
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

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

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

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

SUMARIO: I. NORMAS MUNICIPALES.—1. Sistema de fuentes del Derecho local.—2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—II. ACTO ADMINISTRATIVO.—1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.—2. Requisitos del acto administrativo: motivación.—3. Eficacia del acto administrativo: notificación.—4. Ejecutividad del acto administrativo.—5. Eliminación del acto administrativo.—5.1. *Revisión de oficio*.—5.2. *Recursos administrativos*.—III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—1. Simplificación de los procedimientos administrativos.—2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.—2.1. *Iniciación del procedimiento*.—2.2. *Tramitación del procedimiento*.—2.3. *Finalización del procedimiento: silencio administrativo*.

I. NORMAS MUNICIPALES

1. Sistema de fuentes del Derecho local

Durante el año 2010, se han producido pocas aportaciones doctrinales en relación con la potestad normativa municipal. Entre los libros publicados este año, es especialmente destacable el de A. EMBID IRUJO, *La potestad reglamentaria de las entidades locales* (Bosch, 2010). El autor parte del principio de autonomía municipal reconocido constitucionalmente, una de cuyas manifestaciones fundamentales es la elaboración y aprobación de las ordenanzas y reglamentos municipales. Esta es la causa de la singular posición de las ordenanzas y reglamentos municipales en el conjunto del ordenamiento jurídico, donde el clásico principio de jerarquía normativa tiene que ser reinterpretado

y adaptado a las exigencias de una potestad reglamentaria municipal con amplias bases constitucionales. A partir de estas premisas, esta obra estudia pormenorizadamente la relación de las ordenanzas municipales con la Ley, los reglamentos y la costumbre e, igualmente, analiza minuciosamente el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas y reglamentos municipales. Además de dedicar un capítulo específico a las ordenanzas fiscales, se incorpora un amplio anexo de jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los Tribunales ordinarios.

También se ocupa de esta cuestión el libro de J. GONZÁLEZ BALLESTEROS, F. CASTRO ABELLA y M.^a del M. MUÑOZ AMOR (coords.), *Procedimiento administrativo local* (La Ley, 2010). A pesar de que el título del libro sólo hace referencia al procedimiento administrativo local, en capítulos interiores también se ocupa de los «Procedimientos para la formación de disposiciones administrativas generales de las entidades locales», con un enfoque práctico e intentando adaptar las previsiones normativas generales al ámbito local. Igualmente, se analizan especialidades procedimentales *ratione materiae* en la elaboración de las disposiciones locales.

En 2010 también se ha publicado el libro, *Manual de Derecho Local*, coordinado por J. Á. FUENTETAJA PASTOR y C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Iustel, 2010), que tiene por objeto el estudio detallado del régimen jurídico general de la Administración local. En concreto, dentro del capítulo «Marco constitucional de la Administración Local», autoría de J. Á. FUENTETAJA PASTOR, se incluye un apartado sobre «Las fuentes del ordenamiento local» (pp. 105-134).

Sobre los límites de la potestad normativa municipal y, en general, desde una perspectiva económica, I. REVUELTA PÉREZ, «La unidad de mercado como límite a las ordenanzas locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 146, 2010 (pp. 325-335). También sobre las ordenanzas fiscales, J. PAGÉS GALTOS, «La responsabilidad patrimonial de los entes locales en materia de ordenanzas fiscales», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2010 (pp. 3207-3229).

De entre las normas jurídicas aprobadas este año que inciden o tienen relación con esta materia, destaca la iniciativa de la Comisión Ejecutiva de la FEMP que, en su reunión del 15 de junio, aprobó, por unanimidad de todos los grupos políticos, el *Código de Buen Gobierno Local*, que recoge los principios de transparencia y ética pública, junto a medidas para mejorar la gestión y calidad de la democracia local. El texto se remite a todos los Gobiernos Locales españoles para que, en el uso de su autonomía, lo ratifiquen y lo incorporen a su normativa. El acuerdo fue refrendado poco después por el Consejo Federal de la FEMP en su reunión ordinaria del segundo semestre.

En el ámbito autonómico, se han aprobado algunas leyes con incidencia en el alcance competencial de las entidades locales, lo que necesariamente incide sobre la potestad normativa municipal. Así, se ha aprobado la *Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*. En relación con esta Ley se ha publicado el trabajo de S. J. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2010

(pp. 2940-2945). También, la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, sobre la que se ha publicado los trabajos de M. MEDINA GUERRERO, «El debate final de la Ley de Autonomía Local de Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 76 (2010), pp. 333-345; y de M. ZAFRA VÍCTOR, «La Ley de Autonomía Local de Andalucía», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 88 (2010), pp. 253-258.

2. Jurisprudencia sobre normas municipales

En cuanto a la jurisprudencia dictada en relación con las normas municipales, durante 2010 se han producido numerosos pronunciamientos, algunos de los cuales merecen ser destacados por ser especialmente llamativos o específicos del ámbito local. De entre éstos, se puede citar, en primer lugar, la *STS de 8 de abril de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso núm. 4301/2009*, que se pronuncia sobre la relevancia del periodo de información pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales y las consecuencias de su infracción. En concreto, acuerda la nulidad de la ordenanza municipal por infracción del art. 17.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, en relación con el art. 48 de la LRJPAC en la medida en que el ayuntamiento aprobó definitivamente la Ordenanza cuando habían transcurrido treinta días naturales, pero no hábiles, desde el inicio del periodo de información pública. El Tribunal reproduce sentencias anteriores de la misma sala en las que se pone de relieve el carácter esencial del trámite de información pública en el procedimiento de aprobación o modificación de ordenanzas fiscales.

