
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 2022 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 I. ARAGUÀS GÁLGERÀ, «Potestad reglamentaria y situaciones excepcionales. Normas de necesidad», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022.

Entre los trabajos publicados este año existen algunos relativos a la potestad normativa local y las competencias locales, se puede citar a F. VELASCO, «Reformas en el régimen local general: inicio de un nuevo ciclo», *Anuario de Derecho Municipal IDL-UAM*, 2021, núm. 15 (2022), que, en concreto, afirma que en las reformas normativas que se aborden tiene que estar muy presente la diversidad local y territorial de España y aconseja que esa regulación sea flexible y, en algunas materias, desplazable en su eficacia por las leyes autonómicas o las ordenanzas y reglamentos locales.

En relación con las competencias municipales, entre las que se incluyen, por supuestos, las normativas, merece ser destacada una iniciativa de reforma normativa: el 28 de noviembre de 2022 la alcaldesa de Barcelona presentó el informe de expertos para la reforma del régimen especial de Barcelona. A partir de las sugerencias que se contienen en el estudio propositivo barcelonés, se puede atisbar cuáles pueden ser las orientaciones futuras en la renovación del régimen legal de las grandes ciudades hoy contenido en el Título X de la LBRL. Sobre esta cuestión *vid.* F. VELASCO, «El Ayuntamiento de Barcelona inicia la reforma de su régimen especial, y sugiere innovaciones para otras grandes ciudades», *Blog IDL-UAM*, 14 de diciembre de 2022. Aunque menos formalizado, se ha publicado en prensa que el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad y el Gobierno de España trabajan, a petición municipal madrileña, en la creación de una comisión interadministrativa en la que se debata una revisión de la Ley de Capitalidad que se traduzca en una mayor autonomía para la ciudad en relación a cuatro competencias: seguridad, infraestructuras, fiscalidad y financiación.

También sobre competencias municipales en normativas en vivienda, aunque no se ha aprobado la Ley estatal de vivienda, sí que hay aportaciones doctrinales al respecto: F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59; M. VAQUER CABALLERÍA, «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, que analiza los instrumentos típicos (también los normativos) del desarrollo de políticas propias de vivienda por parte de los municipios.

Se ha publicado el libro de R. O. BUSTILLO BOLADO, *Régimen jurídico del paisaje: concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Aranzadi, 2022, que incluye referencias a las competencias municipales sobre el paisaje.

Y, por último, relacionado con el procedimiento de elaboración de la normativa local, además de lo que se expone en el siguiente apartado que incluye jurisprudencia al respecto, se ha publicado, por M. CASINO RUBIO, «El régimen de aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades de municipios y la autonomía local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022. Y M. A. GARCÍA VALDERREY, «El procedimiento para la aprobación del Reglamento del Registro Electrónico de los Ayuntamientos», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2022.

1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2022 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 material de la entidad local para regular mediante ordenanza, la STSJ de Castilla y León, de 22 de julio de 2022 (rec. contencioso-administrativo núm. 964/2021), anula una Ordenanza Reguladora del Vertido de Purines, Estiércoles y otros Residuos Procedentes de Fuentes de Origen Ganadero en la zona municipal de una entidad local menor. El TSJ precisa que las Administraciones locales tienen potestad reglamentaria que no es absoluta o universal, y viene definida por dos grandes limitaciones: el ámbito de su competencia y el respeto a la ley y, con ello, a las disposiciones de rango superior; fuera de esos ámbitos la actuación reglamentaria no es posible entenderla como ajustada a derecho. A partir de ese argumento, el TSJ considera que la normativa existente, europea, estatal y autonómica, imponen una «muy clara limitación, si no exclusión en muchos ámbitos, del actuar de la Administración local en atención a la actuación conferida a la Administración estatal y autonómica, bajo la regulación, a su vez, de las directrices comunitarias europeas, que impiden en muy buena medida la aplicación de las disposiciones de la Administración local, sobre todo en cuestiones como las tratadas en la disposición ahora considerada, en que inciden intereses de más amplio ámbito territorial, que no pueden contradecirse por la normativa local en consideración a la atribución de competencias que establece el ordenamiento jurídico y que no se encuentran debidamente justificados, como sucede en el presente supuesto. Todo ello determina que, en presente supuesto no quepa sino acoger la impugnación estudiada y decretar la nulidad de lo actuado al contradecirse con ello la normativa vigente».

En relación con la impugnación por el cauce especial de protección de derechos fundamentales y potestad reglamentaria, la STS de 8 de abril de 2022 (rec. contencioso-administrativo 379/2020) reitera que «al disponer el art. 121.2 LJCA que la sentencia estimará el recurso cuando la disposición, actuación o acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento, incluida la desviación de poder, y el resultado sea la vulneración de un derecho fundamental, la distinción establecida inicialmente por la jurisprudencia entre cuestiones de alcance o contenido constitucional y aquellas de legalidad ordinaria ha quedado sumamente relativizada. Y, en todo caso, para resolver si determinan o no la infracción de un derecho fundamental será necesario, establecer primero si existe o no dicha infracción a fin de determinar después, caso de que la haya, si la vulneración de la legalidad ha sido condición necesaria para que se produzca». En el caso concreto, se impugna la ausencia de audiencia y motivación en la norma.

Aunque se refiere específicamente a una ordenanza, resulta de interés la STS de 4 de abril de 2022 (rec. contencioso-administrativo núm. 300/2020) que recuerda que ante la impugnación de una norma reglamentaria el análisis judicial debe comenzar por las cuestiones procedimentales, ya que, si concurre algún vicio procedimental, la consecuencia será la nulidad de la norma reglamentaria. El Tribunal recuerda que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe incorporar una necesaria motivación, ya que el art. 129 LPAC «exige

el cumplimiento de esos principios, es indudable que el legislador está imponiendo que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se debe justificar esa necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia y eficiencia que debe concurrir en la norma que se aprueba, es decir, no sólo se requiere de manera expresa la motivación de la norma que se pretende aprobar, sino que esa motivación debe abarcar dichos principios. Y ello sin olvidar que el ejercicio de dicha potestad está condicionada, como se dispone en el art. 128 de la citada Ley, al principio de jerarquía normativa que es quizá el más relevante —de ahí su exigencia individualizada— y que también requiere una justificación de dicha potestad; esto es, la necesidad de la motivación de los reglamentos. Obviamente dicha motivación no puede plasmarse en el articulado del reglamento, sino que es en el procedimiento de elaboración donde debe constar, adquiriendo una especial relevancia a estos efectos la MAIN, cuya finalidad es precisamente dicha justificación de la norma que se pretende aprobar; debiendo trasladarse sus consideraciones más relevantes a la misma Exposición de Motivos».

En cuanto al procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, la STS de 21 de julio de 2022 (rec. de casación núm. 4675/2021) establece como doctrina con interés casacional objetivo que el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo a que se refiere el art. 35 de la Ley General de Telecomunicaciones resulta preceptivo para la aprobación de una ordenanza municipal reguladora de aspectos materiales relativos al paisaje urbano. Se trata de una ordenanza transversal, dictada en ejercicio de competencias municipales medioambientales y urbanísticas, con determinaciones muy concretas y variadas, sin interdependencia entre ellas, con marcada finalidad de mejora estética y regulación de actividades (publicidad). De ahí que, si incorpora esas regulaciones materialmente urbanísticas, deba contar con tal informe.

Por su parte, la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 22 de julio de 2022 (rec. contencioso-administrativo núm. 692/2020) analiza el recurso frente a la Ordenanza reguladora del funcionamiento del Área Territorial de Prestación Conjunta de Valladolid y su Entorno (ATPCVA) para los servicios de transporte público de viajeros en autotaxi. El TSJ rechaza que en el procedimiento de aprobación de ordenanzas municipales deba incorporarse en la Memoria de Impacto Normativo la referencia al impacto que la ordenanza pueda tener en la familia.

Por su parte, la STSJ de Galicia de 21 de julio de 2022 (rec. contencioso-administrativo núm. 4144/2021) desestima el recurso frente a la Ordenanza municipal de regulación de valados, parcelas vexetais e plantación de sebes, arbustos e árboles ornamentais de Burela. El recurso aduce la nulidad por falta de sometimiento de la ordenanza al trámite de información pública. El TSJ de Galicia rechaza el recurso por no resultar vulnerado el procedimiento de elaboración de la ordenanza, al acogerse a una excepción normativamente prevista y no justificar que la aprobación persiga un resultado contrario al declarado con ocasión de su elaboración y exteriorizada en el preámbulo y en los informes, por lo que tampoco incurre en la alegada desviación de poder.

