

---

## Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid*

**Palabras clave:** ordenanzas; acto administrativo; procedimiento

**Key words:** by-laws; administrative measure; proceedings

**SUMARIO:** I. NORMAS MUNICIPALES.—II. ACTO ADMINISTRATIVO.—1. Tipos de actos administrativos e impugnabilidad.—2. Requisitos del acto administrativo: motivación.—3. Nulidad y anulabilidad.—4. Eficacia del acto administrativo: notificación.—5. Ejecución del acto administrativo.—III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—1. Inicio.—2. Tramitación.—3. Terminación.

### I. NORMAS MUNICIPALES

A lo largo de 2008, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, dos municipios han aprobado su reglamento orgánico, el de Torrejón de la Calzada (el 8 de marzo de 2008) y el de Leganés (aprobación provisional el 11 de noviembre de 2008 y aprobación definitiva el 10 de febrero de 2009). En el caso de este último, se trata de un reglamento orgánico de lo previsto en la LBRL para los municipios de gran población.

Igualmente, son varias las normas que se han aprobado en relación con la creación de ficheros de datos de carácter personal. Así, en el ámbito autonómico el Decreto 146/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el fichero de datos de carácter personal «Perfil de contratante». Dentro de la Comunidad de Madrid, a nivel municipal, y sin ánimo de exhaustividad, han aprobado Ordenanzas municipales de protección de datos ayuntamientos como Sevilla La Nueva, Colmenar Viejo, Mancomunidad de servicios sociales «Vega del Guadalix».

El 4 de diciembre de 2008, la Junta de Gobierno Local del ayuntamiento de Madrid ha aprobado el Código de Buenas Prácticas, cuyo objetivo es el incremento de la transparencia en la gestión pública y la introducción de nuevos criterios de comportamiento ético. Con ello se busca impulsar las relaciones de confianza entre la Administración

municipal y los ciudadanos. Uno de los aspectos más destacados de este Código es la determinación de medidas precisas y específicas en determinados procedimientos de especial importancia en la relación ciudadano-Administración, como son la contratación administrativa, las subvenciones públicas, la gestión indirecta de los servicios públicos y la gestión urbanística.

El Código unifica en un solo documento los principios e instrumentos en materia de buenas prácticas administrativas, evitando la dispersión normativa en este ámbito y fomentando el derecho que los ciudadanos tienen al Buen Gobierno, en la línea establecida por el Código de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea. Así, el Código traslada al ámbito madrileño los principios de transparencia y ética pública contenidos en las normas internacionales de la Unión Europea y la OCDE como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Europea para la salvaguardia de los derechos fundamentales en la Ciudad, el Libro Blanco de Gobernanza en Europa de la Comisión Europea, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre mejoramiento de la conducta ética en el servicio público y el Código de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea.

El 24 de marzo de 2008, el Comité de Ministros de la Unión Europea, adoptó la *Estrategia Europea para la Innovación y la Buena Gobernanza Local*, también apoyada por la Asamblea y por el Consejo de las Regiones. La Estrategia tiene como objetivo movilizar y canalizar los esfuerzos de todas las Administraciones (europea, nacional y local), para desarrollar y alcanzar la calidad de los servicios públicos locales y el compromiso y la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones políticas que canalicen sus expectativas legítimas. La Estrategia establece doce principios de buena gobernanza democrática local.

En relación con las buenas prácticas administrativas, aunque referido al ámbito urbanístico, se publica el trabajo de Á. MENÉNDEZ REXACH, «El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas recientes estatales» (*Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 12, 2008, pp. 135-158).

El 28 de noviembre de 2008, el ayuntamiento de Madrid anuncia la aprobación de un nuevo sistema de otorgamiento de licencias urbanísticas. Este nuevo sistema se basa en la colaboración con organismos de control urbanístico, aunque el ayuntamiento seguirá conservando toda la competencia para emitir la licencia definitiva.

El 19 de noviembre de 2008 se celebra la reunión del Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), donde se abordaba la incidencia que va a tener la transposición de la Directiva de Servicios y Autorizaciones Locales en el ordenamiento jurídico español, especialmente en las ordenanzas municipales, y se presenta a las entidades locales el Anteproyecto de Ley sobre el Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios, la normativa marco que transpondrá esta directiva a la legislación española.

De la Directiva de Servicios se derivan obligaciones no sólo para el Estado, sino también para las Comunidades Autónomas y entidades locales. Por tanto, cada una de ellas

**Normas, actos y procedimientos administrativos municipales**

247

será responsable de asegurar en su ámbito de competencia el cumplimiento de la misma antes de que finalice el periodo de transposición (el 28 de diciembre de 2009).

Esta normativa comunitaria hará posible que el ejercicio de una actividad de servicios no esté sujeto a autorización administrativa y controles previos que no estén justificados, sino a un control a posteriori, lo que reducirá los trámites, el tiempo y el coste de iniciar un negocio. Además, se refuerzan los derechos y garantías de los consumidores y se creará una ventanilla única donde se podrán realizar por vía telemática todos los trámites administrativos (europeos, nacionales, autonómicos y locales) para desarrollar la actividad de servicios en cualquier país de la Unión Europea.

La incorporación de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español se hará desde un doble enfoque, horizontal y sectorial. Por un lado, el Gobierno ya aprobó el pasado 17 de octubre un informe del Anteproyecto de Ley sobre el Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios, que transpondrá la Directiva y que, como normativa horizontal, servirá de marco jurídico de referencia. Pero también será preciso adaptar las normas sectoriales, lo que implicará una evaluación de la normativa existente en numerosos sectores de actividad.

Sobre la Directiva de Servicios y Autorizaciones Locales, ver el «Editorial» del *Boletín Mensual del Instituto de Derecho Local* (Universidad Autónoma de Madrid), núm. 25, 2008, escrito por S. SIMOU ([http://idluam.org/files/boletines/Boletin25\\_archivos/Page335.htm](http://idluam.org/files/boletines/Boletin25_archivos/Page335.htm)).

En cuanto a las aportaciones doctrinales en relación con las normas municipales y sus repercusiones en la Administración local, se puede citar, con carácter general, el trabajo de V. MERINO ESTRADA, *Guía de Ordenanzas Municipales*, 2008. Este libro aborda desde un enfoque práctico la preparación, aprobación y desarrollo de las ordenanzas municipales. El autor parte de una previa configuración de un marco teórico que delimita el concepto mismo de ordenanza municipal y la normativa de aplicación, para ocuparse, también, de los procedimientos de elaboración y aprobación de las ordenanzas municipales.