También se ocupa de la garantía de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de ordenanzas municipales, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1441/2008*, que anula una ordenanza municipal para la instalación de contenedores para el depósito y recogida de residuos urbanos por considerar que en la elaboración de dicha ordenanza no se ha respetado el mandato de participación ciudadana contenida en la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Protección del Medio Ambiente. Esta Ley no regula procedimiento alguno, sino que establece, con carácter general, la obligación de promover la participación real y efectiva del público. Debiendo ser, por tanto, las Administraciones Públicas las que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, habrán de velar por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas por la normativa y por los principios informadores de la actuación pública en esta materia. El ayuntamiento, en cuanto a la tramitación de la ordenanza, se limitó a aplicar las previsiones contenidas en el art. 40 de la Ley de Bases de Régimen Local. En opinión del Tribunal, el ayuntamiento debió prever, en los términos que se establecen en el art. 18 de la Ley 27/2006, qué miembros de la población tenían la condición de personas interesadas y podían, por consiguiente, participar en dicho procedimiento. Al no proceder de esta forma el ayuntamiento, el Tribunal decreta la nulidad de la ordenanza por este motivo.

La *STSJ de Castilla y León de 26 de enero de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª)*, *recurso contencioso-administrativo núm. 611/2009*, se pronuncia sobre la falta de informe/audiencia de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental en la elaboración de una ordenanza municipal de Medio Ambiente. El Tribunal recuerda pronunciamientos similares en los que, al igual que en esta sentencia, se concluye que el citado informe no es preceptivo, toda vez que entre sus competencias no se encuentra la emisión de dictamen alguno previo a la promulgación de una ordenanza medioambiental.

Más allá del procedimiento, y ya referida al aspecto sustantivo de la titularidad de la potestad normativa local, la *STSJ de Castilla y León de 12 de mayo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo)* resuelve el *recurso contencioso-administrativo núm. 1/2009*, interpuesto por un ayuntamiento contra un Acuerdo de una entidad local menor, sobre aprobación provisional de unas ordenanzas fiscales. El Tribunal, de conformidad con el art. 50 de la Ley Territorial 1/1988, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, afirma que las competencias propias de las entidades locales menores están limitadas, desde el punto de vista orgánico o por razón de la materia, a la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal; a la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales; así como a la vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos. Asimismo, estas entidades podrán ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el ayuntamiento. Además, en el ejercicio de sus competencias propias y delegadas, las entidades locales menores tienen potestad reglamentaria y de autoorganización, conforme al art. 51 de la misma Ley; y se prevé expresamente su potestad de establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Pues bien, en el caso concreto, afirma el Tribunal que el acuerdo impugnado de la entidad local menor se refería a servicios de competencia municipal y, en concreto, de competencia del ayuntamiento demandante: suministro de agua potable y saneamiento; cementerio municipal; realización de obras públicas y establecimiento o ampliación de servicios públicos. Y, puesto que no se probó que existiese ningún tipo de delegación de estas competencias por parte del ayuntamiento titular de ellas, el Tribunal concluye declarando la nulidad de los acuerdos impugnados, conforme al art. 62.2 de la LRJPAC. Por último, el Tribunal analiza cuestiones que en el caso se plantean en relación con la elaboración de las ordenanzas concluyendo, igualmente, con la declaración de su nulidad.

También sobre los límites de la potestad normativa de los municipios resulta especialmente interesante la *STSJ de País Vasco 30 de septiembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)*, *recurso contencioso-administrativo núm. 199/2009*. En esta sentencia el Abogado del Estado impugna la modificación del Reglamento Orgánico Municipal, por cuestionarse si es legalmente posible que los concejales de Partidos, Coaliciones o Agrupaciones de Electores ilegalizadas o suspendidas pueden, tras estas resoluciones, integrarse en el Grupo Mixto o deben quedar como representantes individuales, sin integrarse en Grupo alguno. Recordando jurisprudencia anterior, el Tribunal afirma que la cuestión de la prevalencia de los Reglamentos Orgánicos Municipales sobre el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Enti-

dades Locales dista mucho de ser pacífica, aún después de publicada la STC 214/1989; pero de lo que no existe duda es de que dichos Reglamentos se encuentran subordinados a las normas básicas de la legislación estatal sobre la materia. Tras un análisis detallado de la normativa y jurisprudencia dictada al respecto, el Tribunal concluye considerando que a los concejales de un grupo político suspendido o disuelto judicialmente, la Ley (principio de reserva de ley) no les reconoce más derecho que el de adquirir la condición de concejales no adscritos, pero no el derecho a constituir un grupo político, derecho del que la Ley expresamente exceptúa a los concejales que, por cualquier causa, ya no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos. Y, por esta razón, sólo podían ser convocados a la Comisión informativa como tales concejales no adscritos, con el alcance determinado en la STC 141/2007. La condición de concejales no adscritos implica que no podrán formar parte de ningún otro grupo político, así como la pérdida de los derechos económicos vinculados a los grupos políticos municipales, reteniendo los derechos que individualmente le correspondan como miembro de la Corporación, pero no los derivados, con carácter exclusivo, de su pertenencia a un grupo político. Por ello, se declara la nulidad de los correspondientes preceptos del Reglamento Orgánico Municipal. Sobre esta misma cuestión, también la *STSJ de 29 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1371/2008*.

La *STSJ de Extremadura de 23 de septiembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 1222/2008*, analiza si existe o no competencia municipal para aprobar una Ordenanza municipal de protección contra incendios, en concreto, en lo relativo a la seguridad contra incendios en establecimientos industriales. Concluye el Tribunal declarando la imposibilidad del ayuntamiento demandado para establecer la regulación sobre la materia objeto del pleito por falta de título competencial para ello. Cierto es que tiene competencia en materia de prevención y extinción de incendios, pero no en todo caso, sino en relación con el resto de materias enumeradas en el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local. La seguridad en materia de industria ni puede entenderse amparada en el art. 25, ni en el art. 2.1 de la propia Ley de Bases de Régimen Local. Se plantea asimismo la nulidad del precepto de la Ordenanza relativo al régimen sancionador. Por las mismas razones antes señaladas, este precepto es anulado por falta de competencia de la Corporación Municipal sobre la materia regulada.