Y, por último, sobre el procedimiento de derogación de las ordenanzas municipales, la STSJ de Galicia de 22 de julio de 2022 (rec. de apelación núm. 7084/2022), señala,

frente a la pretensión municipal, que «la aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al procedimiento establecido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 del Real Decreto Legislativo 781/1986, que también establece que «para la modificación de las ordenanzas y reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su modificación». Se trata del ejercicio de las potestades reglamentaria y de autoorganización, que incluye la potestad de derogar reglamentos —art. 4 LBRL— en procedimiento tramitado al efecto en el que se motive adecuadamente la necesidad de la derogación. El argumento del recurso de apelación —«basta la mera declaración de voluntad», esto sí es contrario al «sentido común»—, también este, carece manifiestamente de sustento legal». Por ello, considera nulo el acuerdo del Pleno municipal por el que se pone a disposición de un grupo político un despacho adecuado en el ayuntamiento y se procede a la derogación del Reglamento Orgánico Municipal.

2. ACTO ADMINISTRATIVO

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

A lo largo de 2022 se han publicado numerosos trabajos en relación con la implantación de la Administración electrónica, aunque la doctrina comienza a prestar una especial atención a las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y los desafíos que implica la extensión del metaverso. De estas aportaciones se da cuenta en el apartado siguiente, sobre «Procedimiento Administrativo».

En cuanto a las novedades normativas en este ámbito, destacan los Acuerdos de 26 de abril de 2022 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por los que se aprueba el Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control, así como la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid. En relación con estas normas se han publicado trabajos que las analizan, entre los que destaca A. CASADO, «El nuevo modelo de control urbanístico en el Ayuntamiento de Madrid. La ordenanza de licencias y declaraciones responsables urbanísticas», *Anuario de Derecho Municipal IDL-UAM*, núm. 15, pp. 51-76. Sobre actuación comunicada, H. M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «La renuncia a las declaraciones responsables», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2022.

También sobre el control de actividades, desde una perspectiva ambiental, se ha aprobado la Ley estatal 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada y, por su parte, la Comunidad de las Islas Baleares ha aprobado la Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada. También se ha aprobado el Decreto 134/2022, de 21 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los requisitos para la autorización de los espectáculos con uso de artificios pirotécnicos en la Comunidad Autónoma de

Aragón; y el Decreto 67/2022, de 8 de junio, por el que se regula el procedimiento de concesión de autorizaciones con carácter extraordinario para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, singulares, excepcionales o no reglamentadas distintas de las amparadas por la correspondiente licencia de apertura y funcionamiento o por cualquier otro título que habilite la apertura y funcionamiento del establecimiento. Y Castilla-La Mancha ha aprobado el régimen administrativo del juego, a través del Decreto 5/2022, de 25 de enero, y del Decreto 15/2022, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza. Y la Región de Murcia aprueba medidas urgentes en materia de régimen sancionador de establecimientos públicos, espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales o extraordinarias. Sobre esta cuestión, *vid. Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2022.

Y hay numerosas publicaciones relativas a la nueva Ley de Residuos que, en lo que aquí interesa, afecta al régimen de autorización y comunicación. Entre los trabajos publicados: Á. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «El ¿nuevo? régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos (arts. 33 a 36 LRSECE)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022; J. A. MARTÍNEZ NAVARRO, «La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, 2022; A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «Previsiones para el ámbito local contenidas en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Revista de Estudios Locales*, núm. 253, 2022; A. GÓMEZ EXPÓSITO, «El papel de las entidades locales en la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Revista de Estudios Locales*, núm. 256, 2022.

En cuanto a los tipos de actos administrativos y su distinción de otras categorías: M.^a C. SIBINA VIDAL, «Delimitación entre contrato, convenio y subvención», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 58, 2022.

En relación con la impugnabilidad del acto administrativo, destaca el trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El control judicial de la Administración ante algunas cuestiones problemáticas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 219, 2022.

Y, sobre ejecutividad del acto administrativo, J. R. CHAVES GARCÍA, «El apremio más castigo que premio», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2022; *id.*, «El camino procesal para atajar la inexecución de actos administrativos firmes», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2022.

En general, sobre nulidad del acto administrativo, A. PICÓN ARRANZ, *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración legal y aplicación práctica*, Aranzadi, 2022. La nulidad referida al silencio administrativo y la resolución tardía: G. FERNÁNDEZ FARRERES, «¿Incurre en nulidad de pleno derecho la resolución administrativa tardía opuesta al sentido del silencio positivo?», *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2022. Y, sobre motivación del acto administrativo, D. E. RAMÍREZ FRUTOS y

L. I. CABRERA GUERRA, «La motivación del acto administrativo. Elementos para su configuración desde el orden teórico», *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2022; C. HERRERO POMBO, «El difícil encaje jurídico de las propuestas de acuerdo “políticas” presentadas por los grupos municipales a la luz de la doctrina del tribunal supremo (Sentencias de 26 y 28 de junio de 2019)», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2022, que considera nulos o anulables los acuerdos que se adopten fuera de las materias asignadas por la ley al municipio y que, además, no están atribuidas al pleno.

Sobre revisión del acto administrativo, en general, o referido a actos concretos: F. LÓPEZ MENUDO, «La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad», *Revista de Administración Pública*, núm. 217, 2022; J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ, «Revisión de oficio de actos administrativos nulos de pleno derecho: la composición paritaria de las comisiones de selección en el empleo público», *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2022; A. M. SANGÜESA CABEZUDO, «Revisión de oficio en procedimientos selectivos: respeto a los actos propios, principios de seguridad jurídica e igualdad», *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2022; M. M. CONTRERAS ORTIZ, «Doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre la inadmisión de la revisión de oficio: comentarios al Dictamen 84/2022 del Consejo Jurídico y a la doctrina casacional fijada en la STS 694/2021, de 24 de febrero», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022.

Sobre los límites y efectos de la revisión de oficio de actos administrativos, ha merecido una especial atención para la doctrina las cuestiones relativas a la nulidad del impuesto de plusvalías (*vid.* también la jurisprudencia que se cita en el siguiente apartado): D. MARÍN-BARNUEVO FABO, «La actuación de los ayuntamientos tras la declaración de inconstitucionalidad de la plusvalía municipal», *Anuario de Derecho Municipal IDL-UAM*, núm. 15, pp. 77-114; F. PLEITE GUADAMILLAS, «Efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del impuesto de plusvalía. Puertas que se cierran», *Actualidad Administrativa*, núm. 3, 2022; A. I. MARTÍN VALERO, «La revocación de los actos tributarios delimitación de su ámbito de aplicación según reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2022; S. GONZÁLEZ DE LARA MINGO, «Jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo sobre las solicitudes de revocación y devolución de ingresos indebidos», *Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2022; A. M. BARRRACHINA ANDRÉS, «¿Qué efectos tiene la STC 182/2021 sobre las resoluciones que, habiendo agotado la vía administrativa, se encuentran en plazo para ser impugnadas en vía judicial?», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2022; J. CALVO VÉRGEZ, «Los procedimientos especiales de revocación y de nulidad como posibles vías para articular la devolución de ingresos indebidos de la plusvalía municipal», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 252, 2022.

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*

La STS de 22 de febrero de 2022 (RJ 2022/996), en relación con la impugnación por los ayuntamientos de los Estatutos de los Consorcios, cuando no forman parte del mismo, pero se relacionan con él a través de convenios de colaboración para la gestión de servicios de competencia municipal, declara el reconocimiento de legitimación activa siempre que acrediten verse afectados por sus disposiciones, en la medida en que su anulación les suponga una ventaja real cierta o les evite un perjuicio igualmente concreto y efectivo, sin que la mera intervención en el procedimiento administrativo de aprobación o modificación de dichos estatutos o la suscripción de convenios de colaboración sea suficiente a efectos de reconocimiento de dicha legitimación.