Desde un enfoque histórico, nos encontramos con *Historia de Régimen Local*, elaborado por E. ORDUÑA REBOLLO (Iustel, 2008). A lo largo de la obra se pueden comprobar las vicisitudes del régimen local español, la frustración de la autonomía local, el intervencionismo gubernativo, la lucha por la democratización de sus estructuras, la polémica centralización *versus* descentralización, la presencia del caciquismo, la endémica carencia de recursos y un largo círculo de factores políticos, económicos y culturales que condicionaron el desarrollo de las instituciones locales durante más de dos siglos y que sólo entran en vía de solución en el marco de la normalización democrática iniciada a fines de los años sesenta del pasado siglo.

Sobre los límites y el alcance de la potestad normativa municipal, G. FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, «La capacidad de innovación jurídica de las ordenanzas municipales. Especial referencia a la regulación de la vivienda tasada municipal mediante ordenanzas

municipales en la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo de la CAPV» (*Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 80, 2008).

Durante este año se pueden citar dos trabajos realizados por F. VELASCO CABALLERO, «Reglamentos gubernativos y normas municipales» (*Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 81, 2008, pp. 137-165). Igualmente, este autor ha escrito «Sobre la validez y la eficacia del ROF», en la «Editorial» del *Boletín Mensual del Instituto de Derecho Local* (Universidad Autónoma de Madrid), núm. 24, 2008 ([http://idluam.org/files/boletines/Boletin24\\_archivos/Page335.htm](http://idluam.org/files/boletines/Boletin24_archivos/Page335.htm)). También, «Los límites del poder normativo del Pleno Municipal», escrito junto a S. DÍEZ SASTRE, en el «Editorial» del *Boletín Mensual del Instituto de Derecho Local* (Universidad Autónoma de Madrid), núm. 21, 2008 ([http://idluam.org/files/boletines/BOLETIN21\\_archivos/Page335.htm](http://idluam.org/files/boletines/BOLETIN21_archivos/Page335.htm)).

Por último, entre las ordenanzas municipales que han sido objeto de un pronunciamiento jurisprudencial a lo largo de 2008, destaca la que fue objeto de análisis por el *Tribunal Supremo*, en su *Sentencia de 10 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)* que anula la ordenanza municipal que establece la tasa de basuras por publicarse un texto que no se corresponde con el realmente aprobado.

Sobre la impugnación jurisprudencial de normas derogadas tiene ocasión de pronunciarse el *Tribunal Supremo* en la *STS de 12 de diciembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso 318/2006)*. En ella, el Tribunal Supremo confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid parcialmente estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a determinados preceptos de la ordenanza de Circulación para la Villa de Madrid, aprobada por el Pleno Municipal el 30 de julio de 1998. La sentencia determina que, dado que dicha Ordenanza fue expresamente derogada por la disposición derogatoria de la ordenanza de movilidad para la Ciudad de Madrid, aprobada el 26 de septiembre de 2005, el recurso debe desestimarse, por carencia sobrevenida de objeto, aclarando su doctrina divergente sobre aquellos supuestos en los que la norma derogatoria reproduce el contenido de la norma derogada, prolongando la aplicación de unos preceptos reglamentarios que pudieran estar aquejados de los mismos vicios que se atribuyen a la norma sustituida.

La *STS de 10 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, resuelve el recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento de Bueu (Pontevedra) contra la Sentencia de 30 de noviembre de 2001 del TSJ de Galicia. En dicha sentencia se resolvió el recurso contencioso-administrativo promovido por la Federación de Comerciantes e Industriales de Morrazo contra la Ordenanza reguladora de la tasa por recogida de basuras aprobada por el ayuntamiento de Bueu el 28 de diciembre de 2000. La Sala entendió que constituía un vicio de procedimiento que las alegaciones formuladas en el periodo de información pública por la entidad recurrente no fueran tenidas en cuenta por el Pleno, para aprobarlas o rechazarlas. Además, la alcaldía procedió a modificar la Ordenanza, mediante una supuesta corrección de errores, al margen del procedimiento establecido.

La Corporación recurrente en casación señala que sí se tomaron en cuenta las alegaciones de la demandante en instancia por parte del Pleno y que las rectificaciones lleva-

das a cabo por el alcalde en algunas tarifas no eran una modificación, sino que sólo se pretendía adecuar lo publicado con lo realmente aprobado por el Pleno. El Tribunal comprueba en la documentación aportada que el Pleno sí procedió efectivamente a valorar las alegaciones realizadas por la Federación recurrente en instancia, de modo que declara que no hubo ningún vicio de procedimiento en las alegaciones presentadas (FJ 5). Por otro lado, también confirma que el texto de la Ordenanza remitido para su publicación no fue el efectivamente aprobado por el Pleno al existir unas variaciones que constaban en el informe del Secretario (FJ 6). Así que niega que existiese una modificación de la Ordenanza sin seguir el procedimiento adecuado. Con base en estos argumentos, el Tribunal estima el recurso de casación.

Aunque no referida a una norma municipal, merece aquí hacer referencia a la *STS de 17 de diciembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*. En ella se analiza el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, de los Planes Directores correspondientes a los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las centrales nucleares. En concreto, se analiza la falta de audiencia de la Asociación de municipios afectados por centrales nucleares, lo que, a juicio del Tribunal, constituye un trámite esencial cuya omisión acarrea la nulidad de la norma. Y ello a pesar de que se otorgó audiencia a la Federación Española de Municipios y Provincias.

## II. ACTO ADMINISTRATIVO

En relación con las novedades normativas en materia de actos y resoluciones administrativas, no se han aprobado normas de alcance general que merezcan ser aquí expuestas. Aunque, con alcance más limitado en lo geográfico, en concreto, para Andalucía, se puede citar el Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.

En cuanto a las aportaciones doctrinales en esta materia y sus repercusiones en la Administración local, se puede citar el trabajo de F. VELASCO CABALLERO y S. DÍEZ SASTRE, titulado «Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008, pp. 49-69). Sobre los actos administrativos, en general, el trabajo de J. PÉREZ MARTOS, «Actos administrativos consentidos, devolución e ingresos indebidos y temeridad y abuso municipal» (*Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2008), que versa sobre si es o no ajustada a derecho la actuación de un ayuntamiento consistente en la desestimación de la solicitud de devolución de ingresos indebidos formulada en su día por una empresa al citado ayuntamiento. Asimismo, se aborda si la mentada entidad mercantil es acreedora del derecho solicitado y, en su caso, acciones y formas de proceder contra la citada Administración.