Sobre potestad normativa y desviación de poder, resulta muy interesante la *STSJ de Castilla y León de 26 de enero de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 611/2009*. En ella se analiza la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente. Para el Tribunal, el ayuntamiento demandado ha ejercitado una potestad reglamentaria esencialmente discrecional con la evidente finalidad de impedir o, al menos, dificultar el establecimiento del «Centro de Transferencia de Residuos» que la actora planea establecer y para el que ha solicitado licencia ambiental. Y este ejercicio es desviado e ilícito toda vez que se aparta de la finalidad que debe guiar el ejercicio de una potestad reglamentaria, como pudiera ser, en este caso, la protección

del Medio Ambiente y la salud de las personas entendidas en sentido amplio. En opinión del Tribunal, la ordenanza impugnada «no resiste un análisis jurídico, siquiera rudimentario», con «una absoluta inmotivación y falta de justificación del contenido concreto de la ordenanza impugnada» (FJ 6.º).

También sobre la competencia normativa local, la *STSJ de Castilla y León de 11 de junio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 2565/2008*, analiza una Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de los Bienes Comunales de una Junta Vecinal. Esta Junta Vecinal es, conforme a lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y la Ley 1/1998, de Régimen Jurídico de Castilla y León, una entidad local menor que, como tal, tiene, como competencia propia, la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal y la regulación de los bienes comunales, para lo que ostenta la potestad para elaborar ordenanzas municipales que regulen el uso y aprovechamiento de los bienes comunales de su titularidad. En esta materia, es clave el art. 75 del Texto Refundido de Régimen Local, así como el art. 103 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, que establecen un principio general de explotación de los bienes comunales. Junto a este régimen general, el art. 75.4 del Texto Refundido de Régimen Local establece un «régimen especial», en el que se exige, para disfrutar de los bienes comunales, la concurrencia de determinados vínculos a los vecinos. Los litigantes discrepan sobre la legalidad de la Ordenanza impugnada pues la misma no ha cumplido con las previsiones generales de la Ley de Bases de Régimen Local, sino que se ha tramitado con arreglo al citado art. 75.4, en concreto, la Ordenanza se ha aprobado por la Consejería autonómica correspondiente y ha sido publicada en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, y no en el *Boletín Oficial de la Provincia*. Además, en la ordenanza no se sigue la regulación de lo prevenido en el régimen general del art. 75.2, sino que se atiende al régimen derivado del art. 75.4, por lo que se exige, para disfrutar de los bienes comunales, la concurrencia de determinados vínculos a los vecinos. El Tribunal considera que la Ordenanza impugnada no regula en absoluto las explotaciones que permitirían su regulación especial y que, por lo tanto, las especialidades en que se fundamentan carecen de razón de ser y su régimen es contrario a derecho, por ser contraria al principio de jerarquía normativa.

La *STSJ de Castilla y León de 2 de julio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 575/2007*, conoce de la impugnación de un Bando de un alcalde que regula lo relativo a la organización de festejos para celebrar cotillones de fin de año y noche de Reyes. La parte actora alega que el Bando es nulo porque la autoridad municipal carece de competencias para regular lo recogido en el Bando, sin que se cuestione la naturaleza normativa del Bando impugnado. El Tribunal, tras el análisis de la Ley de Castilla y León 7/2006, que recoge atribuciones a favor de la administración local para la regulación de este tipo de espectáculos o festejos, concluye que no procede declarar la nulidad del Bando por esta alegada falta de competencia, de entrada, aunque luego declara la nulidad parcial de algunos de sus preceptos, por cuestiones más concretas.

Por su parte, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 21 de junio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, recurso contencioso-administrativo núm. 871/2005, declara la inexistencia de competencia municipal para aprobar una ordenanza municipal que regula la instalación de redes de alta, media y baja tensión.

La *STS de 30 de noviembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, recurso de casación núm. 5179/2008, anula algunos preceptos de una ordenanza municipal que prohíben de modo absoluto la aplicación de purines y fangos de depuradora generados en el propio municipio, exclusión que no se establece en la normativa estatal ni autonómica. Considera el Tribunal que, de esta forma, se excede de las competencias municipales. Así, el Tribunal se aparta de la jurisprudencia que, sobre esta materia, ha dictado en los últimos años, por entender que, en esta ocasión, las limitaciones instituidas en la ordenanza impugnada no aparecen como razonables o proporcionadas, sino altamente restrictivas de una actividad profesional y comercial. Por otro lado, el Tribunal sí que considera que la regulación de infracciones, sanciones y medidas cautelares por parte de la Ordenanza es legítima y goza de habilitación legal en virtud de la Ley de Bases de Régimen Local, casando así la sentencia de instancia, que había anulado los preceptos de la ordenanza por considerar que carecían de cobertura legal.

La *STSJ de Madrid de 17 de junio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, se pronuncia sobre recurso contencioso-administrativo núm. 372/2009 que se dirige contra la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid. El recurso alega, en primer lugar, que en la tramitación de la ordenanza se han infringido los arts. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 24 de la Ley de Gobierno de 1997, al haberse omitido el trámite de informe sobre la necesidad y oportunidad de la Ordenanza. A esta alegación el Tribunal contesta que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ha sido derogada por la Ley de Gobierno de 1997 y que, por otra parte, esta última es sólo aplicable al Gobierno y no al Ayuntamiento de Madrid que, en la elaboración y aprobación de sus ordenanzas, se ajusta a lo dispuesto en el art. 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid y el art. 49 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. El Tribunal sí que declara nulo el art. 10 de la ordenanza, que establece una serie de deberes de colaboración de la ciudadanía en materia de limpieza de aceras y nevadas, por entender que se está trasladando a los particulares una obligación que legalmente le corresponde al ayuntamiento. Otro precepto que es anulado es el art. 76 de la ordenanza, que autoriza a las personas encargadas de la inspección y vigilancia a que inspeccionen el contenido de las bolsas de basura o demás contenedores de residuos, por vulnerar el derecho a la protección de datos de carácter personal, ya que los residuos aportan datos de carácter personal y numerosos indicios sobre la conducta, aficiones, comportamiento y costumbres de la persona. Por último, se anula el art. 78.3 de la ordenanza impugnada, ya que establece una categoría nueva de obligaciones colectiva, imputando la responsabilidad por su incumplimiento a la correspondiente comunidad de propietarios o habitantes del inmueble.

