núm. 241/2021, de 6 de mayo (JUR 2021/226640) y la STSJ de Madrid 252/2021, de 6 de mayo (JUR 2021/215648).

La STSJ de Galicia de 12 de mayo de 2021 (JUR 2021/220005) recoge la doctrina jurisprudencial que ha puesto de manifiesto que, con carácter general, la motivación de los actos administrativos precisa de una explicación suficiente sobre las razones de la decisión adoptada, poniendo de manifiesto los motivos, concretos y precisos, aunque no exhaustivos, de la resolución administrativa. Ahora bien, esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante o bien una mera irregularidad, en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, evaluando si se le ha situado, o no, en una zona de indefensión, por limitación de su derecho de defensa. En el caso de autos, «esa falta de motivación ha generado indefensión al actor, que como manifiesta se ha visto obligado a especular en este proceso, de manera intuitiva, sobre el criterio del Pleno del Concello. Esa falta de motivación, además, dificulta sobremanera el control en esta fase jurisdiccional, no se trata ya de que sea la Sala de instancia quien indague cuál es o son las causas de la decisión del Pleno haciendo el trabajo que corresponde a la Administración, sino de que la Administración lo explicité y lo haga en términos susceptibles de control, evitando así que tengamos que deducirlas de su íntegra lectura». Y, en consecuencia, estima la Sala que la motivación que contiene la resolución impugnada no posibilita al interesado un perfecto conocimiento de las razones tomadas en consideración por la Administración demandada para adoptar semejante decisión, por cuanto no contiene una específica mención a las circunstancias fácticas y jurídicas que justifican en el caso concreto la no concesión de la compatibilidad interesada.

La STSJ de Cataluña de 28 de enero de 2021 (JUR 2021/122666) recuerda la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo sobre la fuerza invalidatoria excepcional de los defectos formales. En el caso de autos, la Sala desestima el citado motivo dado que la actora no concreta la razón por la que sostiene que le causan indefensión algunos requerimientos de información y documentación efectuados por la Inspección.

La STS de 4 de octubre de 2021 (RJ 2021/4652) concluye que, salvo previsión específica en la norma reguladora de la subvención, cuando se otorga una subvención para una determinada finalidad que requiera la celebración de un contrato administrativo para la ejecución de su objeto, no es admisible que, al examinar el cumplimiento de las condiciones de la subvención ya concedida, pueda imputarse como un incumplimiento de dichas condiciones de la subvención una irregularidad formal del previo contrato

administrativo, por lo que no puede ampararse una orden de reintegro en dicha irregularidad; siempre y cuando se hubiera ejecutado el objeto para el que fue otorgada la subvención.

La STSJ de Galicia de 3 mayo de 2021 (JUR 2021/219951) afirma que el motivo previsto en el art. 62.1.f) de la Ley 30/1992 [actual art. 47.1.f) LPAC] se reserva para los casos en que se trata de actos contrarios al ordenamiento jurídico que comportan la adquisición de facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición. Esos requisitos esenciales se refieren a los presupuestos esenciales de los destinatarios de los actos, de modo que se no se reúnan las condiciones que de modo ineludible deben concurrir para ser titular de un derecho u ostentar la facultad que se reconoce. Este precepto, tal y como viene estableciendo la jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Supremo, ha de ser interpretado de modo estricto, pues la expansión de esta causa pulverizaría las tradicionales categorías de invalidez de los actos administrativos, desdibujando los linderos entre las causas de nulidad plena y de anulabilidad, haciendo pasar por causa de nulidad de pleno derecho a cualquier infracción del ordenamiento jurídico, lo que atentaría gravemente a la seguridad jurídica. Por ello, para la concurrencia de esta causa se requiere que no solo haya un acto atributivo de un derecho y que este sea contrario al ordenamiento jurídico, sino que, además, falten esos requisitos esenciales, relativos a la estructura básica y primaria de la propia definición del acto, respecto del destinatario titular del derecho.

La STSJ de Galicia, de 14 mayo de 2021 (JUR 2021/221231), resume la jurisprudencia vertida por el Tribunal Supremo sobre la desviación de poder, prevista en el art. 70.2 LJCA, exponiendo las notas caracterizadoras.

2.2.3. *Eficacia y ejecutividad del acto administrativo*

Sobre la práctica de la notificación edictal e indefensión, la STSJ de Galicia de 21 de mayo de 2021 (JUR 2021/245061) deja sentado que el correo electrónico no es propiamente un medio formal de notificación, con independencia de su uso facultativo para la remisión de avisos. Por tanto, el alegato del apelante sobre la omisión del envío del correo electrónico no vicia de nulidad de la notificación efectivamente practicada con arreglo a las formalidades legales, toda vez que sí consta documentalmente acreditada la debida observancia de esas formalidades, al remitirse la notificación por correo certificado con acuse de recibo, constar la devolución de los envíos por ausencia del destinatario y constar la publicación en el tablón de anuncios colegial. Si el interesado se niega a recoger esas notificaciones postales y obliga a la publicación edictal, no puede esgrimir indefensión por una supuesta falta de conocimiento de las resoluciones que se le intentan notificar por el procedimiento legal.