Sobre participación ciudadana y acceso a la información y a archivos y registros administrativos, se pueden citar dos trabajos. El primero, escrito por J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA, «Los derechos de acceso a la información, de participación pública y de

acceso a la justicia en materia de medio ambiente» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, pp. 154-180). El segundo, «Ficheros públicos, manuales o no automatizados en la LOPD y en el nuevo Reglamento», escrito por M. ARIAS POU (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2008, pp. 1486-1499).

En cuanto a la jurisprudencia dictada en relación con el acto administrativo, en realidad no existen pronunciamientos que sean especialmente determinantes, llamativos o específicos del ámbito local. Tan solo cabe señalar aquí, la *STS de 22 de septiembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso de casación 7408/2005)* sobre inactividad material de la Administración local y el régimen jurídico de la utilización de banderas. El Tribunal Supremo confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado frente a la inactividad administrativa de las Juntas Generales de Guipúzcoa, consistente en desatender el requerimiento formulado por la Administración del Estado para que se diera cumplimiento a la legislación sobre banderas. La sentencia hace un repaso de la doctrina general sobre esta materia, concluyendo la desestimación del recurso por todos los motivos planteados por los recurrentes.

Junto a lo anterior, sí pueden reseñarse aquellas sentencias que, a lo largo del año 2008, se han referido a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí expuestas.

## 1. Tipos de actos administrativos e impugnabilidad

En relación con los actos de trámite, entre las aportaciones doctrinales en esta materia se puede citar el artículo «Los informes municipales de arraigo social y disponibilidad de vivienda adecuada expedidos a los extranjeros extracomunitarios: el papel en Cataluña de la Oficina del Padrón Municipal», de D. MOYA MALAPEIRA (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008, pp. 134-151).

También se puede citar, en relación con el régimen de impugnación de los actos de las Entidades locales, el trabajo de F. E. ÚBEDA TARAJANO, «La impugnación de la actividad administrativa; en especial, la de las entidades locales» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, 2008, pp. 1127-1136). Y, en materia tributaria, el trabajo de J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ, «El recurso de reposición en materia tributaria local: algunas precisiones» (*Tributos Locales*, núm. 77, 2008, pp. 59-64); así como el de J. M.ª CALDERÓN GONZÁLEZ, «La suspensión de la ejecutividad de las sanciones tributarias en el procedimiento contencioso-administrativo» (*Tribuna Fiscal*, núm. 217, 2008); y, por último, el de J. CALVO VÉRGEZ, «La revocación de los actos tributarios: análisis sustantivo y procedimental» (*Cuadernos de Aranzadi de Jurisprudencia Tributaria*, núm. 52, 2008).

En cuanto a la jurisprudencia, a lo largo de 2008 han sido numerosos los pronunciamientos jurisprudenciales acerca de la calificación de actos administrativos como actos de trámite y de la posibilidad o no de su impugnabilidad.

**Normas, actos y procedimientos administrativos municipales**

251

La STS de 25 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación núm. 5530/2008); las dos SSTs de 7 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación núm. 1697/2003 y 5646/2003); y la STS de 19 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación núm. 4042/2004), se pronuncian sobre el carácter impugnabile de un acuerdo de iniciación de un procedimiento administrativo de expulsión de un extranjero del territorio español. Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal Supremo se fundamenta en la constante doctrina dictada, en esta materia, por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de la que, a título de ejemplo, cita varias sentencias. Conforme a dicha doctrina, la incoación de un expediente de expulsión de un ciudadano extranjero del territorio nacional es un acto de trámite no susceptible de impugnación jurisdiccional. Ahora bien, también el Tribunal Supremo ha matizado que esto es así siempre que no resulte acreditado que dicho acto haya tenido otras consecuencias para el interesado. Así, en la cuestión examinada en este caso, el recurrente sufre una privación de libertad. En efecto, se decide en el acto recurrido «proponer, en atención a las circunstancias personales del interesado/a, al juez de instrucción, que disponga su ingreso en centro de internamiento, en tanto se sustancia el expediente [...]». Para el Tribunal no cabe duda de que esta determinación (que no es condición suficiente para el posterior e hipotético internamiento, pero que es condición necesaria, pues sin ella no puede darse), afecta a la situación personal del interesado y no es, por lo tanto, un mero acto que inicia el procedimiento o lo impulsa, sino una decisión actual de la que depende aquélla.

En consecuencia, no es conforme a lo dispuesto en el art. 51.1.c) LJCA, en relación con el art. 25.1 LJCA, que se prive al interesado de la posibilidad de impugnar una determinación, cual es el ingreso en un centro de internamiento, habida cuenta de que el interesado interpuso su recurso contencioso-administrativo por la vía especial del procedimiento de protección de derechos fundamentales, invocando no sólo el art. 24 CE, sino también el art. 17 CE, denunciando la privación de libertad que, en principio, vincula a la decisión administrativa de incoación del expediente de expulsión. Por todo ello, concluye el Tribunal estimando el recurso.

A diferencia de lo afirmado en la jurisprudencia expuesta anteriormente, en el caso de la STS de 14 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 7748/2004), el Tribunal Supremo concluye declarando inimpugnabile una Resolución del General de Calidad y Evaluación Ambiental, que realiza la Declaración de Efectos Ambientales de un proyecto de planta de almacenamiento y regasificación de gas licuado. La sentencia recurrida consideraba que dicho acto de trámite era impugnabile, aunque recayó un voto particular en contra de su contenido. Y precisamente la teoría del magistrado discordante es la que comparte el Tribunal Supremo, haciendo suyos sus razonamientos. Recuerda el Tribunal (fundamento de derecho quinto), con cita de abundante jurisprudencia, que las declaraciones ambientales que integran la decisión medioambiental tienen un carácter instrumental o medial, en relación con la decisión final de llevar a cabo un determinado proyecto, en este caso la instalación de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado. La consecuencia

lógica que se deriva de la indicada naturaleza jurídica, por tanto, es que no estamos ante un acto administrativo definitivo, «ex» art. 25.1 LJCA, sino de un acto de trámite, no cualificado por las circunstancias previstas en el citado art. 25.1, que puede ser impugnado únicamente con motivo de la impugnación del acto administrativo que ponga fin al procedimiento, en este caso, con la autorización de la instalación.