Por último, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 2 de junio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, recurso contencioso-administrativo núm. 124/2009, interpuesto por una empresa de telecomunicaciones contra varios preceptos de una ordenanza municipal reguladora de las condiciones urbanísticas, medioambientales, de seguridad y salubridad a que deben someterse las instalaciones para uso de radiocomunicación y para antenas radiantes susceptibles de generar campos electromagnéticos. El Tribunal reitera jurisprudencia anterior al respecto y estima la mayoría de los argumentos aducidos por la recurrente. En concreto, anula todos los preceptos que introducen referencias a aspectos técnicos ya que, en opinión del Tribunal, estas cuestiones deben fijarse por la norma estatal correspondiente. También anula la sumisión de la actividad al criterio técnico del ayuntamiento. Entiende que atribuye un margen de discrecionalidad al ayuntamiento cuando debería realizarse una remisión a la discrecionalidad técnica con una formulación similar a la de la «mejor tecnología disponible». Baste citar esta sentencia como ejemplo de la abundantísima jurisprudencia que, a lo largo de 2010, se ha producido sobre ordenanzas municipales reguladoras de la instalación y funcionamiento de equipos de telecomunicación, telefonía móvil o radiodifusión en las que, con matices del caso correspondiente, el correspondiente Tribunal se pronuncia sobre la competencia estatal en esta materia y el alcance y límites de las correspondientes competencias municipales. Sin ánimo de exhaustividad se pueden citar las siguientes sentencias del Tribunal Supremo y de alguno de los Tribunales Superiores de Justicia: *STS de 4 de mayo de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STS de 13 de diciembre de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STS de 23 de noviembre de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STS de 5 de octubre de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STS de 15 de junio de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STS de 27 de abril de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STS de 6 de abril de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STSJ de Andalucía de 28 de junio de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), *STSJ de Madrid de 17 de junio de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), *STSJ de Castilla y León de 4 de junio de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), *STSJ de Andalucía de 27 de mayo de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), *STSJ de Galicia de 31 de marzo de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), *STSJ de Andalucía de 8 de febrero de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), *STSJ de Cantabria de 1 de febrero de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) y *STSJ de Castilla y León de 26 de enero de 2010* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª).

II. ACTO ADMINISTRATIVO

Durante 2010, se han publicado varias aportaciones doctrinales que se refieren específicamente al ámbito local. Así, entre los libros publicados este año, se ocupa de esta materia el libro anteriormente citado sobre *Procedimiento administrativo local* (La Ley,

2010). A pesar de que el título del libro sólo hace referencia al procedimiento administrativo local, en capítulos interiores también se ocupa de variadas cuestiones relativas o relacionadas con el acto administrativo, todo ello desde una perspectiva práctica y referida al ámbito local. Así, del concepto y clases de actos administrativos de las entidades locales; validez y eficacia de los actos; notificaciones y publicaciones; inactividad formal de la Administración; régimen jurídico de los documentos en la Administración Local; inactividad material; producción colegiada de los actos en las entidades locales; revisión de oficio y acción de nulidad; rectificación de errores materiales y revocación de actos no favorables; la impugnación de la actividad local: recursos administrativos y reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales; la revisión de actos tributarios; el contencioso-administrativo y los conflictos de jurisdicción desde una perspectiva local; y la potestad sancionadora.

Sobre la revisión de los actos locales por parte de la Administración General del Estado y/o la Administración autonómica, el trabajo de M. REBOLLO PUIG, «Revisión de oficio de los acuerdos locales de las Administraciones estatal y autonómicas», en A. RUIZ OJEDA (coord.), *El Gobierno local. Estudios homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, 2010. El autor parte de preguntarse si pueden las Administraciones estatal y autonómicas instar la revisión de oficio de los actos locales, de conformidad con lo previsto en el art. 102 LRJPAC, para, a continuación, manifestarse en contra de este mecanismo de control, por los efectos perversos de la admisión de esta vía. Para él, las formas e impugnación previstas en la LBRL son vías de control administrativo que limitan la autonomía local y que, por tanto, no pueden ampliarse ni completarse con otras. En relación con la impugnabilidad y revisión de los actos administrativos de la Administración local por la jurisdicción contencioso-administrativa, J. E. CANDELA TALAVERO, «Los actos y disposiciones de la Administración local en el proceso contencioso-administrativo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2010 (pp. 2218-2235).

Aunque con carácter no específicamente local, puede mencionarse, en la medida que también afecta a la Administración local, el trabajo de V. ESCUÍN PALOP, «La suspensión del acto en vía administrativa», *Revista Española de Administración Pública*, núm. 148, 2010 (pp. 727-740).

Sobre relaciones interadministrativas y, en concreto, en relación con el acceso a registros públicos por parte de otras Administraciones Públicas, R. GUERRA POSADAS, «Problemas de las Entidades Locales para acceder al Registro de otras Administraciones en aplicación del art. 38.4.b) de la Ley 30/1992. El problema del “auto-registro”», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2010 (pp. 2512-2521). También en relación con las relaciones interadministrativas, aunque sobre la Administración electrónica, R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, «Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 183, 2010 (pp. 359-391).

