
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.)
Universidad Autónoma de Madrid*

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

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

SUMARIO: I. NORMAS MUNICIPALES: 1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación. 2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación. 2. Jurisprudencia sobre actos administrativos: 2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control. 2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.3. Eliminación del acto administrativo.—III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación. 2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.

I. NORMAS MUNICIPALES

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

A lo largo de 2017 se han publicado varios estudios relativos o con referencia a la potestad normativa municipal y al necesario proceso de adaptación de la normativa local al conjunto de las previsiones contenidas en la Ley 39/2015 y en la Ley 40/2015. Entre ellos se puede citar a L. CASADO CASADO, «La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107; F. SUAY OJALVO, «El reglamento orgánico municipal: ¿solución o problema en los tiempos actuales?», *El Consultor*, núm. 4; A. PENSADO SEIJAS, «La democratización de la iniciativa legislativa en las Entidades Locales», *El Consultor*, núm. 12; M.^a B. LÓPEZ DONAIRE, «Análisis sobre las

novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas: ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación», *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2017.

Sobre la iniciativa o incidencia local en la economía, F. VELASCO CABALLERO, «El Derecho Económico local: objeto, fuentes y formas» y S. SIMOU, «La regulación local del comercio», ambos en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons.

También se siguen publicando trabajos doctrinales sobre la interpretación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y la influencia que puede tener en relación con la potestad normativa local, entre los que se pueden citar a M. C. BARRERO RODRÍGUEZ, «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?», *REDA*, núm. 184.

Entre los trabajos publicados este año existen algunos relativos a concretas ordenanzas municipales, como el de M. A. GARCÍA VALDERREY, «Sobre los bandos relativos a las recomendaciones de seguridad de las fiestas», *El Consultor*, núm. 12, 2017. Y sobre el procedimiento de elaboración de las normas municipales, F. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, «Esquema básico del procedimiento de tramitación, aprobación y publicación de reglamentos y ordenanzas locales», *El Consultor*, núm. 11, 2017.

En la normativa estatal, destaca el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este Real Decreto cumple con los principios de necesidad y eficacia, ya que, mediante el análisis de los efectos previsibles de los proyectos normativos, contribuye al objetivo de interés general de asegurar la calidad de las normas e incluye la reducción de cargas administrativas. También, en desarrollo de la LRSAL, se aprueba el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, modifica los arts. 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y encomienda al Gobierno regular sobre los procedimientos de control y metodología de aplicación, con el fin de, entre otros objetivos, lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las entidades locales.

Por último, entre las normas autonómicas con incidencia en las competencias de las entidades locales, se pueden citar la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón; así como la Norma Foral 3/2017, de 12 de julio, por la que se regula el procedimiento de iniciativa normativa de los Ayuntamientos de Bizkaia ante las Juntas Generales del Territorio Histórico.

2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2017 se han producido numerosos pronunciamientos en relación con la competencia normativa local y sus límites y alcance. Así, la *STS de 14 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 250/2017*, admite que la normativa autonómica pueda remitir al ámbito de la Ordenanza la concreción del régimen lingüístico en materia de contratación pública, ya que ello no supone una reglamentación general y horizontal del régimen de normalización lingüística. El Tribunal parte de su propia doctrina, que considera que la normalización lingüística forma parte de los intereses de los entes locales, pero excede de ellos por afectar, de modo prioritario, a los de la Comunidad Autónoma y que, por tanto, no pueden regular esa materia apelando a la promoción de los intereses propios de la colectividad municipal *ex art. 1 de la LBRL*. Por su parte, la *STSJ de Extremadura de 9 de febrero de 2017 (rec. contencioso-administrativo núm. 156/2016)* anula el Reglamento que regula, entre otras materias, el régimen jurídico del personal directivo de la Diputación provincial, por considerar que excede de la potestad normativa de la Diputación, por quedar reservado al Gobierno de España y a los Gobiernos autonómicos, como se deduce del art. 13 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sobre las ordenanzas reguladoras de consultas ciudadanas, *SSTSJ del País Vasco de 24 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 14/2017* y *de 20 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 10/2017*.