La STSJ de Islas Baleares de 24 mayo de 2021 (JUR 2021/245654) distingue la publicación del acto administrativo de la publicación del anuncio para que el particular pueda acudir a tomar conocimiento del acto. De tal forma que el anuncio del art. 61

LRJPAC (actual art. 46 LPAC) no requiere la expresa indicación de los recursos procedentes, sino la simple puesta en conocimiento del lugar en el que puede consultarse su contenido con todos los requisitos del art. 58 (actual art. 40 LPAC). Y, precisa la sentencia, más concretamente, que a los avisos de comunicación del art. 61 (art. 46 LPAC) no le es de aplicación lo previsto en el art. 58.3 en el sentido que las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos del art. 58.2 (art. 40.2 LPAC) —y, entre ellos, la indicación del órgano para interponer el recurso— surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda. Y ello es así, porque en el anuncio del art. 61 no se ha de incorporar el contenido previsto en el art. 58.2 sino tan solo «una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento». En definitiva, la previsión del art. 58.3 LRJPAC (actual art. 40.3 LPAC) no opera en el supuesto de la notificación precedida del anuncio del art. 61, pues la información con todo el contenido del art. 58.2 (contenido íntegro del acto, indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos) se ofrecerá en el momento en que el destinatario comparezca ante el órgano administrativo indicado en el anuncio, pues obviamente no pueden correr los plazos para interponer un recurso desde el anuncio, ya que se desconoce el contenido del acto y con ello la conveniencia de recurrirlo o no.

La STS de 5 de enero de 2021 (RJ 2021/132) analiza si la continuación en sede judicial de la suspensión producida en vía administrativa, que en el art. 233.9 de la Ley General Tributaria se condiciona a la comunicación a la Administración tributaria de la interposición del recurso y de la petición de suspensión, puede entenderse también producida con el traslado de esos actos procesales al representante de la Administración tributaria en el proceso. El citado art. 233.9 constituye una carga para el litigante, pero no constituye un requisito solemne, material o sustantivo *sine qua non* para paralizar la ejecución, de suerte que su omisión o cumplimiento tardío conlleve la consecuencia automática de que la Administración recupere la posibilidad de ejecución y, en caso de deudas de contenido económico, su apremio. Por ello, cuando la Administración conoce o puede conocer, a través de su representante procesal, la existencia de un proceso y la petición en él de la suspensión del acto, no cabe pretextar ignorancia de tales circunstancias para anudar a la sola inobservancia del art. 233.8 la apertura del periodo voluntario, aun cuando se mantenga *sub iudice* la decisión cautelar sobre lo pedido.

En relación con el desalojo forzoso de una vivienda, la STS de 13 mayo de 2021 (RJ 2021/2447) realiza un recorrido sobre los principios rectores que rigen la acción administrativa cuando puede afectar a la situación jurídica de los menores, contenidos principalmente en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y en la Convención sobre los derechos del niño, en relación con lo dispuesto en los arts. 24, 39.1 y 47 de la Constitución. En virtud de esta normativa, el juez

contencioso-administrativo está obligado a realizar un juicio de ponderación exigido por la aplicación de la normativa reguladora de la protección jurídica del menor, en relación con los procesos en que se enjuicia la legalidad de actuaciones administrativas que comporten la ejecución forzosa del desalojo de una vivienda social. De tal manera, expresamente establece la sentencia del Alto Tribunal que «en el proceso en que se enjuicie la legalidad de la decisión de desalojo efectivo de la vivienda familiar donde el órgano judicial, al resolver el incidente cautelar, deberá realizar la ponderación de los intereses en conflicto y valorar de forma pormenorizada la prevalencia de los intereses públicos referidos al derecho de acceso a una vivienda digna que garantiza el art. 47 de la Constitución, y el derecho a la protección de la vida familiar y la infancia, que enuncia el art. 39 del texto fundamental, así como la apariencia de buen derecho, en relación con la regularidad procedimental y sustantiva de la orden de desalojo de la vivienda social».

2.2.4. *Eliminación del acto administrativo*

La STS de 5 de noviembre de 2021 (JUR 2021/347531) afirma que, a efectos de la revocación de un acto administrativo que había concedido una comisión de servicios, no es lo mismo que el beneficiario de la misma hubiere faltado a la verdad o no sobre sus circunstancias personales, omitiendo un dato esencial. La razón por la que se ha de dejar sin efecto dicha comisión no obedece a una infracción cometida por el ayuntamiento sino a la falta de veracidad de las manifestaciones del beneficiario de dicha comisión de servicios sobre un requisito esencial exigido por las bases de la convocatoria. No puede, pues, beneficiarse de su proceder para prolongar su permanencia en una situación contraria al ordenamiento jurídico. Por tanto, no cabe exigir en este caso la revisión de oficio, bastando proceder a la revocación de dicho acto administrativo. Eso sí, la revocación dispuesta por el ayuntamiento, aunque motivada, fue acordada de plano, sin dar audiencia al interesado. Se trata de un vicio determinante de indefensión en el procedimiento administrativo que debió ser puesto de manifiesto y corregido. En definitiva, a efectos de fijar doctrina casacional, se declara que la provisión de puestos de trabajo mediante la comisión de servicio constituye un acto administrativo de provisión temporal urgente y discrecional que exige motivación en su concesión y en su revocación y audiencia del interesado en este último caso.

La SAN de 24 de septiembre de 2021 (JUR 2021/335756) recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha manifestado que la acreditación y justificación de gastos producida durante el desarrollo de una actividad subvencional no obsta a la posterior revisión y control pleno de la actividad subvencionada por parte de la Administración y, en su caso, a la incoación de un procedimiento de incumplimiento y reintegro de la subvención. Y, asimismo, que dicho procedimiento de incumplimiento y reintegro en los supuestos contemplados en el art. 37 de la Ley General de Subvenciones no requiere la revisión de oficio de la aceptación de la justificación de gastos concretos que el be-

neficiario de la subvención haya podido presentar durante el desarrollo de la actividad subvencionada.

El Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 29 de septiembre de 2021 (RJ 2021/4384), de 1 de octubre de 2021 (RJ 2021/4651) y de 25 de octubre de 2001 (RJ 2021/4578), afirma que la Administración debió proceder a realizar la revisión de oficio. Sin embargo, la Administración, aunque no cuestiona el fondo de la solicitud, escudándose en que mediaba un acto consentido, no ejerció la potestad que le reconoce el ordenamiento jurídico precisamente frente a actos de esta naturaleza para declarar su nulidad. Para el Tribunal, este es un proceder que el tiempo ha hecho «cada día menos comprensible» pues es ya constante la jurisprudencia que afirma que no cabe diferenciar al personal temporal (salvo que haya razones objetivas que lo justifiquen, que aquí ni se mencionan) en las condiciones de trabajo y que forma parte de ellas la carrera profesional. Igualmente, el Tribunal afirma la inexistencia de prescripción de acciones y de razones de equidad y buena fe que limiten la revisión, por lo que, concluye, que la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio es improcedente. Por ello, el Tribunal ordena la retroacción de las actuaciones para ejercer la potestad de revisión de oficio. También la STS de 15 de noviembre de 2021 (JUR 2021/352798).

En cuanto a la legitimación de una Administración (autonómica, en este caso) para solicitar la revisión de oficio, la STS de 24 de febrero de 2021 (RJ 2021/888) declara que, en el caso de la Administración Autonómica de Cataluña, resulta legitimada a los efectos del art. 103 LRJPAC (art. 107 LPAC) para solicitar de un ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto consistente en la concesión de una licencia municipal de obras que se considera incurre en causa de anulabilidad según el art. 208.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, pues su intervención responde al ejercicio de esa concreta potestad administrativa reconocida por el indicado precepto. Tras recordar la jurisprudencia consolidada sobre la falta de legitimación de la Administración autonómica, como «interesada» a los efectos de poder solicitar, de la Administración local, la revisión de oficio, en interpretación del art. 102.1 LRJPAC (actual art. 106.1 LPAC) en relación con los arts. 65 y ss. LBRL, la Sala señala que «sin embargo, dicho planteamiento debe completarse con existencia de una previsión legal específica —el citado art. 208.1 del Decreto Legislativo 1/2010— que atribuye a la Administración autonómica, en el marco de la revisión de licencias, legitimación para instar de la Administración local la apertura del correspondiente procedimiento, tanto para la revisión de los actos nulos de pleno derecho como de los actos anulables», FJ 2.º Respecto a los plazos aplicables, la facultad de revisión de oficio de actos anulables debe ejercerse en el plazo de cuatro años según el art. 103 LRJPAC (art. 107 LPAC), y para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al rechazo por silencio del requerimiento efectuado al ayuntamiento, opera el plazo general de dos meses establecido en el art. 46.6 LJCA al que remite el art. 65 LBRL, computado desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente

rechazado el requerimiento. Señala la Sala que «ha de tenerse en cuenta que se trata de un requerimiento a la Administración local competente, como autora del acto, para que ejercite sus facultades de revisión, de manera que el requerimiento no opera como un recurso administrativo, ya que la falta de respuesta de la Administración local o la comunicación de la misma rechazando el requerimiento no constituye un pronunciamiento sobre la legalidad del acto administrativo cuestionado, sino el rechazo de la solicitud de iniciación del procedimiento de revisión del acto. No se trata de resolver sobre la legalidad del acto administrativo, sino de aceptar o no el requerimiento para abrir el correspondiente procedimiento de revisión, en el que habría de sustanciarse la legalidad del acto. De ahí que el legislador haya establecido una previsión específica, tanto para el plazo de resolución del requerimiento como para el cómputo del plazo de la impugnación jurisdiccional, atendiendo a la respuesta dada al requerimiento previo», FJ 3.º En el caso de autos, aun reconocida la legitimación de la Generalidad para instar del ayuntamiento la revisión de la licencia en cuestión y formulación del requerimiento de revisión dentro del plazo de cuatro años establecido en el art. 103 LRJPAC (actual art. 107 LPAC), el recurso contencioso-administrativo debió formularse en el plazo de dos meses desde que el requerimiento se entendió rechazado, por lo que se presentó de forma extemporánea.

Las SSTs de 28 de enero y de 1 de febrero de 2021 (RJ 2021/332 y RJ 2021/349) analizan las siguientes cuestiones: *i*) si es necesario seguir los trámites del procedimiento de revisión de oficio de actos nulos en la hipótesis de que exista un acto consentido y firme que pudiera dar lugar a una situación jurídica consolidada, dejados sin efecto a raíz de una infracción jurídica avalada por un pronunciamiento judicial firme, y *ii*) en el supuesto que sea innecesaria dicha acción de nulidad, si el cambio jurisprudencial subsiguiente al reconocimiento de la referida infracción jurídica ha de producir efectos pro futuro o efectos retroactivos. En interpretación de los arts. 28 LJCA y 106 y 110 LPAC, la Sala declara que los actos administrativos consentidos por no haber sido objeto de recurso en el plazo establecido y cuya nulidad de pleno derecho sea firme, solamente podrán ser removidos mediante el procedimiento de revisión de oficio previsto por el art. 106 LPAC. Además, la Sala precisa que los efectos de la declaración de nulidad han de operar desde el momento en que se dictó la resolución que la padece.