Durante 2010, se han publicado varios trabajos doctrinales en relación con un acto concreto. Así, sobre licencias urbanísticas y silencio administrativo, F. GONZÁLEZ BOTI-

JA, «Silencio administrativo positivo y adquisición de licencias urbanísticas municipales: crónica de jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Madrid», en A. RUIZ OJEDA (coord.), *El Gobierno local. Estudios homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, 2010; igualmente, D. ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las licencias, el silencio positivo y la responsabilidad de las Administraciones locales después de la Directiva de Servicios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 9, 2010 (pp. 1411-1429); y «Las licencias urbanísticas: naturaleza, actos sujetos y procedimiento. Especial incidencia en Andalucía», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2010 (pp. 2531-2545). En relación con las concesiones administrativas, en concreto, de abastecimiento y saneamiento de agua, J. R. CUERNO LLATA, «El canon anticipado en las concesiones de servicio de abastecimiento y saneamiento de agua en las corporaciones locales», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2010 (pp. 1066-1096). Por último, en relación con las licencias de actividades clasificadas en Andalucía, el artículo de E. ARANA GARCÍA y J. F. GRANADOS RODRÍGUEZ, «La desaparición de las licencias en las actividades clasificadas incluidas en el ámbito de la Directiva de Servicios: el supuesto particular de la legislación ambiental andaluza», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010. También sobre la incidencia de la Directiva de Servicios sobre las licencias urbanísticas y de actividad, F. CHOLBI CACHA y V. MERINO MOLINS, «Comentario crítico sobre la Directiva de Servicios y de las Leyes 17 y 25/2009 en aplicación de la misma: especial incidencia en el ámbito de las licencias urbanísticas y de actividad», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2010 (pp. 1035-1065).

También se han publicado en 2010 trabajos que se refieren a la Administración electrónica y la comunicación con los ciudadanos, así el trabajo de E. GAMERO CASADO, «Comunicaciones y notificaciones electrónicas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 22, 2010 (pp. 96-124); y el de J. BRINES ALMIÑANA, «Consideraciones en cuanto a la distinta publicidad de la sesión y del acta en la web municipal. Criterios en relación a la obtención, por los ciudadanos, de copias/certificaciones de los acuerdos conteniendo datos personales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, 2010 (pp. 3081-3101).

Dentro del apartado de «Consultas», de la revista *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, durante 2010, en relación con el procedimiento administrativo, se han publicado los siguientes trabajos: «Administración electrónica. Certificados y sellados de tiempo», núm. 6; «Notificaciones a quienes tienen la condición de herederos o que son de difícil localización», núm. 7; «Las notificaciones practicadas fuera de plazo producirán todos sus efectos, aunque el retraso podrá determinar la responsabilidad del funcionario causante», núm. 8; «Notificación por e-mail», núm. 14; «Comunicación y declaración responsable en el caso de actividades sujetas a algún procedimiento ambiental», núm. 14; «Licencias administrativas. No es necesario, junto a la comunicación previa, una declaración responsable», núm. 22; «Problemática de la publicación en el tablón de anuncios de edictos y notificaciones y la posible vulneración de la normativa de protección de datos», núm. 22; «Posibilidad de que el encargado del registro, personal laboral, compulse documentos», núm. 23; «Compulsas de documentos y ventanilla única», núm. 24.

En cuanto a la jurisprudencia en relación con los actos administrativos dictados por la Administración local, en realidad, no existen muchos pronunciamientos que sean especialmente determinantes, llamativos o específicos del ámbito local. Junto a lo anterior, sí pueden reseñarse sentencias que, a lo largo de 2010, se han referido a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciados a continuación.

1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control

La STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª*), de 16 de marzo de 2010, recurso de casación núm. 259/2006, conoce del recurso interpuesto contra dos acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Condado de Treviño y del Pleno del Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón, por los que se aprobó suscribir tres Convenios de Colaboración entre el Gobierno autonómico Vasco y los dos ayuntamientos citados, en materias de educación y cultura, sanidad y promoción económica y desarrollo rural, facultando a los respectivos alcaldes para su firma. Frente a los argumentos del recurrente, el Tribunal sostiene que estos actos impugnados tienen entidad suficiente para ser susceptibles de impugnación, dado que se trata de actos definitivos de una Corporación Local que expresan una decisión de dicha Corporación.

2. Requisitos del acto administrativo: motivación

La STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª*), de 17 de febrero de 2010, recurso núm. 1313/2003, afirma la insuficiencia de la motivación en la resolución por la que se denegaba una petición de ayuda económica. El Tribunal señala que, si se observa la resolución recurrida, es posible conocer los puntos obtenidos por los favorecidos por las ayudas y los criterios del baremo por los que se les puntuó. Sin embargo, no se procedió de igual modo con los expedientes denegados, para los que sólo constaban los puntos obtenidos sin que de ahí se pudiera colegir qué criterios del baremo se tomaron en consideración y cuáles fueron los que se desecharon. En estas circunstancias, es obvio que la motivación es insuficiente.

3. Eficacia del acto administrativo: notificación

Antes de enunciar la jurisprudencia sobre la notificación edictal, se puede destacar la iniciativa del Ayuntamiento de Madrid del 21 de enero de 2001, cuando la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid aprueba una medida que permitirá acceder a través de la web municipal al Tablón de Edictos del ayuntamiento, en cumplimiento de las obligaciones fijadas por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Este Tablón de Edictos en formato electrónico está

disponible las 24 horas, todos los días del año. Con esta iniciativa se busca la mejora del acceso de los ciudadanos a la información y se unifica la información en un solo Tablón de Edictos en el que se recogerán todas las publicaciones, actualmente dispersas en diferentes dependencias municipales.

De entre los pronunciamientos jurisprudenciales acerca de la eficacia de los actos administrativos y su notificación a través de edictos, destaca el supuesto enjuiciado por la *STSJ de Aragón de 7 de octubre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 412/2008*. En este caso, la Policía Local, al proceder a notificar el procedimiento sancionador a la actora, no cumplió las prescripciones legales consignadas en el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Los anteriores requisitos no pueden ser suplidos por un oficio de la Policía Local en el que no se concretan las horas y las fechas en que se intentaron las notificaciones que dicen haberse practicado y no se justifica que las mismas se han practicado conforme al precepto anteriormente indicado. Esto, en opinión del Tribunal, produce la indefensión del recurrente, por lo que anula la sanción impuesta en estas circunstancias.