En relación con la tipología de los actos administrativos, la STS de 19 de septiembre de 2022 (JUR 2022/300313) aborda la clásica cuestión de la distinción entre reglamentos (disposiciones generales) y actos administrativos generales (actos plúrimos). Y lo hace en relación con una orden por la que se aprueban las bases generales por las que han de regirse los procesos selectivos para el acceso a la función pública, así como las normas generales del curso de capacitación y su plan de estudios. El Tribunal considera que esta orden no establece pautas y criterios para una determinada convocatoria, sino las prescripciones para todas las convocatorias y todos los cursos de esta índole que se celebren en el futuro y, en esa medida, tienen un innegable carácter reglamentario. En definitiva, dado su contenido y sus características, se trata de un reglamento o disposición general. El Tribunal recuerda que en nuestro ordenamiento jurídico no cabe hablar de un *tertium genus* de actos de la Administración con una pluralidad indeterminada de destinatarios, distintos de los reglamentos y de los actos administrativos generales. Dado que la orden impugnada no siguió tal procedimiento correspondiente a las disposiciones generales y no lo fue, es claro que toda ella está aquejada de un vicio procedimental invalidante.

En 2022 se han pronunciado varias sentencias relativas al alcance del derecho de acción a la información pública. Sobre la solicitud de información por miembros de una corporación local; más en concreto, el alcance del derecho de acceso a la información pública, la STS de 10 de marzo de 2022 (JUR 2022/112775) recoge la doctrina del propio tribunal dictada al respecto. Afirma que procede la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esto es, la procedencia de la solicitud de información por miembros de las corporaciones locales, conforme a lo previsto en la DA 1.ª2 de la Ley 19/2013: aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio. El hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación espe-

cífica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información, el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el art. 24 de la Ley 19/2013. Y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición. En definitiva, no es admisible que se pretenda excluir la aplicación supletoria de la Ley estatal 19/2013 a la Ley de Bases del Régimen Local con el afán de situar a los representantes públicos, elegidos por los ciudadanos, en una situación de inferioridad por lo que se refiere a la aplicación y garantía de los derechos de acceso a la información pública cuando, por otro lado, la jurisprudencia expresamente manifiesta que justamente por su cargo, el acceso a la información tendría la consideración de cualificado.

La STS de 2 de junio de 2022 completa y matiza la jurisprudencia sobre los presupuestos y requisitos de aplicación de las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública, en particular cuando el solicitante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento administrativo, ni la condición de miembro integrante de la corporación local. Y la STS de 15 de febrero de 2022 (RJ 2022/861) que también conoce del alcance del derecho de acceso a la información pública pero esta vez no se refiere al ámbito local, puesto que tiene por objeto la denegación de una solicitud de entrega de documentación por parte de los diputados del Congreso.

2.2.2. Requisitos del acto administrativo

En relación con el alcance de la exigencia de motivación de los actos administrativos, en concreto, en un proceso selectivo de acceso a la función pública, la STS de 4 de noviembre de 2022 (JUR 2022/354243) reconoce que la evaluación realizada por el Tribunal calificador sobre la calidad de las resoluciones presentadas por el recurrente no se limita a la simple plasmación numérica de su parecer, sino que ha considerado que las mismas son de calidad aceptable. No hay una total y absoluta falta de motivación. Otra cosa es que dicha motivación merezca la consideración de «suficiente». El Tribunal considera que la justificación que recoge el informe del tribunal calificador del proceso selectivo resulta tautológica, porque, volviendo a examinar las resoluciones, se ratifica en su parecer. Esto le parece al TS que resulta claramente insuficiente desde la óptica de la motivación, lo que le lleva a estimar la demanda en este punto. Ahora bien, si se acordara retrotraer el procedimiento para que el tribunal calificador diera una justificación motivada de la puntuación, y aún en el caso de que al recurrente se le diera la máxima puntuación posible en ese apartado, resulta que el recurrente no conseguiría alcanzar una puntuación que le ubicara entre los seleccionados. Por ello, el TS limita los efectos de la sentencia a una estimación parcial y a reconocer la motivación insuficiente a la

hora de valorar el mérito en cuestión, pero no ordena retrotraer las actuaciones. Sobre la motivación en el procedimiento administrativo de acceso a funciones y cargos públicos, también, la STS de 8 de noviembre de 2022 (JUR 2022/360435).

La STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 1 de julio de 2022 (JUR 2022/270570) reitera la doctrina jurisprudencial asentada que exige la motivación suficiente de la concurrencia de la culpa al imponerse una sanción tributaria que viene determinada, entre otros, por los arts. 211 LGT y 24 del Reglamento General del Régimen Sancionador Tributario. Sólo cuando la Administración ha razonado, en términos precisos y suficientes, en qué extremos basa la existencia de culpabilidad, procede exigir al acusado que pruebe la existencia de una causa excluyente de responsabilidad. Y, por supuesto, reitera la sentencia que los déficits de motivación de las resoluciones sancionadoras no pueden ser suplidas ni por los Tribunales Económicos Administrativos, ni por el órgano judicial, porque la competencia para imponer las sanciones tributarias corresponde exclusivamente a la Administración tributaria. En este mismo sentido, téngase en cuenta también, la STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 1 de julio de 2022 (JUR 2022/270570). En igual sentido, *vid.* la STSJ de Madrid de 22 de junio de 2022 (JUR 2022/245947), que afirma que no se puede inferir la culpabilidad del mero incumplimiento de la norma tributaria. Así mismo, la STSJ de Madrid de 22 de junio de 2022 (JUR 2022/246423) y la STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de junio de 2022 (JUR 2022/267952).

La STS de 5 de abril de 2022 (RJ 2022/131109) considera que en el caso enjuiciado no hay causa de nulidad de pleno derecho de clase alguna: el hecho de que las liquidaciones giradas a la interesada han infringido un plazo esencial lo que, aun siendo cierto, conduciría a la anulabilidad del acto, pero no a la nulidad radical, conforme a lo establecido en el art. 48.3 LPAC. Por otro lado, nada tiene que ver la adopción de una resolución impugnada fuera del tiempo establecido para ello con la infracción total y absoluta del procedimiento, que es lo que se acuerda en la sentencia de instancia impugnada. Tampoco es procedente invocar la causa prevista en el art. 217.1.g) LGT.

La STS de 22 de marzo de 2022 (JUR 2022/124835) se pronuncia acerca de quién tiene derecho a solicitar y obtener la devolución de ingresos indebidos (instada al no haberse realizado el hecho imponible) en supuestos en el que el dueño de una construcción, instalación u obra ha abonado la liquidación provisional por el concepto de ICIO, pero, posteriormente, ha vendido o transmitido la construcción, instalación u obra que pasa a ser propiedad de un nuevo titular, siendo este el que insta la devolución. A partir de ahí, se plantea si en el caso en que el ayuntamiento hubiera ordenado la devolución al nuevo dueño de la construcción, instalación u obra estaríamos en presencia de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. El Tribunal concluye que no se da ninguno de los requisitos y no concurre la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 217.1.f) LGT.

Por su parte, la STSJ de Madrid de 22 de junio de 2022 (JUR 2022/246423) resume la doctrina jurisprudencial referida a la causa de nulidad de pleno derecho de los

actos administrativos: «Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido», estableciendo lo que sigue: «La expresión “prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello” debe reservarse a supuestos en los que se aprecien vulneraciones de la legalidad con un mayor componente antijurídico, debiendo ser la omisión clara, manifiesta y ostensible, sin que baste el desconocimiento de un mero trámite que no pueda (ni deba) reputarse esencial. La utilización de un procedimiento distinto del establecido expresamente en la ley puede asimilarse a la ausencia absoluta de procedimiento; pero puede también no integrar el supuesto de nulidad cuando en el seno de ese procedimiento diferente se hayan seguido los trámites esenciales previstos en el regulado *ad hoc*, lo que excluiría, además, toda forma de indefensión. Prescindir de un trámite esencial del procedimiento constituye, de suyo, una infracción que acarrea la nulidad radical, especialmente si ese trámite es el de audiencia, que es capital, fundamental para que el acto no produzca indefensión al interesado y este pueda atacarlo desde el inicio mismo del procedimiento».

La STS de 23 de mayo de 2022 (RJ 2022/2912) parte del entendimiento, conforme con la jurisprudencia asentada del Alto Tribunal, de que los supuestos de nulidad de pleno derecho legalmente tasados en el art. 47 LPAC no pueden ser interpretados con laxitud, pues ello equivaldría a socavar el valor central que la firmeza de los actos administrativos tiene en el entero sistema del Derecho administrativo. La revisión de oficio de los actos administrativos es, así, una vía excepcional.

La STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de junio de 2022 (JUR 2022/263001), en consonancia con la jurisprudencia asentada, afirma que el principio de buena fe y protección de la confianza legítima es un principio imperativo de actuación de las Administraciones públicas [art. 3.1, letra e) LRJSP]. En definitiva, comportan que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquella y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones.

Sobre subsanación de trámites, en las SSTSJ de Madrid de 20 de octubre de 2022 (JUR 2022/361016) y de 24 de octubre de 2022 (JUR 2022/369546). El Tribunal asume que la subsanación cabe y se prevé legalmente para supuestos de defectos formales de que adolezca una determinada solicitud, por ejemplo, si no se hubiera presentado el resguardo de la garantía, pero esta sí se hubiera efectivamente presentado. Sólo son subsanables los defectos, no los incumplimientos, entendiendo por defectos aquellos fallos u omisiones corregibles por su naturaleza que pueda contener un documento presentado en plazo y forma, no pudiendo conceptuarse como defectos subsanables las actuaciones de parte dirigidas a suplir la presentación misma del documento o requisito.

2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo

Sobre la práctica de la notificación, la STS de 3 de febrero de 2022 (RJ 2022/741) concluye afirmando la validez de la notificación del acto administrativo. En concreto, se

trata de un acuerdo municipal por el que se declara la innecesaria de reparcelación de varios polígonos de actuación en el que, por tanto, hay concurrencia de una pluralidad de propietarios y terceros afectados. La notificación se lleva a cabo a través de su publicación en un periódico y por edicto en el tablón de anuncios del ayuntamiento, sin que sea precisa la notificación individual a cada uno de los propietarios.

La STS de 21 de noviembre de 2022 (RJ 2022/360448), siguiendo doctrina propia anterior, se centra en la interpretación de los arts. 14.2 y 41.1 LPAC, a los efectos de determinar cuáles son las consecuencias que se derivan de una notificación efectuada a una persona jurídica en formato papel y no a través de medios electrónicos. En actuaciones anteriores dentro del mismo procedimiento administrativo la entidad interesada había recibido y admitido que se practicaran notificaciones en papel y no hay dudas acerca de que tuvo conocimiento de la resolución sancionadora notificada por esa vía. Recuerda el Tribunal que el art 41.1 LPAC establece que son válidas «con independencia del medio utilizado», las notificaciones «que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad del remitente y destinatario de la misma». En definitiva, concluye el Tribunal que no cabe afirmar que se haya causado indefensión a la recurrente y el hecho de haberse llevado a cabo la notificación en papel constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante (art. 48.2 LPAC). El recurrente también afirmaba que la presunción de conocimiento por parte del destinatario de las notificaciones practicadas en papel en la empresa y recibidas por terceros está prevista en el art. 42.2 LPAC para notificaciones en papel y no puede aplicarse a supuestos en los que se notifica a personas jurídicas que tienen la obligación de recibirlas por medios electrónicos. Frente a esto, el Tribunal concluye afirmando que es obvio que la previsión del art. 42.2 LPAC carece de sentido en relación con las notificaciones electrónicas de que se trata, pues, por su propia configuración, siempre serán recibidas por un representante de la persona jurídica sin que sea necesario arbitrar previsiones alternativas a la no recepción de la comunicación por el interesado, dado que dicha notificación se entiende realizada cuando se acceda a su contenido. En este caso, la notificación se produjo en papel y no de forma electrónica, por lo que las previsiones de dicho precepto resultan aplicables. Lo mismo afirma el Tribunal frente a la infracción que se alega del art. 40.3 LPAC: no es posible afirmar que la notificación en papel no produjo efecto alguno y, por tanto, no comenzó a correr el cómputo de los plazos para interponer el recurso. Sobre esta cuestión, también las SSTs de 21 de noviembre de 2022 (RJ 2022/367662) y de 18 de noviembre de 2022 (RJ 2022/360025).

La STS de 15 de marzo de 2022 (JUR 2022/111095) establece doctrina jurisprudencial conforme a la cual la suspensión automática de la ejecutividad de las sanciones establecida en el art. 212.1 LGT no es aplicable a las sanciones objeto de una derivación de responsabilidad *ex* art. 42.2 LGT, sin perjuicio de solicitar y pedir la suspensión frente al acuerdo de declaración de responsabilidad solidaria, en el caso del art. 42.2 LGT, conforme a las reglas generales que disciplinan tal suspensión.

La STS de 8 de marzo de 2022 (JUR 2022/104096) se pronuncia sobre la ejecución de una resolución estimatoria parcial por motivos formales del Tribunal Económico-Administrativo Central por falta de motivación en la valoración de determinados bienes y la correspondiente orden de retroacción de las actuaciones para que el órgano administrativo efectúe una nueva comprobación de valores debidamente motivados. El Tribunal concluye, con remisión también a sentencias anteriores, afirmando que la Administración tributaria no puede, en ejecución del deber de motivar el valor de determinados bienes (o de otros deberes formales) una vez ordenada la retroacción de las actuaciones a tal efecto, dictar una liquidación provisional a cuenta de la que finalmente resulte, ni antes ni después de realizar la valoración motivada o de cumplir lo ordenado en la retroacción. La Administración tributaria incurre en exceso ilícito, determinante de la nulidad de sus actos, cuando adopta por su cuenta medidas distintas o ajenas a las directamente encaminadas a dar cumplimiento a lo ordenado en sede económico-administrativa, en este caso motivar sus propios actos, sin que la liquidación provisional guarde relación alguna, ni con la retroacción, ni con la actividad que debe realizarse al efecto.

Las SSTS de 1 de junio de 2022 (RJ 2022/2766) y de 27 de octubre de 2022 (JUR 2022/349510) afirman que los actos administrativos que ponen fin a un proceso selectivo declarando derechos en favor de los interesados, dictados en sustitución y desarrollo de otros previos anulados judicialmente y que determinaron la expulsión de aspirantes de aquel, comportan eficacia retroactiva a los efectos del art. 39.3 LPAC. Por ello puede entenderse que en esos aspirantes concurren los supuestos de hecho necesarios ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del mismo acto. Y, en segundo lugar, estos aspirantes deben tener la misma posición jurídica que los demás aspirantes que superaron el mismo proceso selectivo. La STS de 20 de enero de 2022 (RJ 2022/716), como en sentencias anteriores recientes, reconoce el derecho de la recurrente a ser nombrada personal estatutario con efectos administrativos desde la toma de posesión de los inicialmente aprobados y económicos desde la fecha que en ejecución de sentencia fije la Sala de instancia.

La STS de 27 de septiembre de 2022 (JUR 2022/315265) reitera doctrina jurisprudencial anterior en relación con la ejecución de resoluciones económico-administrativas que estiman en parte las reclamaciones formuladas frente a actos derivados de actuaciones inspectoras que han sido anuladas por razones materiales o de fondo, con aplicación del plazo de un mes previsto en los arts. 239.3 LGT y 66.2 del Reglamento General de Revisión en vía administrativa. Hay que tomar en consideración que esta sentencia cuenta con el Voto Particular del magistrado don Francisco José Navarro Sanchís que sostiene, de manera argumentada.

La STS de 16 de noviembre de 2022 (RJ 2022/360086) sienta doctrina jurisprudencial en relación con la interpretación de las DDAA 3.^a y 4.^a del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19. La sentencia afirma que sólo determina la suspensión de los plazos (eficacia demorada) de los procedimientos administrativos. La norma no establece la paralización de la actividad administrativa.

Y por ello, esa suspensión no afecta, en principio, a la validez de las actuaciones administrativas realizadas durante la vigencia del estado de alarma y, por tanto, tampoco a la notificación practicada en ese mismo periodo de una resolución dictada con anterioridad a este, sin perjuicio de que su eficacia quede demorada hasta el momento de la cesación del estado de alarma o de sus prórrogas, a partir del cual se reanudará el cómputo de los plazos. Atendiendo a lo previsto en la DA 4.^a del citado real decreto, durante el estado de alarma quedará en suspenso el plazo de caducidad de cualesquiera acciones o derechos.