Sobre los requisitos de la solicitud de revisión de oficio y posible subsanación, la STS de 24 de febrero de 2021 (RJ 2021/1033) se pronuncia sobre la interpretación de los arts. 71, 102.3 y 106 LRJPAC (actuales arts. 68, 106.3 y 110 LPAC) en respuesta a tres cuestiones de interés casacional. En primer lugar, la Sala afirma que, como regla general, no existen fundamentos para que una Administración pública pueda declarar *a limine* la inadmisibilidad de un procedimiento de revisión de oficio, salvo la causa tasada de rechazo a iniciar el procedimiento que se introduce con la reforma de 1999 del art. 102 LRJPAC (actual art. 106 LPAC). No es admisible que alguna de las causas que se contemplan en el art. 106 LRJPAC (actual art. 110 LPAC) pueda servir de justificación a una declaración de inadmisibilidad del procedimiento de revisión porque el legislador no lo autoriza. Por tanto, para apreciar que una revisión de oficio es contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, debe realizarse

su resolución tras la incoación del correspondiente procedimiento administrativo, de conformidad con los principios generales que al respecto se establecen en la LPAC. En segundo lugar, la sentencia se pronuncia sobre el sentido de la «manifiesta falta de motivación» que podría dar lugar a la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio. No se exige que la motivación sea exhaustiva, sino que no exista una palmaria y ostensible falta de motivación, lo cual requiere no solo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino, de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto. Por ello, la Sala declara que las solicitudes de revisión de oficio han de contener con claridad la invocación de una causa concreta de nulidad de las establecidas legalmente, así como los hechos en que se funda dicha causa, los fundamentos para considerar aplicable la causa de nulidad invocada y la petición concreta de iniciar el procedimiento de revisión de oficio. En tercer lugar, en relación con la aplicación a los procedimientos de revisión de oficio del trámite de subsanación y mejora de solicitudes, según el art. 71 LRJPAC (actual art. 68 LPAC), la Sala señala que, aunque se trata de un procedimiento especial, como procedimiento debe adaptarse a los principios generales que rigen el procedimiento administrativo en nuestra legislación, en particular, en lo no previsto en su regulación específica, y por tanto, también en relación con el trámite de subsanación. Ahora bien, precisamente porque se trata de un procedimiento especial, la Sala precisa que debe tenerse en cuenta que el trámite comporta la posibilidad de subsanar deficiencias en la petición, en modo alguno corregir defectos esenciales en la petición, que excedería de la finalidad del trámite.

La STSJ de Islas Baleares de 31 de mayo de 2021 (JUR 2021/251633) afirma que la petición de un particular para que se inicie un procedimiento de revisión de oficio de un acto administrativo no solo debe fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, sino que también deberá razonarse (motivarse). Ahora bien, precisa la sentencia que el canon que se impone a esa exigencia no es la del contenido de la motivación, sino que esta no sea manifiestamente infundada. Esto es, no se requiere una motivación exhaustiva, «sino que no exista una palmaria, ostensible, apreciable sin esfuerzo alguno, ausencia de razonamiento, de falta de explicación, sobre la concurrencia, al supuesto de autos, de la causa de nulidad de pleno derecho invocada, lo cual requiere no solo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino, de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto».

La STS de 4 de junio de 2021 (JUR 2021/198995) aborda directamente los límites de la revisión de oficio, prevista en el art. 110 de la Ley 39/2015, con puntuales referencias a los criterios aplicables.

En el mismo sentido, la STSJ de Galicia de 7 de mayo de 2021 (JUR 2021/219770) recoge la jurisprudencia mayoritaria que aplica el art. 106 LRJPAC (actual art. 110 LPAC), que recoge la posibilidad de que el ejercicio de la revisión de oficio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes

jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores. Ahora bien, precisa la sentencia que la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992 (actual art. 110 LPAC) exige dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u «otras circunstancias», y, por otro, que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. Por ello, la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, y este límite opera tan solo cuando el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho art. 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe.

También sobre los límites de la rectificación de errores, la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de mayo de 2021 (JUR 2021/233928) resume la doctrina jurisprudencial asentada sobre la interpretación de la institución de la rectificación de errores, recogida en el actual art. 109 LPAC. En el caso de autos, el tribunal, en atención no solo al carácter restrictivo que ha de aplicarse el procedimiento de rectificación de errores, sino por la evidencia de que «la reducción de la cabida en la clasificación del monte exige consideraciones jurídicas y apreciaciones técnicas que exceden de las posibilidades que ofrece el procedimiento elegido, dado que resulta imprescindible determinar la identidad de las fincas expropiadas en su día al ayuntamiento con las que ahora se pretenden excluir de la delimitación del monte» declara la inadecuación del procedimiento de rectificación de errores para proceder a la modificación del Acuerdo clasificatorio.

La STSJ de Islas Baleares de 31 de mayo de 2021 (JUR 2021/251633) afirma que la petición de un particular para que se inicie un procedimiento de revisión de oficio de un acto administrativo no solo debe fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, sino que también deberá razonarse (motivarse). Ahora bien, precisa la sentencia, que el canon que se impone a esa exigencia no es la del contenido de la motivación, sino que esta no sea manifestamente infundada. Esto es, no se requiere una motivación exhaustiva, «sino que no exista una palmaria, ostensible, apreciable sin esfuerzo alguno, ausencia de razonamiento, de falta de explicación, sobre la concurrencia, al supuesto de autos, de la causa de nulidad de pleno derecho invocada, lo cual requiere no solo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino, de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto». La STSJ del País Vasco de 28 de enero de 2021 (JUR 2021/138228) recuerda la jurisprudencia consolidada en interpretación de la corrección de errores mate-

riales que regula el art. 105.2 LRPAC (actual art. 109.2 LPAC), y las características que debe reunir el error material, que debe ser manifiesto, indiscutible, evidente.