Sobre la notificación personal, la *STS de 4 de mayo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 161/2008*, la parte recurrente niega validez a la notificación del acto por correo certificado con base en el hecho de que se trata de un «giro postal» remitido a una asesoría jurídica. Considera el Tribunal que la notificación se practicó en forma, ya que se practicó en la persona de un sujeto debidamente identificado, pues su nombre figura legible, que, además, identificó su relación con el sujeto al que debía entregarse la notificación. Además, el documento, ciertamente, tanto sirve para «giro postal», como para «envío certificado».

En relación con la potestad sancionadora municipal y el art. 25 CE, la *STC 36/2010, de 19 de julio*, resuelve una demanda de amparo contra una Resolución del Director General de Movilidad, del Ayuntamiento de Madrid, por la que se sanciona a la demandante por la comisión de una infracción consistente en el incumplimiento de la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable. Esta infracción está prevista en el art. 72.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. A juicio del Tribunal Constitucional, la exigencia de que junto con la identificación del conductor infractor se acredite o pruebe su efectiva estancia en el lugar y fecha en la que se cometió la infracción, supone una extensión del precepto que debe reputarse contraria al principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE. En consecuencia, el Tribunal estima el recurso de amparo presentado.

4. Ejecutividad del acto administrativo

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) de 11 de marzo de 2010 (recurso de casación núm. 787/2009)* se pronuncia sobre la suspensión de la ejecución

del acto impugnado (una autorización administrativa previa otorgada a una empresa instaladora de gas y de la aprobación del proyecto de ejecución). Para el Tribunal, de la ponderación del interés de la entidad en obtener la paralización de los trabajos en aras a una hipotética obtención de una autorización a su favor y el interés general concurrente en que se lleven a cabo los trabajos de instalación de las redes de distribución de gas en la correspondiente urbanización, el Tribunal opta por dar preferencia a este último.

Con carácter igualmente desestimatorio de la solicitud de suspensión de la ejecución, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 16 de febrero de 2010, recurso de casación núm. 2880/2007*, que otorga prevalencia al interés público de la protección de las funciones ordenadoras del mercado de las telecomunicaciones atribuidas al órgano regulador. Igualmente, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 12 de febrero de 2010, recurso de casación núm. 2109/2009*, y la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 10 de febrero de 2010, recurso núm. 955/2009*.

5. Eliminación del acto administrativo

5.1. Revisión de oficio

En relación con el cómputo del plazo de cuatro años para la declaración de lesividad del acto anulable, la *STS de 24 de noviembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), recurso de casación núm. 5807/2007*, defiende que el cómputo es desde que se dictó el acto administrativo.

La *STS de 11 de octubre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), recurso de casación núm. 3783/2008*, tiene su origen en la impugnación del rechazo de una solicitud de revisión de oficio de una resolución administrativa que aprueba la relación definitiva de aspirantes que habían superado unas pruebas selectivas de personal. Partiendo de jurisprudencia constitucional, el Tribunal afirma que, aunque es verdad que quien no recurre un acto administrativo lo consiente, si la Administración modifica, como consecuencia de un recurso, o de oficio, un criterio de valoración de unas pruebas selectivas, ha de hacerlo para todos los participantes en el proceso selectivo, so pena de vulnerar el principio de igualdad de acceso a la función pública.

En la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), de 23 de febrero de 2010, recurso núm. 5538/2006*, ya reseñada anteriormente, el TS afirma que las potestades de la Administración para la revisión de sus propios actos deben ejercerse a través de los procedimientos legalmente previstos para ello, y no de otros.

En la *STS de 18 de mayo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso de casación núm. 3238/2007*, el Tribunal recuerda que la potestad de revisión de oficio es una potestad excepcional que se le otorga a la Administración, por lo que no procede en el caso de que un interesado hubiera entablado en plazo el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Por lo mismo, la *STS de 14 de abril de 2010 (Sala de*

lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso de casación núm. 3533/2007, afirma que, en el caso concreto, se ha de descartar la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.e) LRJPAC que, según reiterada jurisprudencia, se reserva únicamente para los supuestos de omisión absoluta del procedimiento. Tampoco puede admitirse que haya existido un acto contrario al ordenamiento jurídico que otorgase a la codemandada derechos y facultades para los cuales carecía de los requisitos esenciales [art. 62.1.f) LRJPAC], ni existe lesión de derechos o libertades susceptibles de amparo constitucional [art. 62.1.a) LRJPAC].

5.2. Recursos administrativos

En 2010 se han dictado dos sentencias por el Tribunal Supremo que merecen ser destacadas y que se pronuncian sobre la imposibilidad de utilizar la interposición de dos o más recursos como vías alternativas de impugnación de un acto administrativo. Así, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), de 4 de febrero de 2010, recurso de casación núm. 7537/2008*, afirma que, frente a un acto administrativo expreso, la parte interesada no puede crear dos procesos impugnatorios: uno lícito, interponiendo un recurso administrativo y judicial contra aquel acto, y otro, ilícito procesalmente, desgajando de aquel proceso unos motivos y llevándolos en petición declarativa, como si no tuvieran nada que ver con aquél, ante la propia Administración (cuyo silencio habilitaría para iniciar otro proceso judicial). La *STS de 26 de mayo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 3431/2008*, afirma, reproduciendo jurisprudencia anterior, que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no constituye una vía alternativa para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos. Con igual o más razón, no la constituye tampoco cuando esos actos se impugnaron jurisdiccionalmente, recayendo sentencias que los declararon conformes a Derecho.