La *STS de 24 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 909/2017* enjuicia determinados preceptos de una Ordenanza municipal «sobre las actividades donde se realizan actividades de naturaleza sexual», por infracción de la Ley catalana 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas y su Reglamento de desarrollo, que no contemplaban las limitaciones que sí se establecen en la Ordenanza. Concluye que una ordenanza municipal puede imponer más restricciones respecto de las legalmente previstas, pues el propio art. 26.2 expresamente habilita a los municipios para introducir «requisitos y condiciones adicionales» respecto de los «establecidos con carácter general». Aun cuando el Tribunal Supremo desestima el recurso de casación, porque el fondo se está cuestionando la interpretación del Derecho autonómico, sí afirma que la limitación de superficie, que se realiza con una finalidad urbanística, no puede tener por cobertura el art. 26.3.a) cuyo objeto es dar cobertura a condiciones o restricciones que tengan por finalidad evitar la «concentración de establecimientos abiertos al público y de actividades recreativas» o bien «garantizar su coexistencia con otras actividades humanas o sociales». Igualmente, la *STS de 21 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 1413/2017*.

La *STSJ de Justicia de Castilla y León de 23 de marzo de 2017 (rec. contencioso-administrativo núm. 48/2016)* anula determinados preceptos de una Ordenanza Municipal

para la Protección de la Convivencia Ciudadana por vulneración de los principios de seguridad jurídica de los preceptos que aluden al tránsito «parcialmente desnudo», por tratarse de un concepto jurídico indeterminado, y sobre la base de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Respecto de los preceptos que tipifican conductas relativas a vestimenta y disfraces, el Tribunal afirma que no puede un reglamento ir más allá y tipificar lo que no ha querido hacer el legislador, pues el reglamento solo puede actuar limitadamente. Dado que aquí los preceptos impugnados de la ordenanza se solapan con el art. 510.2.a) del CP, los mismos son anulados. Sobre una ordenanza de este tipo, igualmente, la *STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª)*, *Sentencia núm. 534/2017*.

La *STS de 21 de marzo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, *Sentencia núm. 473/2017*, analiza una ordenanza reguladora de caminos con inclusión en la red de caminos de vías pecuarias clasificadas de la provincia y concluye afirmando que resulta improcedente su anulación porque no se afectan a las facultades de supervisión de la Administración autonómica.

Y la *STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª)*, *Sentencia núm. 59/2017*, afirma que constituye una actividad formativa externa que no forma parte de las competencias municipales una Ordenanza reguladora del precio público por la prestación de cursos de formación organizados por un Organismo autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria.

La *STSJ de Madrid de 17 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, *Sentencia núm. 564/2017*, declara la nulidad de ciertos preceptos de la Ordenanza Reguladora del Taxi. En concreto, lo relativo a la exigencia de estar domiciliado en la Comunidad de Madrid (principio de igualdad y libertad de residencia), exigencia de ausencia de antecedentes penales (derecho a la libre elección de profesión) y el régimen obligatorio de descansos (prestación del servicio en condiciones de igualdad) y obligaciones de las emisoras de radio (falta de cobertura legal). A su vez, la sentencia declara la nulidad de los preceptos del Reglamento de Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo que dan cobertura a los preceptos impugnados de la ordenanza municipal.

Sobre impugnación indirecta de normas municipales, la *STS de 7 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo)*, *Sentencia núm. 1010/2017*, recuerda una reiterada doctrina jurisprudencial que rechaza la denuncia de vicios formales en el procedimiento de elaboración para la impugnación indirecta de disposiciones generales, si bien se ha admitido excepcionalmente la impugnación indirecta con este tipo de argumentos cuando estos han sido cualificados, tales como incompetencia del órgano que ha dictado la disposición o la omisión total del procedimiento establecido.

De igual forma que en años anteriores (aunque ya en menor número), se han producido varias sentencias relativas a ordenanzas municipales reguladoras del emplazamiento, instalación y funcionamiento de equipos para la prestación y uso de los servicios de telecomunicaciones. Por todas, la *STS de 25 de enero de 2017 (Sala de lo*

Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 100/2017, recoge la doctrina de la Sala sobre las ordenanzas reguladoras de instalaciones de telefonía móvil. El Tribunal ha establecido que «la competencia estatal en materia de telecomunicaciones no excluye las municipales, los Ayuntamientos en sus ordenanzas pueden establecer condiciones para las nuevas redes de telecomunicaciones y contemplar exigencias para sus instalaciones». No obstante, esas exigencias impuestas por los municipios no pueden suponer restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni pueden suponer limitaciones y se someten a un control «de proporcionalidad, lo que implica un juicio sobre la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la limitación que se haga al derecho al operador y el interés público que se intenta preservar».