En esta sentencia, un magistrado emite *voto particular*, en el que coincide con la Sala de instancia en su decisión de considerar que el acto administrativo que finaliza un procedimiento de evaluación y declaración de impacto ambiental es susceptible de impugnación autónoma, sin tener que esperar a que la autoridad sustantiva ponga fin al procedimiento que a ella compete. Lo que no comparte con la Sala de instancia es su forma de justificar esta decisión, ya que se ha limitado a expresar su desacuerdo con la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Considera el magistrado que, si la Sala sentenciadora no comparte la mencionada doctrina jurisprudencial, debería haber expuesto las razones de tal disenso y no limitarse a transcribir literalmente lo razonado en algunos votos particulares.

Por su parte, la *STS de 5 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso de casación núm. 1496/2006)*, conoce del recurso frente a la resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras (Ministerio de Fomento) por la que se acuerda no admitir la solicitud formulada por un ayuntamiento en relación con determinadas «deficiencias» de un estudio informativo de una autovía. Se trata de una actividad administrativa no susceptible de impugnación, habida cuenta de que el acto combatido tiene naturaleza de simple preparación de una ulterior resolución final en la que, en su caso, se tomarán en consideración las alegaciones u observaciones que se hayan planteado en relación con el trazado de la obra pública en cuestión.

En la misma línea, conforme declara la jurisprudencia del *Tribunal Supremo*, la *STS de 16 de julio de 2008* afirma que un requerimiento de información dentro de un procedimiento administrativo no constituye «un acto de terminación del procedimiento, sino un acto de trámite dictado en el curso de un procedimiento». Se trata de actos de instrucción dirigidos, como establece el art. 78 LRJPAC, a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. En la misma línea, la *STS de 27 de junio de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, considera la información urbanística como actos administrativos inimpugnables, por tratarse de un trámite meramente informativo, sin contenido decisorio ni vinculante para la Administración.

Conforme declara la *STSJ de Cantabria de 15 de julio de 2008*, para que pueda afirmarse que «sobre una resolución administrativa pesa la fuerza del acto consentido», es preciso constatar una actitud del interesado de aquiescencia y sumisión al acto de que se trate por conocerlo debidamente a su tiempo y, sin embargo, no haber reaccionado frente a él oportunamente interponiendo en tiempo y forma hábiles los recursos procedentes; este sistema de garantías no se conforma con simples presunciones de conocimiento del acto, sino que exige tener una idea clara y completa de éste, reforzada con el comple-



mento de las preceptivas advertencias legales, de donde deriva la doctrina que niega firmeza a los actos no notificados en la forma prevista en el art. 58 LRJPAC.

En relación con cómputo de plazos para la impugnación, la *STS de 2 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación núm. 4207/2008)*, se pronuncia acerca de cómo se realiza el cómputo de plazos para la impugnación de actos y acuerdos locales por otras Administraciones Públicas.

Se pronuncia sobre la legitimación para impugnar actos de la Administración local la *STS de 29 de septiembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación 2641/2004)* que casa parcialmente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado frente al convenio colectivo sobre condiciones de trabajo de personal laboral, aprobado por el Pleno del ayuntamiento de Torrelavega, el 3 de enero de 2003. La sentencia estima parcialmente el recurso por entender que la impugnación de determinados preceptos debió ser inadmitida, por falta de legitimación de la Administración del Estado en materia de permisos, licencias y vacaciones, confirmando la nulidad de otros aspectos regulados en dicho acuerdo.

Y, por último, sobre actos discrecionales de las entidades locales, la *STS de 30 de mayo de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación núm. 1131/2008)*, en relación con el personal de las Entidades locales, considera que existe discrecionalidad administrativa en la regulación del régimen de gratificaciones por servicios extraordinarios fuera de la jornada de trabajo.

## 2. Requisitos del acto administrativo: motivación

La *STS de 15 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso de casación núm. 2173/2006)*, recuerda la jurisprudencia que afirma que en los procedimientos de gran extensión y en los que los servicios técnicos de la Administración realizan varios informes, existe una motivación implícita por referencia a estos informes, sin que el hecho de que no se reproduzcan en la resolución final pueda ser considerado sino como un simple defecto formal, que sólo podría determinar consecuencias anulatorias si generase indefensión. En el caso en cuestión, no se aprecia esta indefensión, ya que el silencio de la Administración sobre las razones de su decisión no ha supuesto un obstáculo para que la recurrente realice sus alegaciones tanto en vía administrativa, como en vía jurisdiccional.

Por último, la *STS de 16 de julio de 2008* afirma que en los actos de trámite el requisito de la motivación debe flexibilizarse. Desde esta perspectiva la motivación normalmente viene dada por el fin que persigue (acopio de material instructorio), y por el objeto del procedimiento dentro del cual se realizan, ya que exigir un plus sobre esto llevaría en muchos casos a la imposibilidad de practicar la investigación, cuyos resultados son aleatorios y pueden resultar estériles.

### 3. Nulidad y anulabilidad

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 7738/2004), de 7 noviembre 2008*, declara la anulabilidad de un acto por el que se autorizaba la instalación de un supermercado. La anulabilidad se fundamenta en la falta de consideración de interesado a la empresa propietaria de otro supermercado situado muy cerca de donde se pretendía instalar el nuevo. El Tribunal considera que las consecuencias derivadas de la falta de consideración de interesado le privan del ejercicio de los derechos que la ley liga a dicha consideración. Basta con señalar que quien ostenta un interés legítimo no ha sido oído en el procedimiento administrativo ni ha podido participar en el mismo. Esta marginación revela como efectos concretos previstos en la Ley 30/1992, por citar los más relevantes, que no haya tenido la posibilidad de hacer alegaciones (art. 79), participar en las pruebas (art. 81), o, en fin, cumplimentar el trámite de audiencia mediante presentación de alegaciones y documentos y justificaciones que estime pertinentes (art. 84). El vicio de forma consistente no en la falta de un trámite, sino de todos los que se anudan a la condición de interesado en la Ley 30/1992, comporta la anulabilidad del acto administrativo, «ex» art. 63.1 de la expresada ley. Tengamos en cuenta que esta consecuencia no sólo se produce cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, sino también, como sucede en este caso, cuando produce indefensión del interesado (apartado 2 del mencionado art. 63).