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), de 11 marzo de 2010, recurso de casación núm. 9214/2004*, se refiere a la forma del escrito de interposición del recurso de alzada. Este escrito ha de contener, necesariamente, las alegaciones correspondientes (hechos, fundamentos jurídicos y petición que se concrete en el recurso) y los documentos que acompañen al mismo al no haber con posterioridad un trámite de puesta de manifiesto del expediente para alegaciones. Por ello, no existe la posibilidad de iniciar el recurso de alzada mediante un escrito en el que el interesado se limite a pedir que se tenga por interpuesto el recurso, reservándose la realización de las alegaciones para un momento posterior.

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 21 de julio de 2010 (recurso de casación 4822/2008)* y la *STS de 19 de julio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) (recurso de casación 215/2009)* hacen un repaso de la clásica jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo en relación con el cómputo de los plazos y la extemporaneidad de los recursos administrativos. Tam-

bién sobre el cómputo de los plazos de interposición del recurso, la *STS de 22 de abril de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, establece que el cómputo de dos meses, del plazo para impugnar por la Comunidad Autónoma de acuerdos municipales que infrinjan el ordenamiento jurídico, se realiza desde la comunicación dirigida en cumplimiento de lo previsto en la legislación general de régimen local y no desde la remisión del acto a otro órgano de la Comunidad Autónoma, en cumplimiento de lo ordenado por la legislación sectorial, ya que estamos en presencia de una materia urbanística. Sobre la misma cuestión, la *STS de 9 de septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), recurso de casación núm. 3565/2007*, en la que se afirma que el plazo para la impugnación de los actos locales por infracción del ordenamiento jurídico es el ordinario y si se opta por la no utilización del requerimiento, se puede impugnar directamente en los dos meses siguientes al día de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo.

También sobre plazos, pero referido a una reclamación económico-administrativa, resulta de interés la *STS de 17 de noviembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 213/2006*, que desestima el recurso presentado contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que declaró inadmisibile por extemporánea, la reclamación económico-administrativa en su día formulada por el actor.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El impacto de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, sobre el procedimiento administrativo español se analiza por J. A. RAZMÍN LIZARRAGA, en «El impacto de la Directiva de Servicios en el Procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010 (pp. 137-181).

Sobre un procedimiento concreto, el de autorización de instalaciones nucleares, Á. M.^a RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «Gobernanza y riesgo ambiental en los procedimientos autorizatorios de instalaciones nucleares», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010.

Sobre administración electrónica y procedimiento administrativo, J. BARNES VÁZQUEZ, «El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 22, 2010 (pp. 83-95). Más concretamente, sobre administración electrónica tributaria, el capítulo de J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, «La Administración Electrónica Tributaria: procedimiento, derechos y garantías de los contribuyentes», en el libro colectivo, VV.AA., *Administración Electrónica Tributaria en las Haciendas Locales*, y comprensivo de las V Jornadas de la Oficina del Defensor del Contribuyente del Ayuntamiento de Madrid, celebradas el 17 de junio de 2009, Madrid, Thomson-Reuters, 2010 (pp. 93-115). Sobre esta misma materia, R. OLIVER CUELLO, «Marco normativo de la Administración electrónica tributaria», en *Tributos Locales*, núm. 94, 2010 (pp. 83-112).

Sobre procedimiento administrativo sancionador, en el ámbito local, si bien incidentalmente, F. J. IZQUIERDO CARBONERO, «La potestad sancionadora de la Administración local. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, 2010 (pp. 3472-3489).

Dentro del apartado de «Consultas», de la revista *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, durante 2010, en relación con el procedimiento administrativo, se han publicado los siguientes trabajos: «Posibilidad de sustitución de sanciones económicas por infracciones a ordenanza municipal por trabajos en beneficio a la comunidad», núm. 8; «Formas anormales de terminar el procedimiento: desistimiento y renuncia», núm. 9; «Carácter de interesado del denunciante», núm. 12; «Consecuencias de una moción sin los informes señalados en el art. 172 ROF», núm. 19.

1. Simplificación de los procedimientos administrativos

En 2010 se han llevado a cabo diversas iniciativas administrativas cuyo objetivo principal es la simplificación y agilización de los procedimientos administrativos. Así, en marzo de 2010 el Ministerio de Justicia concluye la digitalización de todos los registros civiles municipales. El programa «Registro Civil en Línea», impulsado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de red.es, y el Ministerio de Justicia, y cofinanciado con fondos FEDER, ha digitalizado todos los registros civiles municipales del país.

En el ámbito autonómico, en 2010, la Comunidad de Madrid, a través del vicepresidente y Consejero de Cultura y Deporte, suscribe un convenio con el presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid, para suprimir la mitad de los trámites administrativos de las empresas en su relación con la Administración regional madrileña y reducir los plazos de tiempo que establece la normativa vigente.

También, entre las iniciativas municipales en esta misma línea, el 14 de enero de 2010, el Ayuntamiento de Madrid crea la Agencia para la Gestión de Licencias Municipales, como autoridad única especializada en la gestión de tres ámbitos competenciales diferenciados: gestión de los procedimientos administrativos de concesión de licencias de actividades; inspección, potestad sancionadora y disciplina urbanística de las actividades o negocios; y dirección, planificación y control de los servicios administrativos implicados en la gestión de las licencias de actividades, así como el seguimiento e inspección de las entidades colaboradoras. Todo ello se enmarca en la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, de 21 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en la Ley de la Comunidad de Madrid 8/2009, de 21 de diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña, además de la Ordenanza madrileña de Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, que entró en vigor el 1 de abril de 2010. De esta forma, el gobierno municipal madrileño traslada los principios contenidos.

2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2010, en relación con los actos administrativos dictados por la Administración local, en realidad, no existen muchos pronunciamientos jurisprudenciales que sean especialmente determinantes, llamativos o específicos del ámbito local. Junto a lo anterior, sí pueden reseñarse sentencias que, a lo largo de 2010, se han referido a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciados a continuación.