En cuanto al procedimiento de aprobación de las normas municipales y, en concreto, sobre la suficiencia (o no) del informe económico-financiero, la *STS de 9 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 1413/2017; la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 193/2017; STSJ del País Vasco de 24 de abril de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 170/2017; la STSJ de Andalucía de 12 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), Sentencia núm. 555/2017; STS de Cataluña de 9 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 222/2017*.

Haciendo referencia al formato y naturaleza de una Ordenanza, la *STS de 14 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 250/2017*, realiza una fuerte crítica a la técnica normativa adoptada por la Ordenanza, por ser equívoca: no es un texto articulado, ni contiene disposiciones adicionales, derogatorias ni finales; emplea una redacción que la asemeja más a una instrucción, a lo que se añaden expresiones impropias de una norma («hemos definido» o «nos ha parecido» o «hemos tenido en cuenta»).

Y, por último, sobre el alcance de la publicación de las normas municipales, la *STSJ de Madrid de 14 de marzo de 2017 (rec. de apelación núm. 26/2017)* enjuicia la negativa del organismo encargado de la gestión del *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid* de proceder a la publicación de una Ordenanza municipal, pero no a la publicación de los Anexos, por entender que no forman parte de la Ordenanza sino que se trata de modelos que constituyen documentación interna del ayuntamiento. El Tribunal considera que los mismos también deben ser publicados por tener carácter normativo: son un instrumento que se integra en el ordenamiento jurídico, completándolo, erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción.

II. ACTO ADMINISTRATIVO

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

A lo largo de 2017 aún hay numerosos trabajos publicados en relación con la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, cuyo contenido se centra en el acto administrativo o los principios de actuación de las Administraciones públicas (*vid.* también los trabajos que se citan en el apartado siguiente, sobre «Procedimiento Administrativo»): A. CANO MURCIA, «Lo que queda por hacer: los reglamentos en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre», *Revista Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2017; J. C. GRIJALBA LÓPEZ, «Sobre el art. 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Revista Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2017.

Se centra en el control de los actos discrecionales el trabajo de J. C. LAGUNA DE PAZ, «El control judicial de la discrecionalidad administrativa», *REDA*, núm. 186. Y, en relación con los requisitos del acto administrativo, se puede citar el trabajo de A. VERA FERNÁNDEZ-SANZ, «La motivación de los actos administrativos; prácticas anómalas. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de febrero de 2016», *El Consultor*, núm. 1, 2017.

Sobre la implantación y extensión de la Administración electrónica, en la normativa autonómica, la Comunidad Valenciana ha aprobado el Decreto 218/2017, de 29 de diciembre, de modificación del Decreto 220/2014, por el que se aprueba el Reglamento de administración electrónica. Y, sobre esta cuestión, se pueden citar los siguientes trabajos: R. CARRODEGUAS MÉNDEZ, «La e-administración en los municipios de pequeña población ¿Un objetivo pendiente de alcanzar?», *El Consultor*, núm. 2, 2017; N. ANGULO GARZARO y A. ANGULO GARZARO, «Los efectos del requerimiento de subsanación a los obligados a comunicarse electrónicamente con las Administraciones Públicas», *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2017; M. A. DAVARA RODRÍGUEZ, «La seguridad y la Administración electrónica», *El Consultor*, núm. 12, 2017; y CERRILLO I MARTÍNEZ (coord.), M. ALGUACIL SANZ, S. GONZÁLEZ AGUILERA y M. A. MORO CORDERO, *A las puertas de la Administración digital*, INAP.

Más concretamente, sobre notificación electrónica: J. I. CUBERO MARCOS, «¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico?», *RAP*, núm. 204; y F. PLEITE GUADAMILLAS, «¿La notificación electrónica es una auténtica notificación?», *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2017.

Al igual que ha sucedido en los últimos años, aunque ya en mucha menor medida, desde la aprobación de la Directiva de Servicios, se han aprobado diferentes normas, en todos los niveles, con incidencia o sustitución de los actos administrativos municipales de control previos. Entre ellas, se puede citar las siguientes: Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia; Ley de Cantabria

3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria; Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunidad Valenciana, de 10 de noviembre de 2017; Ley 3/2017, de 4 de mayo, por la que se modifica la Ley 7/2005, de 4 de octubre, de horarios comerciales y apertura en festivos, de Aragón, y Decreto 63/2017, de 25 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas.