Este defecto de procedimiento ha de tener trascendencia invalidante, pues ha producido una indefensión material a la sociedad limitada recurrida porque, por esa vía, se sustrae al órgano administrativo y posteriormente a la Sala de los elementos de juicio precisos para una adecuada valoración jurídica de las circunstancias del caso.

Por otro lado, no puede entenderse que la privación de la condición de interesado, la falta de personación, y la falta de notificación de la resolución pueda entenderse suplida y como aduce la Administración recurrente, por la personación de la sociedad recurrida en el procedimiento seguido ante otra Administración en otro procedimiento administrativo. Esta circunstancia no comunica ni supone convalidación alguna de la ausencia completa y absoluta del interesado en el procedimiento seguido ante la Administración autonómica, pues se ha sustanciado el expediente administrativo para la concesión de la licencia sin tener en cuenta ni, por tanto, tomar en consideración el punto de vista del «interesado» sobre la actividad comercial en la zona, que podía haber influido en la adopción de la decisión administrativa.

### 4. Eficacia del acto administrativo: notificación

En la *STS de 8 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª)*, la parte recurrente alega la falta de claridad y la confusión que genera la forma en que se efectuó la notificación del acto administrativo recurrido, sin que se cumplan las exigencias del art. 58.2 LRJPAC, en cuanto no contiene la posibilidad de interponer el potes-

tativo recurso de reposición, aunque sí el plazo de dos meses para interponer recurso contencioso-administrativo. El Tribunal tiene en cuenta que esta alegación no se realiza para reivindicar su derecho a la interposición del recurso de reposición como medio de impugnación del que se haya visto privado, sino para justificar el retraso en la interposición del recurso contencioso-administrativo, entendiéndose que tal irregularidad priva de efectos a la notificación practicada. En otras palabras, no se alega indefensión por la privación de un medio de impugnación como es el recurso de reposición, sino que se alude a tal defecto formal para solventar el retraso en la interposición de otro recurso indicado en la notificación.

Igualmente, alega que se vulneran los principios de buena fe y confianza legítima de los arts. 3 y 35 LRJPAC, por la confusión provocada al recibir una notificación con dos juegos de la resolución administrativa y una petición de devolución de la misma, una vez cumplimentado el duplicado, siendo al pie de la propia resolución donde figura la firma e indicación del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Esto llevó al recurrente a entender que el plazo es desde que se remite la resolución firmada.

Para el Tribunal Supremo, ninguna duda se desprende de los términos de la notificación sobre su alcance, señalando expresamente que el plazo de dos meses para la interposición del recurso se contará «desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución», que se plasma en el correspondiente acuse de recibo. No puede dejarse al arbitrio del interesado el inicio de tal plazo mediante la fórmula de estar a la devolución del duplicado en la fecha en que se entienda conveniente.

En lo que atañe a la infracción del art. 58 LRJPAC, señala la jurisprudencia de la propia Sala conforme a la cual «la finalidad básica de toda notificación va enderezada a lograr que el contenido del acto llegue realmente al conocimiento del destinatario, en cuanto a su integridad sustancial y formal y los posibles defectos de la notificación no afectan a la validez del acto». En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 64/1996, señala que la finalidad de la notificación es llevar al conocimiento de los afectados las decisiones con objeto de que los mismos puedan adoptar la postura que estimen pertinente.

En congruencia con ello, los defectos formales en que pueda incurrir la notificación sólo adquieren relevancia cuando impiden que la misma llegue a cumplir con dicha finalidad, afectando al conocimiento del acto por el interesado y al ejercicio de las posibilidades de reacción contra el mismo que el ordenamiento jurídico ofrece. Sólo puede estimarse la notificación como defectuosa cuando sus imperfecciones redundan en perjuicio del notificado, le producen indefensión, limitan las posibilidades del ejercicio de sus derechos, pero no en el caso en que no concurren estas circunstancias anómalas. En definitiva, no toda deficiencia en las notificaciones implica una vulneración del art. 24.1 CE, siendo preciso acreditar la efectiva concurrencia de un estado de indefensión material o real.

En el caso enjuiciado, la notificación practicada señala con claridad el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, el *dies a quo* y el órgano ante el que

debía interponerse, de manera que la falta de indicación del potestativo recurso de reposición en nada afecta a tales indicaciones y las condiciones de su ejercicio. Por ello, no puede atribuirse el ejercicio extemporáneo de su derecho a defectos de notificación del acto que ninguna indefensión le han producido al efecto, pues los interesados tuvieron perfecto conocimiento del plazo en el que debían ejercitar el recurso contencioso-administrativo, de manera que la extemporaneidad de su interposición sólo es atribuible a la actitud de los propios interesados, sin que el defecto apreciado en la notificación haya supuesto indefensión para los mismos.

### 5. Ejecución del acto administrativo

La *STS de 16 de diciembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, se pronuncia sobre la improcedencia de una ejecución provisional de una instalación o el mantenimiento de infraestructuras en materia de telecomunicaciones sin cumplir las exigencias de la Ordenanza en relación con la ubicación y la distancia a centros habitados. Considera la Sala que es claro que se podrían producir daños y perjuicios irreparables, en relación con la sanidad, el medio ambiente y la ordenación urbana.

## III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En relación con las novedades normativas en el ámbito local relativas al procedimiento, no existe ninguna reseñable relativa al procedimiento administrativo común. En relación con procedimientos especiales, sí se puede citar el procedimiento de empadronamiento de ciudadanos de la Unión Europea. Así, el Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2008. Por otro lado, a raíz de la entrada en vigor del RD 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que establece la obligación a los ciudadanos comunitarios (y asimilados a los que se refiere el RD) que vayan a residir en España por un periodo superior a tres meses de inscribirse en el Registro Central de Extranjeros, el Consejo de Empadronamiento, órgano colegiado de colaboración en materia padronal, recibió varias consultas de ayuntamientos sobre si debía exigirse el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a dichos ciudadanos.

Tras consultar a su vez con la Comisaría General de Extranjería y Documentación, se elaboró una nota del Consejo de Empadronamiento dirigida a todos los ayuntamientos sobre la obligación de exigir el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, en

**Normas, actos y procedimientos administrativos municipales**

257

la que se ponía de manifiesto que debe exigirse el certificado para proceder al empadronamiento en sustitución de la desaparecida tarjeta de residencia.

No obstante, la tardanza en la expedición del certificado por parte de algunas Oficinas de Extranjería y Comisarías de Policía, ha ocasionado nuevas consultas de los ayuntamientos sobre si deben empadronar o no a estos ciudadanos hasta que aporten el mencionado certificado, dado que los afectados manifiestan necesitar el empadronamiento para poder escolarizar a menores u obtener la tarjeta sanitaria, sin que puedan esperar varios meses.