En cuanto a la eliminación del acto administrativo a través de recursos administrativos, la STS de 22 de diciembre de 2021 (JUR 2022/2783) recuerda que el art. 115.1 LJCA no exige el agotamiento de los recursos administrativos para acudir al proceso especial de protección de los derechos fundamentales. Basta que en el escrito de interposición del recurso el recurrente alegue la infracción de un derecho fundamental o del principio de igualdad, o sea de uno de los señalados por el art. 53.2 de la Constitución. No concurre, como sostienen la Administración demandada y el Abogado del Estado, un abuso de derecho en la utilización del recurso especial en vez servirse de la reclamación económico-administrativa. No parece que deba considerarse abusivo que quien estime vulnerados sus derechos fundamentales se sirva, de entre los varios remedios que le ofrece el ordenamiento jurídico, de uno de ellos en vez de otro. Ningún impedimento hay, en efecto, para que frente a la sanción que le impuso la Administración Tributaria el interesado utilizara el que ha escogido en lugar del que el Abogado del Estado llama ordinario. De ahí que tampoco sea el trámite del art. 117.2 LJCA el indicado para efectuar en este caso un juicio que exige apreciaciones de fondo. En definitiva, se estima el recurso de casación, se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo y se dispone la retroacción del procedimiento para que por la Sala de instancia se tramite y resuelva.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

Durante 2021 continúa siendo muy numerosa la publicación de trabajos relativos a la simplificación administrativa y la implantación o extensión de la Administración electrónica y su impacto (más o menos directo) sobre el procedimiento administrativo, además de aprobarse normativa al respecto. Así, Aragón ha aprobado la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, en el marco de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, además de impulsar la administración electrónica en su nueva ley de organización y régimen jurídico del sector público: Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón. Sobre esto, J. C. TEJEDOR BIELSA, «El impulso a la simplificación administrativa en Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021. En la Comunidad de Madrid se aprueba el Decreto 188/2021, de 21 de julio, por el que se regula la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración de la Comunidad de Madrid del personal a su servicio y de los participantes en procesos selectivos. Y, por parte del Ayuntamiento de Madrid, el Acuerdo de 1 de julio de 2021 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueba el Plan de Choque de Racionalización y Simplificación de Procedimientos y de Impulso de la Administración Digital.

Se ha aprobado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Sobre esta norma y, en general, sobre Administración electrónica, L. DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, «Desconexión digital y Administración Pública, ¿cómo llevarlo a la práctica?», *Actualidad administrativa*, núm. 12, 2021; I. ALAMILLO DOMINGO, «La identificación y firma electrónica en el Real Decreto 203/2021: de estos polvos, estos lodos...», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2021; número extraordinario del *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 3, 2021, dedicado a actuación y funcionamiento por medios electrónicos: el largo camino hacia la transformación digital; J. D. GALLEGO ALCALÁ, «El archivo electrónico único en el ámbito local, ¿una no tan novedosa obligación pensada para ser incumplida?», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2021; J. MARCO DEL RINCÓN, «Autorizar un documento, autenticar un documento. El documento y la copia auténticos en la Ley 39/2015 y Real Decreto 203/2020», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2021; M. A. GARCÍA VALDERREY, «Solicitud de cumplimiento de los principios generales del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, 2021; C. HERRERO POMBO, «La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta», *Documentación Administrativa*, núm. 8, 2021; F. J. SOSPEDRA NAVAS, «La subsanación de las solicitudes defectuosas en los procedimientos administrativos de tramitación electrónica», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 11, 2021. También, sobre subsanación del procedimiento, con referencia a jurisprudencia (*vid.* apartado siguiente), M. LÓPEZ BENÍTEZ, «Un comentario a propósito del art. 68.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y de la sentencia de casación de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo núm. 954/2021, de 1 de julio», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 16, 2021.

Sobre buena administración y buen gobierno, E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, «De la función consultiva clásica a la buena administración: Evolución en el Estado social y democrático de Derecho», Marcial Pons, 2021. Derecho, buen gobierno y transparencia; M. CUETO PÉREZ, «Buen gobierno y buena administración en la sanidad pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, pp. 61-102; A. BOTO ÁLVAREZ, *Administración y doctrina de los actos propios. Incoherencias aplicativas*, Tirant lo Blanch; M. ZAMBONINO PULITO, «La conveniencia de regular el procedimiento de reclamación que garantice el derecho de acceso a la información pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 214, 2021; E. GUICHOT, «La ley de transparencia sometida al test de la covid-19», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 212; G. VISTRA, «La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*.

En 2021 también es numerosa la normativa aprobada para la gestión de los fondos Next Generation EU, creados por la Unión Europea para la recuperación y la transformación económica tras la epidemia de covid-19, que requieren de una ingente actividad administrativa de los Estados miembros. No solo de la Administración estatal, sino tam-

bién las Administraciones autonómicas y locales. Para la gestión de estos fondos europeos, se ha aprobado la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación. Y el Gobierno español ha dictado el Real Decreto-ley 36/2020, con numerosas medidas de agilización y simplificación administrativas. Por su parte, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, mientras que la Orden HFP/1031/2021, de la misma fecha, establece el procedimiento y formato de la información que las entidades del sector público estatal, autonómico y local deberán proporcionar para el seguimiento de los objetivos del Plan.

También se ha aprobado normativa autonómica y local al respecto entre la que se puede citar, en la Región de Murcia, el Decreto-ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental. Para la agilización de procedimientos, en Castilla-La Mancha, para la gestión de los Fondos Covid de la UE: la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas. Las Islas Baleares ha aprobado el Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Y Navarra el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, *BOE* núm. 132, de 3 de junio de 2021.