De igual forma, se han publicado varios trabajos sobre el sistema de control municipal de actividades y servicios, entre los que se pueden citar: M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «Regulación y control local de las actividades económicas: licencias, declaraciones responsables y comunicaciones», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons; M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «La transformación del control local: de la licencia urbanística a la actuación comunicada», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 311; A. CANO MURCIA, «Aspectos relevantes de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el ámbito de las licencias y de la disciplina urbanística», *El Consultor*, núm. 19, 2017; S. GAVIEIRO GONZÁLEZ, «Análisis de la jurisprudencia sobre las comunicaciones previas y declaraciones responsables de actividades. Previsiones a la vista del artículo 69 de la Ley 39/2015», *El Consultor*, núm. 12, 2017.

En cuanto a la normativa autonómica con incidencia en este ámbito, se puede citar la aprobación, por la Junta de Andalucía, del Decreto 39/2017, de 1 de marzo, sobre libros de actas de acuerdos de órganos colegiados y de resoluciones de la presidencia de las entidades locales andaluzas, así como sobre registros de entrada y salida de documentos. Y, en la Comunidad de Madrid, el Decreto 6/2017, de 31 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Entidades Locales y el Decreto 69/2017, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, de impulso y generalización del uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública. Además, varias Comunidades Autónomas han aprobado, a lo largo de 2017, sus respectivas leyes para adaptarse al nuevo marco legal derivado de la aprobación de nueva legislación básica sobre la transparencia administrativa. Así, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación.

Sobre estas cuestiones (participación, transparencia), se han publicado numerosos estudios doctrinales, entre los que se pueden citar los siguientes relativos a la Administración local: E. MALARET I GARCÍA, «Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics», *Revista catalana de dret públic*, núm. 55, 2017; M. C. CAMPOS ACUÑA, «Agendas públicas en el ámbito local. Alcance de las obligaciones legales sobre la transparencia», *El Consultor*, núm. 10, 2017; M. C. CAMPOS ACUÑA, «Dilaciones indebidas en el procedimiento de acceso a la información: problemas con los plazos», *El Consultor*, núm. 20, 2017; M. C. CAMPOS ACUÑA, «Derecho de acceso a la información pública en la Ley de transparencia y en

la Ley de Procedimiento Administrativo», *El Consultor*, núm. 6, 2017; E. GUICHOT REINA, «El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 8, 2017; C. A. JIMÉNEZ SANTOS, «Publicidad y Transparencia de los Acuerdos de las Entidades Locales», *El Consultor*, núm. 8, 2017, y L. MACHI y E. MACHI, «Aplicación de los principios de “ética de la función pública” y de “imparcialidad en el ejercicio de la función” en situaciones en que la Administración ejerce potestades discrecionales», *Revista de Derecho Público*, núm. 51.

La Comunidad de Aragón ha aprobado la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas. En relación con esta norma autonómica, M. C. CAMPOS ACUÑA, «Ética por imperativo legal. Aportaciones de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón», *El Consultor*, núm. 14, 2017; E. RÍOS MARÍN, «La Ley 5/2017, de 1 de junio, de integridad y ética públicas y la contratación pública local», *Revista de estudios locales. Cunal*, núm. 203.

2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

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

2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control

La *STS de 19 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª)*, *Sentencia núm. 1076/2017*, parte de la exposición teórica de en qué casos un acto de trámite es susceptible de impugnación *ex art. 25* de la Ley Jurisdiccional y *art. 107.1* de la LRJPAC (actual *art. 112* de la LPAC). La sentencia afirma que el acuerdo de incoación de un expediente de caducidad, por sí mismo, no afecta a las cuestiones de fondo, que podrán plantearse, en su caso, en el curso del expediente, además de poder esgrimirse, en su caso, ante esta jurisdicción mediante la impugnación del acto que ponga fin al expediente de caducidad. Por todo ello, la incoación del expediente no constituye un acto de trámite que decide implícitamente el fondo del asunto.

La *STS de 3 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª)*, *Sentencia núm. 1165/2017*, recoge la doctrina jurisprudencial sobre el concepto de «vía de hecho» estableciendo que reviste dos modalidades: ejercicio de un poder del que la Administración carece o actuaciones administrativas realizadas al margen del procedi-

miento establecido por la norma que haya atribuido ese poder o potestad. La actuación administrativa carente de resolución previa que le sirva de fundamento jurídico se encuentra prohibida con rotundidad en el art. 93 de la LRJPAC (actual art. 97 de la LPAC). Y a dicha falta de acto previo son asimilables aquellos casos en los que, existiendo tal acto, este se ve afectado de una irregularidad sustancial, que permite hablar de acto nulo de pleno derecho o, incluso, inexistente viéndose privado de la presunción de validez que predica de todo acto administrativo el art. 57.1 de la LRJPAC (actual art. 39 de la LPAC).