Por ello, tras poner en conocimiento de la Comisaría General de Extranjería y Documentación esta situación, y para no perjudicar a los ciudadanos comunitarios y asimilados, los ayuntamientos podrán realizar los empadronamientos, en defecto del citado certificado, en aplicación de lo dispuesto en el art. 16.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Para ello, bastará con la presentación del número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.

En la adopción de esta medida se ha tenido en cuenta que la gestión padronal es una competencia municipal y a los ayuntamientos compete resolver conforme a lo dispuesto en la legislación vigente (art. 17.1 LBRL). También se entiende que estos casos serán puntuales y que irán desapareciendo en la medida que se regularice el proceso de inscripciones en el Registro Central de Extranjeros.

Igualmente, se puede citar el Decreto 54/2008, de 25 de marzo de 2008, de Canarias, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Por último, entre los procedimientos especiales, el Real Decreto 2126/2008, de 26 de diciembre, por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/2006, de 29 de diciembre, así como 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, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio.

En cuanto a las aportaciones doctrinales en esta materia y sus repercusiones en la Administración local, destaca, con carácter general, la 4.<sup>a</sup> edición del libro escrito por C. TOLOSA TREVIÑO y F. J. GARCÍA GIL, *Procedimiento administrativo común y otros procedimientos especiales de las entidades locales* (DAPP, 2008), que incluye jurisprudencia, casos prácticos y formularios.

En cuanto a los estudios que han tenido por objeto el procedimiento administrativo común, se puede citar la monografía de M. CUETO PÉREZ, *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas* (Civitas, 2008), que, a su vez, ha sido objeto de una reseña realizada por O. FLORES FERNÁNDEZ (*Revista Española de Derecho Adminis-*

trativo, núm. 140, 2008); y *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, escrito por M. RIVERO GONZÁLEZ, J. M.<sup>a</sup> AYALA MUÑOZ, F. GARCÍA GÓMEZ DEL MERCADO y otros (*Grandes Tratados*, 2008); así como la monografía *El expediente administrativo*, por R. RIVERO ORTEGA (2008). En este ámbito, aunque en relación con el procedimiento electrónico, se puede incluir el trabajo de V. MANTECA VALDELANDE, «El procedimiento administrativo electrónico (I)» (*Actualidad Administrativa*, núm. 8, 2008).

Igualmente referido al procedimiento común, pero con trascendencia comunitaria, F. VELASCO CABALLERO, «Procedimiento Administrativo Español para la aplicación del Derecho Comunitario» (*Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 28, 2008); y L. MELLADO RUIZ, «Principio de buena administración y aplicación indirecta del Derecho comunitario: instrumentos de garantía frente a la “comunitarización” de los procedimientos» (*Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 27, 2008).

En relación con los procedimientos especiales y, en concreto, en materia de contratación pública, se puede citar a F. J. ESCRIBUELA MORALES, «La presentación de ofertas y documentos en los procedimientos contractuales» (*Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, núm. 79, 2008). También el trabajo de F. VELASCO CABALLERO, «Desarrollo normativo local para la Ley de Contratos del Sector Público», en la «Editorial» del *Boletín Mensual del Instituto de Derecho Local* (Universidad Autónoma de Madrid), núm. 22, 2008 ([http://idluam.org/files/boletines/Boletin22\\_archivos/Page335.htm](http://idluam.org/files/boletines/Boletin22_archivos/Page335.htm)). El autor señala que, desde el punto de vista procedimental, la Ley de Contratos del Sector Público abre numerosas posibilidades para la incorporación de las nuevas «tecnologías de la información y la comunicación» (TICs) a las licitaciones y adjudicaciones contractuales; pero la ley no impone la incorporación de estos instrumentos electrónicos, por lo que las distintas opciones caen en la esfera de regulación de cada entidad pública. En todo caso, la opción favorable a las TICs requiere cierta regulación procedimental, que aborde al menos las siguientes cuestiones: carácter imperativo o no de la licitación electrónica; garantías de integridad en los datos de los licitadores; y garantías de confidencialidad en las ofertas. La regulación de estas cuestiones ha de hacerse lógicamente, en el marco de la regulación procedimental general (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas) y de las leyes generales sobre tecnologías de la información (Ley 34/2002, de 11 de julio, sobre Servicios de la Información y del Comercio Electrónico y Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos).

Sobre potestad sancionadora municipal, R. GRACIA RETORTILLO, «Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008, pp. 99-133). Y, en general, en relación con la potestad sancionadora, T. CANO CAMPOS, *Presunciones y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador* (2008); P. V. CONTRERAS CEREZO, «Las imprecisiones en la correcta identificación de los tipos sancionadores administrativo sólo afec-

tan al principio de legalidad cuando aquéllas no pueden despejarse razonablemente y de forma sencilla» (*Diario La Ley*, núm. 7056, 2008).

En relación con la potestad administrativa de inspección, E. CÓRDOBA CASTRO-VERDE, «Duración del procedimiento inspector» (*Revista de Jurisprudencia*, núm. 3, 2008).

Sobre silencio administrativo, aunque referido específicamente al ámbito urbanístico, se ha publicado el artículo de R. ORTEGA MONTORO, titulado «Silencio administrativo y licencias urbanísticas: lo que expresamente dice (y no calla) el refundidor estatal del suelo de 2008» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 18, 2008, pp. 3060-3073).

En cuanto a la jurisprudencia dictada en relación con el procedimiento administrativo, al igual que sucede con la relativa al acto administrativo, en realidad no existen pronunciamientos que sean especialmente determinantes, llamativos o específicos del ámbito local, aunque sí pueden reseñarse aquellas sentencias que, a lo largo del año 2008, se han referido a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí expuestas.

## 1. Inicio

En la *STS de 5 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso de casación núm. 1496/2006)*, el Tribunal Supremo recuerda que la Ley 30/1992 (LRJPAC) no obliga a incoar múltiples procedimientos, consecutivos a las solicitudes de los interesados, sino que la Administración ha de atenerse a las prescripciones específicas, en este caso contenidas en la Ley de Carreteras y el Real Decreto por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, poniendo en marcha los trámites exigibles desde la aprobación provisional a la aprobación definitiva de los estudios informativos.