La STS de 3 de noviembre de 2022 (JUR 2022/377127), de conformidad con lo previsto en el art. 93.1 LJCA, afirma que corresponde al reclamante en la vía económico-administrativa y al recurrente en la vía jurisdiccional, la carga de acreditar el alcance material tanto de un previo procedimiento de comprobación e investigación de carácter parcial, como de una previa solicitud de rectificación de su autoliquidación relativa a un determinado elemento de la obligación tributaria en relación a un concepto y periodo impositivo concretos, de cara a oponer los efectos preclusivos de talas actuaciones, frente a un posterior procedimiento de regularización de carácter general, en particular, para determinar si en el procedimiento posterior se aplican elementos tributarios del procedimiento inicial.

La STS de 17 de octubre de 2022 (JUR 2022/339700) afirma que el legislador de la LPAC es consciente de la asimilación de la declaración responsable y la comunicación como formas «de inicio de procedimientos» y lo pone de manifiesto en el art. 69 LPAC: facilita la existencia de estos dos mecanismos y permite que el legislador sectorial opte entre uno u otro. Lo que sí proscribde de manera general es que pueden exigirse los dos. Ambos medios tienen el efecto de autorizar el ejercicio de actividades o derechos, de conformidad con la normativa específica que regule el derecho o actividad que se pretende ejercer, la cual puede establecer un régimen diferenciado entre una y otra modalidad, en cuanto a sus requisitos y presupuestos. A la luz de la normativa sectorial (y casuística), la doctrina ha llegado a la conclusión de que la declaración responsable, que parece reforzada en la misma definición legal, quedaría reservada para aquellas actividades de mayor rigor en cuanto a su ejercicio, por afectar más intensamente a los bienes o intereses públicos; en tanto que la comunicación previa quedaría reservada para las de menor afectación a dicho interés.

2.2.4. *Eliminación del acto administrativo*

En cuanto a la eliminación del acto administrativo a través de los mecanismos de revisión de oficio, en concreto, en los casos en los que media la solicitud del interesado, las SSTS de 24 de febrero de 2022 (RJ 2022/975) y de 25 de febrero de 2022 (RJ 2022/998) concluyen considerando que, en el caso enjuiciado, no concurre ninguna de las razones que, según el art. 110 LPAC, pueden justificar la exclusión de la revisión de oficio pretendida por la solicitante. Incluso aunque no se produjo la inadmisión de la

solicitud de revisión de oficio, sino que fue desestimada por silencio. La estimación del recurso contencioso-administrativo no se ha de limitar a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión, para su tramitación posterior ante la propia Administración, sino que el Tribunal podrá entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio, al resultar desproporcionado someter a los interesados a un nuevo procedimiento para restablecer los derechos que les confiere de forma directa y suficientemente clara una disposición de Derecho de la Unión Europea. Por último, el Tribunal afirma que los efectos de la declaración de nulidad de las resoluciones afectadas por ella han de producirse desde el momento en que fueron dictadas sin perjuicio de los límites establecidos por la ley en materia de prescripción de las obligaciones de la Hacienda Pública. Sobre esta cuestión, también la STS de 4 de febrero de 2022 (JUR 2022/102482).

La STS de 6 de julio de 2022 (JUR 2022/240405) analiza un supuesto en el que, tras dictar un acto definitivo y firme de un reintegro parcial de una subvención concedida, la Administración realiza un control posterior que culmina con una resolución que acuerda el reintegro total del importe de dicha subvención. Posteriormente no cabe iniciar un nuevo procedimiento de reintegro que además culmina con una resolución acordando el reintegro total. Dicho de otro modo, siendo cierto que la Intervención puede ejercer sus facultades de control financiero, y como resultado de estas cabe el inicio del correspondiente procedimiento de reintegro, lo que no es posible es que la propia Administración desconozca el acto administrativo anterior consistente en el reintegro parcial. Este acto de reintegro parcial debe vincular a la Administración sin que el control financiero ulterior pueda proceder a una reconsideración del mismo y a un nuevo expediente que culmina con una declaración de reintegro total, pues ello viene a ser un supuesto de revisión de oficio, que podría calificarse de atípico al no haberse utilizado las vías previstas en la LPAC.

La STS 56/2022, de 24 de enero, afirma que, si la Administración inadmite la revisión de oficio de actos administrativos, por haber rechazado en el fondo otras solicitudes sustancialmente iguales, la estimación del recurso contra dicha decisión de inadmisión no se ha de limitar a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión para su tramitación posterior ante la propia Administración.

Sobre los límites o imposibilidad de revisión, hay que tener en cuenta que, por STC 182/2021 se declara nulo el método de cálculo del impuesto de Plusvalía. Dicha STC, en su FJ 6.º, excluye que puedan ser revisadas, con fundamento en la misma, las liquidaciones tributarias firmes. Ante este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la STS de 3 de junio de 2022 (RJ 2022/2768) determina que las liquidaciones respecto de las que se solicitó la devolución de ingresos indebidos, por disconformidad en el método de cálculo de la base imponible, fueron giradas a lo largo del año 2010 y no fueron impugnadas, pese a que fueron notificadas y oportunamente abonadas a lo largo del año 2010 y 2011, y la solicitud de devolución de ingresos indebidos fue presentada el 10 de enero de 2014. Por tanto, la solicitud de devolución de ingresos

indebidos se realiza respecto liquidaciones firmes: «La solicitud de apertura de un expediente de devolución de ingresos indebidos de liquidaciones es referida a liquidaciones tributarias firmes». Y el «pretendido error en la fórmula de cálculo de la base imponible», no altera condición de acto firme. Y dicho carácter firme de las liquidaciones excluye la posibilidad de aducir ahora, como cuestión nueva, la revisión de estas liquidaciones firmes como consecuencia de la STC 182/2021, dada la limitación de efectos que, precisamente para este caso, incorpora el pronunciamiento del TC. También la STS de 31 de enero de 2022 (RJ 2022/824) recuerda, con algún matiz, la jurisprudencia dictada por la propia Sala 3.^a repetidamente establecida en asuntos de semejante naturaleza. Y la STS 71/2022, afirma que la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 107.1 y 107.2.a) de la Ley de Haciendas Locales y del art. 110.4 del mismo texto legal no determina que las liquidaciones firmes del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana giradas con anterioridad y que hayan ganado firmeza en vía administrativa incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho.

Las SSTs 99/2022, de 31 de enero, y la de 23 de noviembre de 2022 (JUR 2022/372634), con cita de reiterada doctrina jurisprudencial, se pronuncian sobre la solicitud de revisión de actos firmes por causa de nulidad de pleno derecho, amparada en la declaración de inconstitucionalidad de la STC 59/2017. La declaración de inconstitucionalidad de los arts. 107.1 y 107.2.a) TRLHL no determina que las liquidaciones firmes del impuesto giradas que hayan ganado firmeza en vía administrativa incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 217 LGT. Tales actos tributarios no lesionan derechos susceptibles de amparo constitucional; tampoco han prescindido completamente del procedimiento legalmente establecido; no han otorgado potestades al solicitante de las que carecía; ni, en fin, puede identificarse una ley que, específicamente, determine su nulidad como efecto de la declaración parcial de inconstitucionalidad de la ley que le sirve de fundamento. No hay infracción del principio de igualdad y no discriminación por el hecho del diferente régimen impugnatorio y plazos según se accione frente a liquidaciones municipales o autoliquidaciones del impuesto.

La STS de 22 de noviembre de 2022 (RJ 2022/373582) reitera jurisprudencia anterior que no permite revisar en favor del contribuyente los actos de liquidación que han quedado firmes por haber sido consentidos, al no haber sido recurridos en tiempo y forma, en casos en los que las liquidaciones se dictaron de forma extemporánea, lo que no constituye una infracción de nulidad radical. El régimen de los actos afectados por la existencia de un plazo que se supera determina, en virtud de la naturaleza del plazo, bien la anulabilidad, bien la existencia de una mera irregularidad no invalidante (art. 48 LPAC), no así la nulidad de pleno derecho por vicio absoluto del procedimiento (art. 47 LPAC). También la STS de 5 de abril de 2022 (RJ 2022/131109).