Un destacado impacto social y mediático, además de trascendencia jurídica, ha tenido la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017 (asunto Asociación Profesional Élite Taxi y Uber Systems Spain S. L.)*. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia manifiesta que el servicio de Uber está «indisociablemente vinculado a un servicio de transporte» y, por ello, debe recibir tal tratamiento y clasificarse de «servicio en el ámbito de los transportes». En consecuencia, un servicio de esta índole está excluido del ámbito de aplicación de la directiva relativa a los servicios en el mercado interior y del de la directiva sobre comercio electrónico, debiéndose regular conforme a la política común de transporte. Sin embargo, y en defecto de regulación comunitaria, se tendrá que atender a la legislación nacional siempre con pleno respeto a las normas de la Unión Europea. Esta sentencia, en el plano nacional, tiene trascendencia en cuanto a la posibilidad de exigir licencia/autorización previa para la prestación de este servicio.

2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo

En relación con la notificación, la *STSJ del País Vasco de 25 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 20/2017*, concluye que la notificación realizada fue defectuosa: no se realiza un segundo intento dentro del plazo legalmente prescrito y se omite el deber de depósito en el buzón del aviso de llegada de la notificación. Que la Administración no haya empleado toda la diligencia exigible para practicar la notificación, hace que la misma devenga ineficaz. Además, que se le privara al recurrente de la posibilidad de formular alegaciones origina la indefensión material que hace al acto anulable por infringir el ordenamiento jurídico.

La *STS de 13 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 1039 /2017*, en consonancia con la doctrina jurisprudencial consolidada, afirma que la notificación personal debe realizarse siempre que, sin esfuerzos desproporcionados, la Administración pueda obtener el domicilio actual del interesado. En el caso no existe tal desproporción, porque la Administración disponía del teléfono móvil del interesado desde el primer momento.

La *STS de 8 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), Sentencia núm. 772/2017*, analiza un intento de notificación de resoluciones dictadas en expediente disciplinario mediante la intervención de agentes de la Policía Nacional. De las actuaciones administrativas que constan en el expediente se da como probado

que el actor no quiso recibir las notificaciones de que se trata, obstaculizando con ello la voluntad administrativa, actitud de obstrucción a la normal tramitación de las actuaciones administrativas que habilitaba a acudir a otras formas de notificación como hizo la colaboración de otros funcionarios (Policía), especialmente idóneos para la localización del interesado. En coherencia con el art. 59.1 de la LRJPAC (actuales arts. 42 y 44 de la LPAC). La ley no impone una forma concreta de práctica de la notificación (a salvo del lugar, en los procedimientos iniciados a instancia del interesado).

Referida a la ejecución del acto, en la *STS de 27 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 331/2017*, la parte recurrente sostiene que, al haber interpuesto recurso de amparo, y habiéndolo comunicado a la Administración, esta debió esperar a la resolución del Tribunal Constitucional antes de ejecutar la liquidación de impuesto impugnada, por aplicación analógica de lo dispuesto en el art. 233.8 de la LGT. Alega que, si bien este precepto está previsto para el tránsito de la vía administrativa a la contencioso-administrativa, también debe resultar aplicable al tránsito desde esta vía a la constitucional del recurso de amparo. El Tribunal sostiene que no puede ser acogida esta pretensión y recuerda que el art. 56.1 de la LOPJ establece que «la interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados». La razón de la suspensión prevista en el art. 233.8 de la LGT se justifica por la tutela judicial efectiva, ya que hasta que no se pronuncie un juez sobre la suspensión, el acto administrativo no ha sido fiscalizado en vía judicial, lo que no ocurre en el caso del recurso de amparo, en el que, aparte de su carácter excepcional, el fondo del recurso ha sido analizado no solo en primera instancia, sino en este caso, en vía casacional.