Como ya se afirma en la *STS de 8 de abril de 2008*, que cita, «carecería de sentido jurídico que, una vez incoado el procedimiento específicamente previsto y diseñado para permitir la participación de personas particulares y de entes públicos afectados o interesados, tuvieran que abrirse tantos nuevos procedimientos como personas (físicas o jurídicas, públicas o privadas) estuvieran afectadas o interesadas en el proyecto y discreparen del contenido [...]».

Sobre el lugar de presentación de solicitudes se pronuncia la *STS de 17 de junio de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, que analiza la limitación a un único registro para la presentación personal de solicitudes a un concurso para concesión de tabacos. El Tribunal considera que esta previsión constituye una limitación improcedente por carecer de cobertura legal. En la misma línea, la *STS de 16 de junio de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, sobre la presentación de un recurso administrativo en una Administración local que no tiene suscrito convenio de colaboración con la Administración a la que iba dirigido el escrito. El Tribunal resuelve este caso

aplicando el principio *pro actione*. Por su parte, la *STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9.ª, recurso 450/2005)*, de 13 de mayo de 2008, se pronuncia acerca de la presentación de solicitudes provenientes del propio ayuntamiento mediante ventanilla única.

## 2. Tramitación

La *STC 54/2008, de 14 de abril*, conoce del recurso contra una resolución sancionadora del ayuntamiento de Madrid (confirmada por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid) impuesta al propietario de un vehículo a motor. El demandante de amparo considera que la Administración municipal incumple su obligación de identificar al conductor responsable de dicha infracción de tráfico y estima lesionado el principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), por la interpretación excesiva que han llevado a cabo la Administración y el órgano judicial del precepto que tipifica la infracción por la que ha sido sancionado.

Según la jurisprudencia constitucional, no sólo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que también son constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico (una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante) o axiológico (una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional) conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios. En este sentido, debe partirse, en principio, de la motivación explícita contenida en las resoluciones recurridas, de forma que cabrá apreciar una vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, tanto cuando se constate una aplicación extensiva o analógica de la norma a partir de la motivación de la correspondiente resolución, como cuando la ausencia de fundamentación revele que se ha producido dicha extensión (*STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4*).

En este caso, a juicio del Tribunal, ni en la resolución administrativa sancionadora ni en la sentencia que la confirma cabe discernir un fundamento razonable para subsumir la conducta del recurrente en amparo (la falta de acreditación de que quien el recurrente identificó como conductor de su vehículo se encontraba en Madrid en la fecha de comisión de la infracción y que era quien realmente lo conducía) en la infracción tipificada en el art. 72.3 de la Ley de Seguridad Vial, por la que ha resultado sancionado. Todo ello revela en este caso una aplicación extensiva de la norma, lo que resulta contrario al principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) y determina el otorgamiento del amparo solicitado.

Por su parte, en la *STC 30/2008, de 25 de febrero*, el Tribunal Constitucional resuelve los recursos de amparo planteados en el ámbito de un concurso unitario para la provisión de puestos de trabajo reservado a los funcionarios de la Administración local con habili-



**Normas, actos y procedimientos administrativos municipales**

261

tación de carácter nacional convocado por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas. El primero de ellos se interpuso frente a la Resolución de 28 de octubre de 1997, por la que se daba publicidad a los méritos generales de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y contra la STSJ de Canarias de 21 de junio de 2002, que inadmite el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la citada Resolución. El segundo recurso se plantea frente a la Resolución de 2 de febrero de 1998, por la que se resuelve el concurso y contra la STSJ de Canarias de 26 de marzo de 2004, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución señalada. En estos recursos de amparo se alega la vulneración, entre otros, del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, así como la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley.

La supuesta lesión del art. 23.2 CE, que se imputa a la actuación de la Administración, se concreta en que a la concursante adjudicataria de la plaza se le puntuaron, a juicio del recurrente, dos veces los mismos servicios prestados, al otorgársele una puntuación por permanencia en el puesto de trabajo que ya había sido tenida en cuenta a efectos de que tuviera un ascenso de categoría. Al tomarse en cuenta esa puntuación a efectos de resolver el concurso de traslado en la categoría superior, el recurrente considera que se valoró dos veces la misma circunstancia, perjudicándose con ello al demandante.

El Tribunal Constitucional aclara, en primer lugar, que el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE no sólo se proyecta sobre los cargos de representación política sino también sobre los funcionariales, lo que ha llevado a rodear a los procesos de acceso a la función pública de una importante serie de garantías invocables en el recurso de amparo constitucional. Este derecho garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos que tengan carácter discriminatorio para acceder a éstas; se trata de un derecho de carácter reaccional para impugnar ante la justicia ordinaria, y ante el Tribunal Constitucional, toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad en este ámbito.

En definitiva, según el Tribunal Constitucional, lo que se debe enjuiciar cuando se trata de una controversia surgida en la ejecución de un procedimiento selectivo cuyas bases sean adecuadas a las exigencias constitucionales, es si se han introducido por las Administraciones públicas, «explícitamente o no, referencias individuales», o si existe alguna «quiebra relevante en el procedimiento que llevara a la preterición de un aspirante al cargo o a la función» o, en fin, si «no se hayan considerado por el Tribunal que resolvió en la vía previa al amparo, o se hayan decidido en términos irrazonables, las tachas opuestas por quien se diga discriminado en la provisión final el puesto otorgado en desprecio de los principios de mérito y capacidad» (STC 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 6).

En este caso, la valoración a la concursante adjudicataria de la plaza de la «permanencia en el puesto de trabajo», se ha realizado como consecuencia de la aplicación de la normativa y sin que se haya acreditado cualquier trato discriminatorio en contra del recu-

rente; tampoco ha quedado acreditado que dicha concursante haya sido tratada o valorada en forma diferente a la de aquellos que se encontraban en su misma situación laboral. En consecuencia, el Tribunal desestima el motivo alegado.