Para la STS de 2 de noviembre de 2022 (JUR 2022/354635) resulta claro que, cuando el acto definitivo modifica un acto provisional, no hay revocación, sino la culminación de un único procedimiento administrativo. La declaración de voluntad de la Administración sólo se perfecciona con la actuación definitiva, por lo que la actua-

lización provisional no deja de ser un trámite o acto preparatorio, inevitablemente expuesto a posibles cambios. Como es bien sabido, incluso en aquellos ámbitos donde la aplicación retroactiva de las normas es constitucionalmente lícita, la retroactividad es la excepción, no la regla general. Tiene que estar prevista por la propia norma, sin que la autoridad llamada a aplicarla pueda acordar efectos retroactivos por su sola voluntad (arts. 9 CE y 2 CC). En esto radica la ilegalidad del acto recurrido: haber aplicado una norma reglamentaria a un procedimiento administrativo en curso, sin justificar que la nueva norma reglamentaria exigía tal eficacia retroactiva. Si a todo ello se añade que existe una importante línea de pensamiento según la cual el margen de posible irretroactividad del reglamento es más estrecho que el de la ley, sólo cabe concluir que las sentencias recurridas son ajustadas a Derecho y que el recurso de casación no puede prosperar.

Sobre la revocación de los actos administrativos, la STS de 15 de marzo de 2022 (RJ 2022/129774) conoce de la impugnación de una revocación de un nombramiento como funcionario interino.

Siguiendo con la jurisprudencia relativa a la revocación de los actos administrativos, conforme a la Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera, en cuyo art. 36, en relación con las licencias de autotaxi, delega en los entes locales la determinación del número de licencias es competencia del ayuntamiento. Conforme a este precepto un ayuntamiento revoca dos licencias de autotaxi, pero inmediatamente las adjudica a otras dos personas. Ante este supuesto la STSJ de Cantabria de 28 de junio de 2022 (JUR 2022/264471) afirma que «no puede hablarse de licencias de autotaxi vacantes». La consecuencia inmediata de la caracterización que precede es que, «revocada una licencia de autotaxi, la Administración no puede conceder la misma licencia a otra persona».

Sobre rectificación de errores materiales o de hecho, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de junio de 2022 (JUR 2022/244478) parte del hecho que un error de hecho puede cometerlo tanto el sujeto obligado a cotizar como la propia Administración.

En relación con la impugnación de la actuación administrativa, en concreto, sobre el agotamiento de la vía administrativa previa y el recurso de reposición preceptivo del art. 14.2 TRLHL, la STS de 23 de noviembre de 2022 (JUR 2022/372634) no se pronuncia sobre el ámbito objetivo de la exigencia del recurso de reposición preceptivo previsto en el art. 14.2 TRLHL, referido a que, en «los casos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho público de las entidades locales, sólo podrá interponerse el recurso de reposición que a continuación se regula». La razón por la que no entra el Tribunal a resolver esta cuestión es porque se estima el recurso sobre el fondo. Evaluar previamente si se agotó o no la vía administrativa «sería tanto como sustituir lo más, esto es, una sentencia estimatoria de fondo, [...] por lo que otorga menos, es decir, una sentencia formalmente estimatoria con retroacción de actuaciones para que se agotase la vía previa, una vez comprobada su irrelevancia porque el proceso posterior

seguiría los mismos derroteros, lo que incluso podría causar una dilación indebida en sentido constitucional (art. 24 CE)» (FD 2.º, *in fine*). Además, el ayuntamiento no ofreció pie de recurso en la notificación del acto dictado, con la preceptiva indicación de los recursos legales perceptivos, con lo que no parece muy acorde con la buena fe que luego excepcione en el proceso la falta de agotamiento de la vía administrativa que él mismo ha provocado.

La STS de 22 de diciembre de 2022 (JUR 2022/25291) determina el cauce procesal a seguir en la impugnación de actos dictados en cumplimiento de una previa actuación administrativa confirmada por sentencia desestimatoria. Se plantean las siguientes opciones: i) a través del incidente de ejecución de sentencia, o ii) por el contrario, son susceptibles de impugnación autónoma, dependerá de si se plantean o no cuestiones jurídicas nuevas o inéditas. La determinación de si la ejecución del acto administrativo confirmado judicialmente se acomoda o no a los términos de la sentencia forma parte de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado y, por consiguiente, tales cuestiones habrán de ventilarse en el incidente de ejecución de sentencias sin necesidad de iniciar una nueva impugnación frente a dicha actuación administrativa de ejecución de la sentencia.

Aunque referida a la impugnación de la actuación administrativa ante la Jurisdicción contenciosa-administrativa, merece ser reseñada aquí la STS de 10 de mayo de 2022 (núm. 552/2022, rec. 1874/2021), que se pronuncia sobre el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo cuando el acto recurrido se notificó durante el mes de agosto. El Tribunal de instancia resuelve haciéndose eco de esa jurisprudencia consolidada al interpretar el art. 128.2 LJCA: «Cuando la notificación de la actuación administrativa se produce en agosto, el plazo bimensual para la interposición del recurso contencioso administrativo debe empezar a computarse el 1 de septiembre». Siguiendo esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal Superior de Justicia consideró extemporáneo el recurso interpuesto. Interpretó así que el último día del plazo era el 31 de octubre y que, como mucho, el recurso podía haberse interpuesto hasta las quince horas del 2 de noviembre. Al haberse presentado ese día, pero más tarde, confirma la inadmisión acordada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. El TS, sin embargo, asume la tesis contraria. En primer lugar, invoca extensamente el principio *pro actione* y su conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva, que obliga a interpretar restrictivamente las causas de inadmisión del recurso. Seguidamente, retoma la jurisprudencia fijada en su Sentencia 910/2020, que establecía como primer día del plazo el 1 de septiembre. Y, dado que el plazo se computa de fecha a fecha, concluye que el último día debería ser el 1 de noviembre, que, al ser inhábil, prorroga el plazo hasta el 2 de noviembre (incluso hasta las quince horas del día 3, con el «plazo de gracia»). Rechaza por tanto la interpretación de la sentencia recurrida y confirma la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de la asociación. Ha publicado un comentario crítico a esta sentencia J. CASTILLO, «El Tribunal Supremo se pronuncia sobre el último día del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra actos notificados en agosto», *Blog IDL-UAM*, de 26 de octubre de 2022.

Por su parte, la STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de marzo de 2022 (JUR 2022/133885) se plantea el alcance de la legitimación activa de los partidos políticos. Aunque se refiere a la impugnación de disposiciones administrativas, las conclusiones a las que llega son aplicables a la legitimación de toda la actuación administrativa y al acceso a los recursos administrativos. La sentencia se remite a jurisprudencia anterior del TS. Considera el TS 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. La conclusión que se alcanza, continúa el Tribunal, sobre la falta de legitimación del partido político recurrente no supone la creación de zonas de «impunidad». En este caso concreto, la falta de interés legítimo en el presente recurso se hace patente por el hecho de que se invoquen como motivos del recurso cuestiones que afectan a derechos fundamentales de las personas e intereses como la protección de la salud de la que sólo son titulares las personas físicas, siendo así que el partido político recurrente no tiene asignadas la defensa colectiva de este tipo de intereses superiores.

La STS de 19 de enero de 2022 (RJ 2022/713) fija, como doctrina legal, que en los supuestos del art. 201 LGT, para determinar la cuantía de las reclamaciones económico-administrativas a los efectos de interponer el recurso de alzada ordinario, debe estarse a los distintos periodos de liquidación del impuesto, respecto de los que se aprecia la conducta sancionada.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

Durante 2022 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. Destacan las modificaciones introducidas en la LPAC por la nueva Ley General de Telecomunicaciones. En concreto, *vid.* «Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo: tabla comparativa de modificaciones introducidas por la nueva Ley General de Telecomunicaciones», *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2022. Igualmente, ante la escasez de datos de participación de las pymes en la contratación pública, la Ley 14/2022, de 8 de julio, modifica la Ley 9/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el objetivo de hacer pública esa información estadística referida a tales categorías de empresas. Sobre esta cuestión *vid.* *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2022.

Sobre buena administración y buen gobierno, se incluye una regulación al respecto en la Ley 4/2022, de 28 de junio, de Consejos Insulares de las Islas Baleares, en relación con el funcionamiento de los mismos. También se ha aprobado la Ley 3/2022, de 12 de mayo,

del Sector Público Vasco, una norma que establece las líneas generales de la organización, la estructura, el funcionamiento y el régimen jurídico del sector público, con el objetivo de afrontar los retos del nuevo modelo de gobernanza pública para organizar, racionalizar y modernizar todo el sector público y eliminar duplicidades. El texto recoge las fórmulas de atención a la ciudadanía y participación de la misma, pone el acento en los procesos de evaluación de la gestión, así como nuevas medidas en favor de la eficacia y la cercanía en servicio de la Administración a la ciudadanía. Sobre esto, *vid.* «El País Vasco refuerza su apuesta por la administración electrónica en su Ley del sector público», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2022. Extremadura aprueba la Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos. Sobre esto, *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2022.