2.3. Eliminación del acto administrativo

La *STS de 18 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 57/2017*, en relación con una solicitud de revisión de oficio sobre cuyo objeto ya existía un pronunciamiento judicial contrario a las pretensiones del recurrente. En contra de la sentencia de instancia y del criterio de la Administración, el Tribunal Supremo considera improcedente la actuación administrativa consistente en la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio de la calificación de la prueba práctica de la fase de oposición de un proceso selectivo de personal. La singularidad del caso reside en que concurren distintas actuaciones administrativas y varios procesos judiciales de signo contrario. Relacionado con lo anterior, la *STS de 5 de julio de 2017 (RJ 2017/3209) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 1184/2017*, afirma que en los casos en los que lo cuestionado es la declaración por la Administración de inadmitir la petición de un procedimiento de revisión de oficio, el Tribunal no debe decidir sobre la real y efectiva concurrencia de la citadas causas de nulidad de pleno derecho del art. 62 de la LRJPAC (actual art. 47 de la LPAC), sino tan solo en la situación, inicial, de comprobar si, de los hechos o circunstancias alegadas en el escrito de solicitud puede, *ab initio*, deducirse una relación o conexión de tales hechos o circunstancias con

alguna de las mencionadas causas de nulidad de pleno derecho, que cuente con entidad suficiente para merecer una más detallada consideración y examen, sometiéndola, en consecuencia, a los trámites esenciales del procedimiento de revisión de oficio. No basta con la simple cita de la causa de nulidad.

La *STS de 15 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 256/2017*, recuerda que la finalidad de la revisión de oficio de actos nulos es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos. Se persigue, mediante este cauce procesal, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio esencial de tan relevante trascendencia. Por ello, ante la inexistencia de un plazo máximo para su adopción, la revisión requiere de la ponderación de los principios de legalidad y seguridad jurídica, atendiendo al caso concreto y a los bienes jurídicos en juego.

Por su parte, la *STS de 28 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 335/2017*, recuerda que la revocación no es una vía alternativa a la de los recursos administrativos o judiciales procedentes frente a los actos de gravamen o limitativos de derechos subjetivos. El art. 219 de la LGT no reconoce legitimación a los particulares para iniciar el procedimiento, atribuyéndoles únicamente la posibilidad de promover esa iniciación mediante la correspondiente solicitud, pero no ofrece a los contribuyentes un derecho subjetivo a la revocación de los actos desfavorables como alternativa a la impugnación por la vía de los recursos procedentes. En la revocación no basta con que el acto de que se trata adolezca o pueda adolecer de vicios determinantes de su invalidación, sino que la ley exige que tal infracción sea manifiesta. Tal requisito reforzado es una exigencia de la revocación para evitar que esta se convierta en una segunda oportunidad impugnatoria, fuera de plazo, de los actos firmes. De igual forma, la *STSJ de Madrid de 14 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 610/2017*.

En el supuesto del que conoce la *STS de 11 de enero de 2017 (JUR 2017/15233) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), Sentencia núm. 19/2017*, la sentencia de instancia confirma una Orden de Consejero autonómico que declara la revisión de oficio y la consiguiente declaración de nulidad de una subvención, al entender que se habían otorgado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. El Tribunal de instancia llega a calificar dicha nulidad de «inequívoca», por no haber existido ni la solicitud de ayuda ni su aceptación, eludiendo así la Administración autonómica todos los trámites de la Ley General de Subvenciones pero, sin embargo, invocando razones de seguridad jurídica, aplicó el art. 106 de la LRJPAC (actual art. 110 de la LPAC) y anuló el apartado segundo de dicha Orden en la que se acordaba iniciar el procedimiento para la devolución de las cantidades indebidamente percibidas. Y ello porque considera que había sido superado el plazo de cuatro años de prescripción de la ayuda (de la Ley General Presupuestaria y de la Ley de Hacienda Pública Andaluza), por

lo que los efectos de la nulidad declarada debían quedar atemperados. El Tribunal Supremo no comparte la interpretación y aplicación que el Tribunal de instancia hace del art. 106 de la LRJAC. En primer lugar, porque no es posible asimilar el mero transcurso del plazo de prescripción de las acciones para exigir el reintegro de la subvención con los límites excepcionales que pueden oponerse a las facultades de revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho. Y, en segundo lugar, considera el Tribunal Supremo que la sentencia de instancia incurrió en una indebida aplicación de la previsión contenida en el art. 106 de la LRJAC, al anular la decisión de iniciar el procedimiento para la restitución de la ayuda indebidamente percibida. Cuando concurren las circunstancias excepcionales del art. 106 de la LRJAC lo que procede es excluir la revisión y consecuentemente la declaración de nulidad del acto, pero si el Tribunal considera que la acción ha sido ejercida correctamente y procede declarar la nulidad de pleno derecho del acto en cuestión, lo que no puede es limitar los efectos de la nulidad apreciada, desproveyéndola de toda consecuencia jurídica.