En relación con procedimientos especiales, y, en concreto, con el procedimiento de segregación de municipios, la *STS de 21 de octubre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso de casación núm. 939/2006)*, el Tribunal Supremo confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia desestimatoria del recurso promovido por la Asociación de Vecinos de San Blas de Barciela frente al Decreto 107/2001, de 26 de abril, por el que se resuelve el expediente de segregación-agregación de la parroquia A Barciela, en el municipio de Santiago de Compostela, para su incorporación al ayuntamiento de Osoro. La sentencia avala como razonable y suficiente la motivación del Tribunal de instancia, en particular a la falta de acreditación de la confusión de núcleos urbanos. Considera no infringido el art. 5 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, en cuanto al derecho a ser consultados. Y considera correcta la denegación de determinadas pruebas testificales y periciales. Por su parte, la *STS de 26 de septiembre de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª (recurso de casación núm. 214/2006)* confirma la sentencia de instancia, desestimatoria del recurso interpuesto por la Entidad Local Menor de Arroyo de Cuéllar, frente al Decreto 268/1999, de 14 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se deniega la segregación de tres entidades locales menores, pertenecientes al municipio de Cuéllar, para su constitución en nuevos municipios. La sentencia analiza la doctrina relativa al Derecho constitucional a la utilización de los medios de prueba pertenecientes en relación con esta materia, concluyendo la posibilidad de declarar en la sentencia de instancia la inadmisibilidad de determinadas pruebas documentales cuya denegación fundamenta el recurso.

Por último, en relación con la condición de interesado, la *STS de 7 noviembre 2008 (recurso de casación núm. 7738/2004)*, en concreto, en un procedimiento de apertura de un supermercado. El Tribunal afirma que la concurrencia de un interés legítimo resulta evidente si tenemos en cuenta que la sociedad recurrente, titular de un supermercado, pretendía oponerse a la instalación y apertura de una gran superficie en la misma zona. De manera que resultaba «afectado por la resolución», como exige el art. 31.1.c) LRJPAC, pues concurre un interés notable, con trascendencia en su esfera de intereses, que revela y justifica una razonable expectativa de obtener beneficio o de reportarle un perjuicio, en función del sentido de la resolución administrativa que se adopte sobre la apertura o no de la gran superficie en la misma zona donde realiza su actividad comercial.

### 3. Terminación

En la *STS de 5 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso de casación núm. 1496/2006)*, el Tribunal Supremo afirma que la resolución expresa de inadmisión cumple con la exigencia de la obligación de resolver

impuesta por los arts. 42 y 89 LRJPAC. La obligación de resolver de forma expresa puede cumplirse tanto si se entra en el fondo de la pretensión deducida en vía administrativa como si se inadmite ésta, por las razones que la propia Administración exponga de forma motivada. Y uno de los contenidos posibles de la resolución administrativa a los que se refiere el art. 89 es, precisamente, el que rechaza la tramitación de un procedimiento singular por entender que el aplicable a las alegaciones correspondientes es el previsto en la legislación sectorial de carreteras, en lo que se refiere a este caso.

Con respecto a la caducidad del procedimiento, la *STS de 30 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 7154/2003)*, recuerda una reiterada jurisprudencia según la cual en un procedimiento administrativo, como es el de este caso, que se inicia de oficio y en el que se ejercitan potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para el ciudadano, el vencimiento del plazo máximo establecido para resolver, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, no produce como efecto el surgimiento por silencio de una resolución presunta. Lo que produce es, en su caso, la caducidad del procedimiento. Para llegar a esta conclusión, basta con estudiar el art. 44, apartado 2, de la LRJPAC. Por ello, carece de sentido alegar que existe acto impugnabile con base en la técnica del silencio administrativo.

Por su parte, la *STS de 16 de julio de 2008* pone de relieve cuáles son los requisitos de la caducidad en los procedimientos iniciados a instancia de parte: *a)* que se trate de procedimientos iniciados a solicitud del interesado; *b)* que se produzca la paralización; *c)* que esta paralización ha de obedecer a causa imputable al interesado; *d)* la paralización o inactividad ha de referirse a trámites que resultan imprescindibles y esenciales para dictar la resolución; *e)* ha de haberse realizado una advertencia expresa de la Administración sobre la caducidad en el plazo de tres meses, siendo este momento el que marca el principio del plazo careciendo de relevancia la paralización anterior y, en fin, *f)* debe hacerse una declaración expresa de la caducidad, cuando ya ha expirado el plazo sin que el interesado requerido haya realizado la actividad que se estima necesaria para reanudar la tramitación. En el caso enjuiciado, el Tribunal estima que es conforme a derecho la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo por la que archiva las actuaciones al no haber presentado el solicitante de una autorización administrativa el proyecto técnico de las instalaciones de depuración de aguas residuales para el conjunto de la urbanización, cuando había sido requerido para ello.

Por último, en relación con la terminación del procedimiento a través del silencio administrativo, en 2008, el Tribunal Constitucional ha pronunciado dos sentencias sobre la naturaleza y los efectos del silencio administrativo de carácter negativo. Como expresamente han declarado las recientes *STC 106/2008, de 15 de septiembre*, y *STC 117/2008, de 13 de octubre*, «el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el particular pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración». Teniendo en cuenta que ésta es la naturaleza del silencio, el TC considera, basándose en una interpretación que favorece la efec-

tividad del art. 24 CE, que en los supuestos en los que esta ficción resulte de aplicación no puede realizarse una interpretación de los preceptos legales «que prime la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver». Aplicando esta doctrina, el TC considera que ante una desestimación presunta de una reclamación de responsabilidad patrimonial realizada frente a una Administración local, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en un plazo determinado, pues de lo contrario se entendería que su falta de actuación o pasividad es un consentimiento del acto presunto, y se le exigiría un deber de diligencia mayor que a la propia Administración. Todo ello lleva a que el TC considere que no hay limitación de plazo para impugnar un acto presunto desestimatorio producido por inactividad de la Administración, o, al menos, que el cómputo de ese plazo ha de hacerse de la manera más favorable al interesado.

Por su parte, el *Tribunal Supremo*, en su *Sentencia de 30 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 7154/2003)* concluye que no existe acto impugnabile producido con base en la técnica del silencio administrativo en casos de procedimientos administrativos iniciados de oficio en los que se ejercitan potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para el ciudadano. En estos supuestos, con fundamento en el art. 44, apartado 2, de la LRJPAC, el vencimiento del plazo máximo establecido para resolver, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, no produce como efecto el surgimiento por silencio de una resolución presunta, sino la caducidad del procedimiento.

En relación con el silencio administrativo y la aprobación de planes urbanísticos, se pueden citar la *STS de 20 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 9184/2003)*, que se pronuncia sobre los requisitos para la aprobación por silencio de instrumentos de planeamiento en procedimientos bifásicos, y la *STSJ de Madrid de 29 de mayo de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso núm. 1243/2005)*, sobre posibilidad de inadmisión a trámites de planes parciales de iniciativa popular y de su aprobación por silencio administrativo.