Vinculado con los principios de buen gobierno, buena administración, transparencia y acceso a la información, se han publicado numerosos trabajos, entre los que podemos citar: R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Sistema de integridad institucional y planes de medidas antifraude en los gobiernos locales», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. extra 1 (abril), 2022; en el mismo número de la revista, G. MANOTAS RUEDA, «Transparencia como eje de la rendición de cuentas»; E. GUICHOT REINA, «La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 221, 2022; M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, *El derecho de acceso a la información: un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, Fragua, 2022; R. ANDREU LLOVET, *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Tirant lo Blanch, 2022; A. GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, «La aplicación de la Ley de transparencia a los sujetos puramente privados. El alcance del deber de suministrar información», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022.

Vinculado con lo anterior, también se aprueba la Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el «Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI». Según se afirma en el Preámbulo de este Acuerdo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, «incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales, que se interrelacionan y retroalimentan». Las Administraciones públicas y su modernización no han quedado al margen de este ambicioso programa de reformas y se incluye, en uno de los cuatro ejes que conforman el PRTR, la transformación digital. En este eje se incardina la política palanca «Una Administración para el siglo XXI», que tiene como objetivo «una modernización de la Administración para responder a las necesidades de la ciudadanía y la economía en todo el territorio. Se basa en la digitalización de los servicios y del funcionamiento de la Administración, y la transición energética de la infraestructura y parque público, por su efecto arrastre sobre el resto de la economía».

En 2022 también se ha aprobado normativa 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 admi-

nistrativa de los Estados miembros. No sólo de la Administración estatal, sino también las Administraciones autonómicas y locales. Así, la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y la Orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana 354/2022, de 25 de abril, por la que se modifica la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021. Correlativamente, se han publicado numerosas aportaciones doctrinales sobre este tema, entre las que se pueden citar: A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2022; J. FONT, «El sistema de gestión y control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, 2022; R. RIVERO ORTEGA, «¿Cumplen el Derecho Europeo y estatal las normas autonómicas sobre la gestión de los fondos de recuperación?», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022.

El ámbito de aplicación de estas medidas es muy diverso: algunas se aplican a todas las Administraciones públicas; otras sólo 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 sigue pronunciado en numerosos estudios. Entre ellos: A. GALÁN GALÁN, «Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 63; S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La transparencia de los fondos de apoyo temporal a empresas para afrontar la pandemia del covid-19», *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2022.

La Unión Europea ha aprobado un Reglamento para proteger los derechos de los usuarios en el entorno digital: el Reglamento (UE) 2022/2065, de 19 de octubre, de Servicios Digitales (*DOUEL* de 27 de octubre de 2022). Y, relacionado con esto, se han publicado diversos trabajos doctrinales. Así, A. CERRILLO I MARTÍNEZ y M. A. MORO CORDERO, «El Reglamento de Gobernanza de Datos y su impacto en las Administraciones públicas», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2022; N. CONFORTO ALBERTI y A. ORTIZ DE ZÁRATE, «Navegando hacia Data Ítica: fundamentos para la gobernanza de datos en ayuntamientos», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. extra 1, 2022; M. GARRIGA PORTOLA, «Apertura de datos en España: llegó la hora del pacto para el impacto», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2022.

Y, como buena práctica administrativa vinculada a las nuevas tecnologías, J. I. CUBERO MARCOS, «Neutralidad de la red. Interconexión y acceso a las redes a la luz del código europeo de comunicaciones electrónicas. Carencias y retos de futuro», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 217, 2022; J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. ÁLVAREZ

BARBEITO, «La interoperabilidad en la e-Administración», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2022; A. EXPÓSITO GÁZQUEZ, «El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122, 2022; M. A. GARCÍA VALDERREY, «La creación de una sede electrónica asociada», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, 2022; M. ALGUACIL SANZ, «Gestión de la confianza en la web3 y posteriores, uno de los desafíos al alcance del sector público», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, 2022; M. C. CAMPOS ACUÑA, «La digitalización de los procedimientos en los Gobiernos locales: una tarea pendiente», 2022; J. J. RASTROLLO SUÁREZ, «El Plan de recuperación, transformación y resiliencia como oportunidad para impulsar la administración digital, con especial atención a la administración local», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 248, 2022.

Sobre la utilización de nuevas herramientas y aplicaciones tecnológicas para articular la comunicación de la Administración, P. B. MARTÍN MOLINA, «WhatsApp para absolutamente todo, ¿también en el sector público?», *Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2022.

Han merecido una especial atención las cuestiones relativas a la inteligencia artificial, el metaverso y la ciberseguridad, vistos como amenazas, pero, también, como una oportunidad en el funcionamiento de las Administraciones públicas. Entre los abundantes trabajos publicados, baste aquí, para dar una muestra, los siguientes: M. FUERTES, *Metamorfosis del Estado: maremoto digital y ciberseguridad*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2022; E. MONTALVÁ MEDINA, J. PLAZA GARCÍA, K. DÍAZ BIZKARGUENAGA y L. LÓPEZ, «Consideraciones para una propuesta de buenas prácticas para una IA inclusiva aplicada por la Administración pública. Especial atención a las mujeres con discapacidad», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2022; L. DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, «Que el metaverso nos pille confesados», *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2022; S. HERNÁNDEZ IBABE y B. COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, «El metaverso como amenaza o como oportunidad para el sector público», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. extra 1, 2022; V. MORENO BONILLA, «La Ciberseguridad no lo es todo, es lo único... y empieza a ser sólo un deseo», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. extra 1, 2022; A. MORENO FONTARROSA, «Ciberseguridad en las Administraciones públicas: visión práctica», *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2022; E. MOTA SÁNCHEZ, «Las nuevas tecnologías como herramientas y motor de innovación en la transformación digital de la Administración pública y de su control interno, inteligencia artificial y auditoría algorítmica», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 249, 2022; A. VILLANUEVA TURNES, «La inteligencia, artificial: regulación y límites en el sector público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 221, 2022.

En general, sobre inicio y tramitación del procedimiento administrativo, M. RUIZ CENICEROS, «La cita previa y el derecho al plazo», *Revista de Administración Pública*, núm. 219, 2022; E. V. PAVE, «El derecho de acceso al procedimiento administrativo en trámite: el dilema entre interesados y terceros», *Revista Vasca de Administración Pública*,

núm. 122, 2022; F. M. BASTARDO YUSTOS, «Aplicación del Real Decreto-ley 3/2022 a las comunidades autónomas y a las entidades locales», *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2022; J. R. CHAVES GARCÍA, «La maravillosa retroacción administrativa», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2022; A. BAÑÓ VALLALTA, «De la necesaria resolución de la petición de prórroga antes del vencimiento del plazo inicial y de la aplicación analógica de los arts. 23 y 24 LPAC», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2022; V. ÁLVAREZ GARCÍA y M. F. ARIAS APARICIO, «El procedimiento administrativo ante las situaciones excepcionales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022.

En relación con la terminación el procedimiento; M. A. GARCÍA VALDERREY, «Sobre el procedimiento para la declaración de la terminación del expediente por imposibilidad de continuar por desaparición del objeto del procedimiento», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, 2022; B. MORENO SERRANO, «A vueltas con el silencio administrativo», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2022. Y, sobre caducidad del procedimiento administrativo urbanístico, H. M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «Caducidad de los procedimientos urbanísticos en los supuestos de notificación electrónica: intento y práctica», *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2022.

Y, por último, sobre el silencio administrativo, J. R. CHAVES GARCÍA, «El silencio administrativo positivo: tocata legal y fuga jurisprudencial», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, 2022; E. LLOPIS REYNA, «El silencio administrativo no interrumpe la prescripción de las obligaciones de la hacienda pública», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 251, 2022; A. D. LEIVA LÓPEZ, «El régimen legal del silencio administrativo en las licencias urbanísticas. Especial referencia a los efectos del silencio positivo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022.