Por todas, de las más de veinte sentencias dictadas en este periodo, la *STS de 23 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 894/2017* afirma que para que la incompetencia acarree la nulidad de pleno derecho del acto administrativo la incompetencia ha de ser «manifiesta» y que «un supuesto vicio de incompetencia jerárquica» nunca podrá ocasionar una nulidad radical de la actuación administrativa. Considerando la sentencia que, en todo caso, la eventual falta de competencia jerárquica o funcional apreciada por la sentencia no tendrá alcance invalidante.

La *STS de 16 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 1066/2017*, enjuicia un supuesto en el que un acto de liquidación es dictado por un funcionario que cuando liquida ya no estaba en el ejercicio de sus funciones ya que el plazo del ejercicio de sus funciones expiró con anterioridad a la fecha en la que dictó el acto. Este supuesto lo define la sentencia como un caso de «incompetencia material del funcionario [...] en esencia subsanable». Si el acto se dicta por funcionario con nombramiento ilegítimo, pero dentro de ámbito competencial asignado al ente administrativo, estaríamos ante una actuación en la que no se vería afectado el ámbito de competencia material del ente administrativo, por lo que cabría admitir, en su caso, la validez del acto, separando o no comunicando la irregularidad del nombramiento del funcionario a sus actos. En el mismo sentido, téngase en cuenta la *STS de 20 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 1093/2017*.

La *STS de 19 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)* se detiene en exponer las características que debe reunir un acto administrativo para ser invalidado previa su declaración de lesividad: *a)* que el acto sea anulable, esto es, que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 63.1 de la LRJAC, actual art. 48.3 de la LPAC); *b)* que el acto sea lesivo para los intereses públicos, sin que la ley especifique en qué ha de consistir la citada lesión; *c)* que el acto sea favorable para el interesado (lo que se infiere del art. 103 de la LRJAC, ac-

tual art. 107 de la LPAC) y, *contrario sensu*, del art. 105 de la misma ley; *d*) además, su revisión no puede entrañar el ejercicio de una potestad contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (art. 106 de la LRJPAC, actual art. 110 de la LPAC), y *e*) ha de recaer sobre actos firmes.

En el caso enjuiciado en la *STSJ de Madrid de 26 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 32/2017*, analiza si un error en la entrada en registro de las fechas de interposición de unas reclamaciones económico administrativa constituyen un error de hecho o de derecho. El Tribunal considera que es un claro error de hecho, constituyendo la fecha de interposición de una reclamación un dato fáctico. También califica como error de hecho el supuesto enjuiciado en la *STSJ de Galicia, de 1 de marzo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 100/2017*, en el que se le practicó a la demandante un ajuste positivo al resultado contable por discrepancia entre las cantidades declaradas en dos modelos de liquidación de impuesto.

Considera la *STSJ de Castilla y León de 13 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 3/2017*, que, en el caso en cuestión, no nos encontramos ante un error patente y claro, que resulta de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al mismo para poder apreciar el error. Al contrario, es necesaria una valoración jurídica y económica para precisar el alcance real de la afección y su concreta valoración.

En el caso enjuiciado por la *STSJ de Castilla y León de 10 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), Sentencia núm. 172/2017*, la recurrente presenta un escrito en el que, erróneamente, insta la incoación de un procedimiento de revocación del art. 219 de la LGT, cuando, en realidad, lo que se pretendía era interponer un recurso extraordinario de revisión del art. 244 de la misma ley. Para el Tribunal resulta evidente que, de hecho, el escrito estaba haciendo referencia al recurso extraordinario de revisión y recogía claramente uno de los supuestos de aplicación de dicho remedio procesal. Ello determina que el Tribunal estime la pretensión de la actora y ordene la retroacción de las actuaciones.

La *STS de 11 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 825/2017*, analiza la cláusula de cierre respecto de la facultad de revisión de oficio de la Administración contenida en el art. 106 de la LRJPAC (actual art. 110 de la LPAC), que limita la posibilidad de revisión en supuestos excepcionales, ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Los tribunales pueden controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores. En el caso concreto, el Tribunal afirma que en modo alguno cabe considerar que exista desviación de poder por el uso de