El ámbito de aplicación de estas medidas es muy diverso: algunas se aplican a todas las Administraciones públicas; otras solo a la Administración estatal. Se plantea a partir de aquí en qué medida las distintas normas del Real Decreto-ley 36/2020 son directa o supletoriamente aplicables a las entidades locales, cuando ejecuten proyectos financiados con los fondos Next Generation EU. Y, sobre esto, la doctrina se ha pronunciado en numerosos estudios. Entre ellos: F. VELASCO CABALLERO, «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 16, 2021, pp. 33-52; S. PAZOS VIDAL, «El plan de recuperación de la UE. Oportunidades para las administraciones locales», *Anuario de Derecho Municipal*, IDL-UAM, núm. 14 (2020), 2021; J. M. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «Las entidades locales ante la gestión de los fondos comunitarios para la superación de la covid y la modernización y sostenibilidad económica», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 239, 2021.

Respecto a la contratación: J. M. GIMENO FELIÚ, «Los fondos europeos *next generation* como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública. Hacia una nueva cultura funcional y no formal», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 214, 2021; J. A. MORENO MOLINA, «La ejecución de los fondos de recuperación europeos. Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-ley 36/2020», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal*

Aldizkaria, núm. 119, 2021, pp. 281-312. Además, se han publicado varios números monográficos: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021; *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 20, 2021; *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 238, 2021. Dedicado a: Guía rápida para la gestión por las Entidades Locales de proyectos vinculados al «Next Generation EU» y otros para la modernización, recuperación y resiliencia; y núm. 243, 2021, Dedicado a: Gobierno y políticas públicas locales para la recuperación, transformación y resiliencia.

Sobre garantías ciudadanos afectados y/o potencialmente afectados por la situación excepcional derivada de la covid-19 frente a la actuación administrativa se puede citar: J. F. RODRÍGUEZ AYUSO, «Mecanismos a disposición de los organismos públicos para garantizar una adecuada protección de la privacidad de los administrados frente a estados de urgencia», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 109, 2021, pp. 269-292.

Sobre la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador: T. CANO CAMPOS, M. REBOLLO PUIG y J. GUILLÉN CARAMÉS (dirs.), *Anuario de derecho administrativo sancionador*, Thomson Reuters, 2021; I. G. SÁNCHEZ DE PUERTA, «Sanciones administrativas. Retroacción, de la ley más favorable. Modificación de los márgenes de la sanción y mantenimiento del principio de proporcionalidad. A propósito de la Sentencia 457/2021, de 29 de marzo, del Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 216; C. XIOL RÍOS, «La validez de la prueba de imágenes obtenidas por cámaras de vídeo de seguridad no requiere advertencia expresa al personal de su uso en procedimientos sancionadores, basta con que estén instalados los carteles de aviso al público», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, 2021, núm. 12; J. A. TIRADO BARRERA, «Notas sobre el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 16, 2021.

Y, por último, se pueden aquí citar varios trabajos sobre cuestiones diversas relativas al procedimiento administrativo: A. I. MARTÍN VALERO, «La declaración de caducidad del procedimiento administrativo», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2021; A. GÓMEZ EXPÓSITO, «Relación entre caducidad y prescripción», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 239, 2021; A. I. MARTÍN VALERO, «La revisión de oficio de los actos administrativos: últimos pronunciamientos jurisprudenciales», *Actualidad Administrativa*, núm. 3, 2021; M. PRENDES VALLE, «La tramitación del expediente administrativo por personal no estatutario», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2021.

3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2021, en relación con los procedimientos administrativos, junto a los pronunciamientos jurisprudenciales específicos del ámbito local, también 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 el inicio del procedimiento, la STS de 31 de mayo de 2021 (RJ 2021/2253) estima el recurso de casación y sienta una doctrina relevante sobre la subsanación de las solicitudes presentadas en sede electrónica: el Alto Tribunal no alberga ninguna duda sobre el deber que tiene la Administración de dar un plazo de diez días para la subsanación de las solicitudes que hayan omitido la «firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio», de acuerdo con lo previsto en los arts. 66.1.º y 68 LPAC. Señala la sentencia que la vigente legislación de procedimiento administrativo ha sido ya pensada para la llamada «Administración electrónica». Así las cosas, sería sumamente difícil —por no decir imposible— argumentar que la previsión legal del carácter subsanable de la omisión de firma en las solicitudes no es aplicable a las solicitudes presentadas por vía electrónica. Ello vale igualmente para aquellas omisiones que, sin referirse a la firma electrónica propiamente dicha, afectan a la «acreditación de la autenticidad de la voluntad» del solicitante, como podría ser el paso final de validar lo formulado y enviado por vía electrónica. Razona el Tribunal Supremo que es claro, así, que la única omisión, tal como se dice en la sentencia impugnada, fue que «no realiza ni firma electrónica de su solicitud ni realiza el registro de la misma en el registro electrónico». Ello significa que lo omitido es precisamente la firma o acreditación de la voluntad del solicitante, supuesto contemplado en el art. 66.1.º LPAC, que da lugar al deber de emplazamiento por diez días para subsanación, previsto en el art. 68 LPAC. Entiende la sentencia que esta objeción no es convincente. «La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo. Más aún: la Administración conoció —o pudo conocer— que la recurrente había pagado la tasa. A ello debe añadirse que, incluso aceptando a efectos puramente argumentativos que no sea técnicamente posible recibir automáticamente información sobre los pasos dados por todos aquellos que han accedido al programa informático, la Administración debe, en todo caso, dar la posibilidad de subsanación cuando el interesado reacciona frente a su no inclusión en la lista de admitidos y acredita que solo omitió el paso final, esto es, la firma electrónica y el registro de su solicitud». Finalmente, el fallo acepta la procedencia de la subsanación acordando la retroacción al momento oportuno para que se le conceda plazo de diez días a la recurrente para la firma electrónica y registro de la instancia, reconociendo su derecho a participar en dicho proceso selectivo, una vez realizada la necesaria subsanación.