Sobre procedimientos administrativos concretos, se ha aprobado la Ley 12/2022, de 18 de octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas. En Navarra, se han aprobado varias leyes forales con impacto sobre determinados procedimientos administrativos: la Ley Foral 7/2022, de 22 de marzo, por la que se establece la distribución y reparto del fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes; la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales; la Ley Foral 5/2022, de 22 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en relación con la venta de productos maderables y leñosos y la realización de obras públicas o privadas de reconocida urgencia y que afecten al interés público, así como en situaciones de reconocida urgencia declaradas como tales por el Gobierno de España o el Gobierno de Navarra; la Ley Foral 6/2022, de 22 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra; la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Sobre la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador: F. J. GALICIA MANGAS, «La minoría de edad en derecho administrativo sanciona-

dor», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 217, 2022; A. C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «Algunas consideraciones sobre la práctica de la notificación en el procedimiento administrativo sancionador», *Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2022; F. J. BAUZÁ MARTORELL, «Inmediación y contradicción en la práctica de prueba por videoconferencia. Un análisis desde el derecho administrativo sancionador», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022; A. I. MARTÍN VALERO, «El principio *non bis in idem* en el ámbito administrativo», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2022; J. M. BAÑO FOS, «La nulidad del procedimiento sancionador por inactividad tras las diligencias previas», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 248, 2022; C. A. AMOEDO-SOUTO, «El régimen sancionador en situaciones excepcionales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022; J. GARCÍA LUENGO, «La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022; A. PASCUAL MORCILLO, «Carácter no vinculante del acto administrativo firme que sirve de presupuesto para la imposición de una sanción», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 249, 2022; J. A. TARDÍO PATO, «La protección del denunciante para garantía del cumplimiento de la legalidad y evitar la corrupción», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 217, 2022.

3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2022, 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, en relación con la representación de las personas jurídicas ante la Administración, la STS de 28 de septiembre de 2021 (RJ 2021/4775) afirma que el administrador único de una sociedad anónima ostenta la representación externa de la misma, por lo que puede actuar como representante de dicha entidad ante la Administración pública sin necesidad de disponer de un poder específico para ello, dado que su representación la ostenta *ex lege* mientras esté vigente su nombramiento. Además, el administrador único que ha obtenido del organismo certificador competente un certificado de firma electrónica que le habilita para actuar telemáticamente en representación de una persona jurídica, no necesita aportar, mientras esté vigente dicho certificado, un poder de representación de la sociedad con motivo de cada actuación concreta ante la Administración. En el mismo sentido, la STS de 25 de octubre de 2021 (JUR 2021/337445). También la STS de 8 de marzo de 2022 (RJ 2022/151) se pronuncia acerca de la representación de las personas jurídicas y afirma que el administrador único de sociedad limitada ostenta el poder de representación de la sociedad sin necesidad de poder específico. Se puede acreditar dicha representación mediante certificado

de firma electrónica. Sobre la acreditación de la representación también la STS de 27 de enero de 2022 (RJ 2022/1255).

Sobre los requisitos formales de las solicitudes presentadas ante la Administración, la STS de 10 de marzo de 2022 (RJ 2022/1320) afirma que a las solicitudes que han omitido la «firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio» les es aplicable la previsión de subsanación del art. 68 LPAC. Esto es, la Administración tiene el deber de dar un plazo de diez días para la subsanación. En este sentido, también, la STS de 22 de febrero de 2022 (RJ 2022/980).

En lo que hace a la tramitación del procedimiento, sobre la omisión del trámite de audiencia, la STS de 15 de marzo de 2022 (RJ 2022/129774). No obstante, la Sala considera que habiendo interpuesto el demandante recurso de reposición y haber sido resuelto el mismo, si bien no puede confundirse con el trámite de audiencia, es lo cierto que una anulación y retroacción de las actuaciones administrativas ninguna utilidad va a reportar al demandante, pues es fácil que la solución a adoptar sea la misma.

La STS de 10 de marzo de 2022 (RJ 2022/1411) recoge la doctrina del Tribunal relativa a la prueba de convivencia a efectos del procedimiento de reconocimiento de pareja de hecho y afirma que, en el caso, la convivencia *more uxorio* ha quedado acreditada por las pruebas practicadas en el procedimiento y permite computar ese plazo para suplir la falta del tiempo que resta a los dos años de matrimonio: el requisito de la convivencia estable y notoria al menos en los cinco años previos al fallecimiento del causante, exigido por el art. 38.4 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado puede ser acreditado, además de mediante el certificado de empadronamiento, por cualquier otro medio de prueba válido en Derecho que la demuestre de manera inequívoca.

La relevante STS de 3 de mayo de 2022 (RJ 2022/2179) dirime en casación si la Administración puede ampliar el alcance de sus actuaciones de comprobación limitada comunicándolo únicamente con carácter «previo» a la apertura del plazo de alegaciones o, por el contrario, es asimismo pertinente y legalmente válido efectuar la ampliación del alcance comprobatorio de manera «coetánea» a la apertura del plazo de alegaciones. Esta última posibilidad fue admitida por la sentencia de instancia tras interpretar el art. 164.1 del Real Decreto 1065/2017, de 27 de julio, por el que se aprueba el reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. A tenor de dicho precepto «con carácter previo a la apertura del plazo de alegaciones, la Administración tributaria podrá acordar de forma motivada la ampliación o reducción del alcance de las actuaciones. Dicho acuerdo deberá notificarse al obligado tributario». Pues bien, la sentencia ahora recurrida en casación consideró que la expresión «con carácter previo», a la que alude dicho precepto, permite también que esa ampliación lo sea «con carácter simultáneo», entendiendo además que en el caso analizado no se produjo indefensión al comprobado por lo que, en su caso, la infracción existente sería considerada una irregularidad

no invalidante. Sin embargo, el TS rechaza tal interpretación y concluye así que, en garantía de los derechos del contribuyente reconocidos en los arts. 34.1.ª) y 137 LGT, la Administración tributaria sólo podría ampliar el alcance de sus actuaciones de comprobación limitada, con motivación singularizada en cada caso, cuando ello se comunique con carácter previo a la apertura del plazo para puesta de manifiesto y para efectuar alegaciones a la propuesta de liquidación. Por el contrario, cuando dicha comunicación se realice de forma simultánea o posterior a la apertura de dicho plazo, el acto que ponga fin al citado procedimiento de gestión será nulo.

La STS de 23 de diciembre de 2022 (JUR 2022/27030) recuerda que la valoración de la prueba, en el proceso, le corresponde al propio Tribunal judicial, que no tiene que quedar vinculado por las reglas que rigen en el procedimiento administrativo.

La STS de 21 de octubre de 2021 (RJ 2021/4745) establece la doctrina siguiente, que refuerza y complementa la establecida ya anteriormente: «1. En interpretación de lo dispuesto en el apartado 1 del art. 135 LGT, el plazo para promover la tasación pericial contradictoria, cuando se haya reservado tal derecho al tiempo de presentar recurso administrativo contra una liquidación tributaria, se inicia en el momento de dictarse el acto administrativo (resolución en curso) que pone fin a la vía administrativa. En particular, ese plazo no se ve alterado por el hecho de la existencia de un remedio procedimental con una cierta naturaleza impugnatoria, el recurso de anulación, de suerte que el agotamiento de la vía administrativa no debe entenderse producida una vez finalice el plazo de quince días previstos en el art. 241 *bis* LGT, antes el art. 239.6 LGT, aplicable al caso, para interponer el expresado recurso de anulación, máxime cuando esa vía invalidatoria, meramente potestativa, no ha sido intentada por el interesado».

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: en vía judicial 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.

En lo que hace a la terminación del procedimiento, la STS de 6 de octubre de 2022 (JUR 2022/329618) se pronuncia en relación con el pago voluntario de la sanción propuesta con reducción de la multa y recuerda la necesidad de dictar resolución expresa, por tener trascendencia a los efectos de la caducidad. Precisamente a efectos de la caducidad, el cómputo se realiza desde la resolución que inicia el procedimiento hasta la notificación de la resolución sancionadora.

Sobre caducidad del procedimiento, la STS 14/2022, de 12 de enero, afirma que en un procedimiento sancionador o de intervención susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, y habiendo transcurrido su plazo reglado de tramitación sin

haber resuelto de forma expresa el mismo, la resolución de la Administración en que se acuerde la caducidad tiene meros efectos declarativos, de constatación de la caducidad producida y conllevará, con carácter general, la finalización del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