2.1. Iniciación del procedimiento

La *STS de 22 de noviembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso núm. 4091/2007*, casa y anula la sentencia de instancia y estima en parte el recurso administrativo interpuesto contra una resolución del Tribunal Económico administrativo central, relativa a la liquidación girada en concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Conforme a la jurisprudencia dictada desde 2002, el art. 49.2 del Reglamento General de la Inspección de los Tributos obliga, en todos los casos, a notificar al sujeto pasivo la iniciación del procedimiento sancionador dentro del plazo de un mes, bien desde la firma del acta de conformidad, bien desde la presentación de las alegaciones al acta en disconformidad o desde la finalización del término para formularlas. Aplicando la anterior doctrina al caso planteado, se concluye que ha existido caducidad del expediente sancionador, tras el transcurso de más de un mes entre la incoación del acta de disconformidad y la notificación del acuerdo del inicio del expediente sancionador, por lo que se anulan las sanciones impuestas.

La *STS de 14 de abril de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 15/2005*, estima el recurso de casación en relación con una providencia de apremio, dado que es improcedente el inicio del procedimiento de apremio sin la previa notificación al administrado del fin de la suspensión y la apertura del plazo para el pago voluntario.

2.2. Tramitación del procedimiento

En relación con la omisión del trámite de audiencia, la *STS de 21 de octubre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) estima el recurso de casación para la unificación de doctrina planteado (recurso núm. 34/2006)* y también el recurso contencioso-administrativo del que trae causa declarando que la falta de audiencia en el procedimiento sancionador por infracciones tributarias es causa de nulidad radical. La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con mención del art. 63.2 de la Ley 30/1992, había acogido el motivo

opuesto por el recurrente, la falta de audiencia en el procedimiento sancionador, pero lo consideró como causa de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho. Frente al pronunciamiento de la sentencia de instancia, el Tribunal Supremo recuerda sus numerosísimos pronunciamientos que declaran que la omisión del trámite de audiencia, esencial en todo expediente sancionador, infringe manifiestamente lo establecido en los arts. 24 y 25 de la Constitución, al quedar privado de cualquier posibilidad de defensa, por lo que constituye causa de nulidad radical contemplada en el art. 62.1.a) de la Ley 30/1992, «los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». La sentencia de instancia debió estimar el recurso de la parte recurrente y en consecuencia declarar la nulidad de la resolución del TEAR, y en su lugar declarar la nulidad de pleno derecho, con las consecuencias inherentes a dicho pronunciamiento, de las sanciones por infracciones tributarias impuestas al recurrente.

Sobre la falta de informe de un órgano consultivo en un procedimiento de rescate de una concesión, la *STS de 18 de noviembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 6491/2008*, por la que el Tribunal Supremo desestima el recurso planteado frente a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 15 de septiembre de 2008. Dicha sentencia de instancia estimaba en parte el recurso interpuesto por la Diputación Provincial de Castellón contra Resolución del Ministerio de Cultura, que acuerda el rescate de la concesión administrativa del uso del Castillo y Muralla de Morella, que se declara nula, con nulidad relativa, por haber incurrido en defecto de procedimiento, y como consecuencia de ello, la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la oposición formulada por la Diputación Provincial de Castellón para que se acuerde remitir al Consejo de Estado el expediente de rescate de la concesión y emita el preceptivo informe. El Tribunal Supremo confirma así el pronunciamiento de la sentencia de instancia en la que recordando su jurisprudencia anterior, se afirma que en aplicación del art. 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el rescate del servicio comporta la extinción de la concesión administrativa, por lo que resultaba obligada la consulta de la Comisión Permanente de ese alto órgano consultivo que dispone el anterior precepto. Dicha omisión de un informe preceptivo del Consejo de Estado se califica como vicio esencial del procedimiento que determina su anulabilidad, de acuerdo con el art. 63.2 de la Ley 30/1992.

2.3. Finalización del procedimiento: silencio administrativo

El Tribunal Supremo, en *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 2 de febrero de 2010 (recurso núm. 2878/2007)*, reitera la jurisprudencia sobre la naturaleza del silencio administrativo negativo y declara que en caso de desestimación presunta no cabe alegar infracción del art. 42.1 en relación con el art. 54 de la Ley 30/1992, en cuanto al incumplimiento de la obligación de resolver que atañe a la Administración y consiguiente falta absoluta de motivación de la desestimación de la solicitud municipal. Afirma, en el FJ 3.º, «estas alegaciones están en contra de la naturaleza propia del silencio

administrativo negativo, que es una presunción establecida en favor de los particulares para que no tengan que esperar a una resolución expresa tardía que es obligatoria dictarla en todo caso, y por esta misma razón, si se opta por acudir a la vía jurisdiccional, lógicamente habrá que pasar por el defecto de motivación, siendo el órgano jurisdiccional el que, a la vista de todos los elementos concurrentes en el expediente administrativo y en la fase probatoria, decidirá el ajuste o no del silencio negativo con el ordenamiento jurídico». En esta cuestión se recoge la jurisprudencia de la misma Sala de 22 de abril de 2008, en la que se afirmó que: «No parece, en cambio, conforme con la institución del silencio administrativo requerir a la Administración que dicte un acto expreso de acuerdo con la legislación aplicable al caso. En primer lugar porque, como la propia Sala recuerda, la Administración está ya legalmente obligada a dictar un acto expreso en todo caso. Pero, sobre todo, porque al condenar a la Administración a dar una respuesta como pudiera haber hecho en un primer momento, se produce una desactivación de lo que el legislador ha pretendido con la institución del silencio administrativo, que es precisamente anudar ya unos efectos positivos o negativos a la falta de respuesta expresa de la Administración. Así pues, si la Sala estimaba que la denegación presunta era contraria a derecho, debía anularla y conceder lo otorgado en los términos que considerase pertinentes, según se ha indicado ya. En caso contrario, procedía la desestimación del recurso».