En cuanto a la presentación de una solicitud presencialmente cuando se tendría que haber presentado de forma electrónica, la STSJ de Castilla-La Mancha de 20 mayo de 2021 (JUR 2021/221926) aplica el art. 68.4 LPAC, que establece que si alguno de los sujetos a los que hace referencia el art. 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación. Y establece que de

la conjunción de estos preceptos, se desprende que en el caso de una presentación de solicitud presencialmente por parte de un sujeto obligado a la presentación electrónica, estamos ante un defecto subsanable, pero para esa subsanación no rige el plazo de diez días que se establece con carácter general en el apartado 1 del art. 68 LPAC para el supuesto genérico de que una solicitud no reúna los requisitos exigidos por la legislación, sino que en el apartado 4 del art. 68 se establece la prevención de que, en el caso de que se requiera al interesado la subsanación mediante la presentación electrónica, y este la realice, «se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación». Por tanto, el plazo para subsanar la presentación electrónica no puede ir más allá del plazo original de presentación de la solicitud, ya que el tenor inequívoco de la ley establece la particularidad, para este supuesto específico de subsanación, de que no hay retroactividad en cuanto a los efectos de la misma, sino que solo se tiene como presentada la solicitud en el momento de la subsanación, esto es, de la presentación efectiva por vía electrónica.

En lo que hace a la tramitación del procedimiento, la STSJ de Galicia de 19 de mayo de 2021 (JUR 2021/219760) recoge una de las líneas jurisprudenciales vertida sobre las consecuencias en orden a la invalidez que supone la falta del trámite de audiencia en un procedimiento administrativo ordinario sentando que la falta de audiencia en un procedimiento no sancionador no es, por sí sola, causa de nulidad de pleno derecho, sino que solo puede conducir a la anulación del acto en aquellos casos en los que tal omisión haya producido la indefensión material y efectiva del afectado por la actuación administrativa. A la ausencia del trámite de audiencia le es de aplicación de manera muy directa la previsión del apartado 2 del art. 63 LRJPAC (actual art. 48.2 LPAC), que establece la anulabilidad de un acto administrativo por defecto de forma cuando este dé lugar a la indefensión del interesado. Y, precisamente, si es esencial el trámite de audiencia, es porque su falta podría determinar que se produjese la efectiva indefensión del afectado. Ahora bien, esa indefensión no equivale a la propia falta del trámite, sino que ha de ser real y efectiva, esto es, para que exista indefensión determinante de la anulabilidad del acto es preciso que el afectado se haya visto imposibilitado de aducir en apoyo de sus intereses cuantas razones de hecho y de derecho pueda considerar pertinentes para ello. No se produce dicha indefensión material y efectiva cuando, pese a la falta del trámite de audiencia previo a la adopción de un acto administrativo, el interesado ha podido alegar y aportar cuanto ha estimado oportuno, y la sentencia se adhiere a la corriente jurisprudencial que afirma que tal oportunidad de defensa se ha podido producir. Bien en el propio procedimiento administrativo que condujo al acto, pese a la ausencia formal de un trámite de audiencia convocado como tal por la Administración; asimismo, el afectado puede contar con la ocasión de ejercer la defensa de sus intereses cuando existe un recurso administrativo posterior. O bien, en último término, esta posibilidad de plena alegación de hechos y de razones jurídicas y consiguiente evitación de la indefensión se puede dar ya ante la jurisdicción contencioso administrativa. Y, concluye la sentencia, «por todo ello, la limitación del derecho de la recurrente que le reconoce la norma, a alegar cuanto estime procedente frente a los recursos interpuestos por otros participan-

tes, puede calificarse, en este concreto supuesto, como una irregularidad no invalidante, desde el momento en que pudo interponer recurso de alzada en el que ha podido alegar lo que a su derecho convenía, recibiendo respuesta de la Administración».

La SAN de 8 de septiembre de 2021 (JUR 2021/321759) considera que la suspensión del procedimiento, acordada por la petición de un informe, afecta a todos los interesados implicados en un único procedimiento, al igual que su levantamiento.

La STS de 23 de noviembre de 2021 (JUR 2021/372985) afirma que no procede admitir, en un procedimiento de liquidación de deuda tributaria, pruebas o documentos obtenidos sin ninguna garantía de certeza de su identificación y contenido, así como de la falta de prueba por la Administración de la identidad con la luego utilizada para liquidar y sancionar (art. 11 LOPJ), como queda acreditado en sentencia penal, que reputa la entrada en el domicilio en el que se obtuvieron dichos documentos, nula de pleno derecho. Los hechos probados de la sentencia penal en que se describe la práctica de la actuación de entrada y registro son vinculantes como tales fuera del alcance de la jurisdicción penal.

La STS de 20 de diciembre de 2021 (JUR 2022/4594) recuerda la jurisprudencia y la doctrina constitucional en las que se examina el valor de las actas de la inspección tributaria en relación con el procedimiento administrativo sancionador para señalar que lo que exige el respeto a los derechos que declara el art. 24 de la Constitución no es negar todo valor probatorio a las actas, sino modular y matizar su eficacia probatoria. Así, en vía judicial las actas de la Inspección administrativa incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas.

La STS de 1 de marzo de 2021 (RJ 2021/869) analiza la naturaleza del procedimiento de comprobación en materia de subvenciones. Frente a la sentencia de instancia, recurrida en casación, que entendía que en el procedimiento de otorgamiento y liquidación de la subvención están presentes diversos procedimientos (el de la concesión de la subvención, el de su justificación, el de su liquidación, y en su caso, el de reintegro), la Sala señala que una vez que el beneficiario presenta la justificación correspondiente, la labor de comprobación o verificación que lleva a cabo la Administración no constituye un procedimiento autónomo. La Sala parte de la distinción, por una parte, entre las actuaciones de comprobación y el procedimiento de reintegro, ya que la incoación de este último es solo una de las posibilidades que pueden resultar de las tareas de revisión de la documentación relativa a una determinada subvención; y, por otra parte, entre las actuaciones de comprobación, propia de la Administración concedente de la subvención, y el control financiero, que corresponde a la Intervención general, con plena autonomía, incluso frente a la propia Administración concedente. Y declara que «una vez que el beneficiario de la subvención presenta la justificación a que viene obligado

[arts. 2.1.*b*), 14.1.*b*) y 30, apdos. 1 y 2, de la Ley 38/2003, General de Subvenciones], la subsiguiente labor de comprobación o verificación que lleva a cabo la Administración (art. 32.1 de la misma ley) no constituye un procedimiento autónomo en el que puedan identificarse fases diferenciadas —acuerdo de inicio, trámite de alegaciones, prueba, propuesta de resolución y resolución final— y que como tal procedimiento autónomo habría que considerar sujeto a plazo de caducidad, pues tales actividades de comprobación y verificación no son sino trámites que forman parte del procedimiento general de otorgamiento, gestión y liquidación de la subvención», FJ 4.º

En lo que hace a la terminación del procedimiento, la STS de 3 de noviembre de 2021 (JUR 2021/347555) considera que la parte recurrente no sufrió indefensión alguna y pudo (debió) reaccionar contra el acto de terminación del procedimiento de comprobación por inicio de inspección por los cauces dispuestos al efecto. En lugar de ello, durante el procedimiento inspector, solicita la declaración de caducidad, cuyos efectos en el contexto del caso y aplicación del art. 139.1.*b*) de la Ley General Tributaria es la declaración de terminación del procedimiento por caducidad, terminación que se había declarado por aplicación del art. 139.1.*c*), por lo que resultaba correcta la comunicación cursada por la Administración, no susceptible de reclamación económico-administrativa.

Sobre caducidad del procedimiento, la STSJ de Castilla-La Mancha de 23 de febrero de 2021 (JUR 2021/138388) recuerda la jurisprudencia consolidada que señala que en un procedimiento extinguido por caducidad no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, según disponen los arts. 42.1 y 44.2 LRJPAC [actuales arts. 21.1 y 25.1.*b*) LPAC]. Sostener que en un procedimiento caducado la Administración puede dictar una resolución de fondo válida implica desconocer la propia institución de la caducidad y sus efectos, tal y como ha sido definida por el legislador y avalada en su interpretación por una constante jurisprudencia. En aplicación al caso, no cabe esgrimir la firmeza de unas liquidaciones giradas con carácter de provisionalidad en un procedimiento inexistente por haber caducado, y una vez prescrito definitivamente el derecho de la Administración a liquidar.

Por último, en relación con el silencio administrativo, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de mayo de 2021 (JUR 2021/189788) afirma que el art. 43 LPAC no se refiere a solicitudes sino a procedimientos, aunque «es verdad que su párrafo 2.º dice que los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes, pero se trata de solicitudes insertadas en determinados procedimientos. Procedimientos que resultan de la aplicación de las correspondientes normas legales a las solicitudes presentadas por los interesados». La LPAC establece como regla el silencio positivo, que se aplica a procedimientos predefinidos, como resulta también de lo contenido en el art. 42.2 que, cuando habla de la obligación de resolver, advierte que ha de resolverse en el plazo «fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento». Ha de haber un procedimiento derivado específicamente de una norma fija, y, en el mismo sentido, se infiere del art. 42.5,

que obliga a las Administraciones públicas que publiquen y mantengan actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo. En conclusión, el silencio regulado en los arts. 43 y 44 solo opera en el marco de alguno de los procedimientos reconocidos como tales en el ordenamiento jurídico, estén o no estén recogidos como tales en las normas reglamentarias de delimitación de procedimiento.

La STSJ de Madrid de 28 de enero de 2021 (JUR 2021/134089) analiza la estimación por silencio positivo según la sentencia de instancia, tras la desestimación presunta de una solicitud del interesado que pretendía ser readmitido en el puesto de trabajo que venía ocupando, y que interpuso recurso de alzada, que tampoco fue resuelto expresamente. Tras exponer la doctrina jurisprudencial sobre el silencio administrativo, la Sala subraya que la técnica del silencio administrativo positivo solo opera en el ámbito de procedimientos administrativos reglados y contemplados por la norma, en el sentido de que es preceptivo que el interesado haya seguido las prescripciones establecidas y el contenido de su pretensión se halle igualmente previsto en la norma. Por ello, cualquier petición que desborde dicho marco no puede entenderse estimada por silencio administrativo positivo, pues ello sería tanto como admitir que por la vía del silencio pudiera la Administración conceder más de lo que puede lograrse cumpliendo la norma, lo que atentaría al principio de legalidad y al art. 47.1 LPAC. En el caso de autos, la petición del interesado no puede iniciar un procedimiento administrativo individualizado, ya que solo es una petición dirigida a la Administración a la que debe anudarse una respuesta, pero con la que no se inicia ningún procedimiento formalizado ni expresamente regulado como tal en una norma, pues no existe ningún procedimiento que regule una petición de adjudicación o readmisión en el puesto de trabajo de un interino al margen de los procedimientos selectivos y causas de nombramiento legalmente previstos. Por ello, la Sala estima el recurso de apelación, revoca la sentencia apelada y desestima el recurso contencioso-administrativo correspondiente.