las facultades de revisión, por haber prescrito la acción destinada a obtener el reintegro de la cantidad indebidamente percibida, pues no se trata de un supuesto de reintegro por incumplimiento, previsto en el art. 37 de la Ley General de Subvenciones, sino ante la declaración de nulidad de la concesión de la ayuda [art. 36.1.a) de la Ley General de Subvenciones], por concurrir algunos de los motivos de nulidad de pleno derecho. Nulidad que determina conforme el apartado 4 del art. 36 de la Ley de Subvenciones la devolución de las cantidades percibidas. En el mismo sentido, la *STS de 4 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), Sentencia núm. 752/2017*, afirma que el lapso temporal utilizado para el ejercicio de la acción de revisión no se ha identificado con los plazos de prescripción de las acciones frente actos anulables sino que ha recibido una interpretación mucho más restrictiva, reservándose para aquellos supuestos en los que el plazo transcurrido resulta excesivo y desproporcionado afectando a la seguridad jurídica generada y muy especialmente cuando afecta a terceros. Respecto del caso enjuiciado, lo grosero de las omisiones y la absoluta inexistencia de un procedimiento administrativo, son elementos suficientes para descartar que en este caso se haya derivado, por razón del ejercicio de la facultad de revisión de oficio, ninguna lesión a la equidad, y menos aún afectación de expectativas de los particulares que pudieran considerarse legítimas, o situaciones de buena fe que debieran ser mantenidas.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

Aunque ya ha transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y de la Ley 40/2015, se han publicado varios trabajos relativos a las mismas, especialmente en relación con la Ley 39/2015, entre los que se pueden citar: C. CAMPOS ACUÑA, *Comentarios a la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, Wolters Kluwer; C. CAMPOS ACUÑA, *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Wolters Kluwer; F. PLEITE GUADAMILLAS, «El procedimiento administrativo poco común de la Ley 39/2015, de 2 de octubre», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2017; F. RUIZ PIÑEIRO, «La revisión de los actos en vía administrativa tras la Ley 39/2015: revisión de oficio», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2017; J. BAENA LUNDGREN, «¿En qué ha modificado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el procedimiento administrativo común?», *El Consultor*, núm. 5, 2017; A. REINOSO CARRIERO, «La codificación del nuevo régimen común de los procedimientos administrativos», *El Consultor*, núm. 8, 2017; J. CABRERA RODRÍGUEZ, «El ejercicio de Derechos Fundamentales a través de las organizaciones y los procedimientos administrativos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107; A. M. GARCÍA URETA, «Consideraciones sobre la incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la Ley 2/1998, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107; y B. MARINA JALVO, «Las medidas provisionales administrativas. Novedades incorporadas por el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de

octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109.

Sobre el procedimiento sancionador, H. MANUEL HERNÁNDEZ GIMÉNEZ, «Aplicación práctica de los principios de la potestad sancionadora de la Administración en la nueva Ley 40/2015», *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2017; F. PLEITE GUADAMILLAS, «Las nuevas facultades del instructor en el procedimiento sancionador de la Ley 39/2015, de 1 de octubre», *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2017; B. GÓRRIZ GÓMEZ, «Novedades de las Leyes 39/2015 y 40/2015 en el procedimiento administrativo sancionador», *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2017; y L. F. LÓPEZ ÁLVAREZ, *Derecho administrativo funciones administrativas*, Centro de Estudios Financieros (CEF), que se centra en el procedimiento sancionador, el expropiatorio, el de responsabilidad patrimonial de la Administración y el régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas.

Una crítica a la configuración del silencio administrativo en F. PLEITE GUADAMILLAS, «En el silencio administrativo no está la respuesta», *Revista Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2017. Más sobre esta figura, también desde una posición crítica y en conexión con la Directiva de Servicios y su transposición al ordenamiento jurídico español, A. R. ANTELO MARTÍNEZ, «El silencio administrativo en las actividades de servicios: una aproximación crítica», *Actualidad administrativa*, núm. 4, 2017.

2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2017, en relación con los procedimientos administrativos, en realidad, no existen muchos pronunciamientos jurisprudenciales que sean específicos del ámbito local, pero sí que pueden reseñarse sentencias que se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciadas a continuación.

Así, en lo relativo a los plazos, la *STS de 11 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)*, *Sentencia núm. 825/2017*, parte de la afirmación los plazos son obligatorios y vinculan a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos, según dispone el art. 47 de la LRJPAC (actual art. 29 de la LPAC), si bien la ley regula ampliaciones o prórrogas de plazos motivadamente. En el caso enjuiciado las razones que expone la Administración son «las dificultades que ha encontrado esta Administración en la práctica de la notificación del trámite de audiencia, así como la obligación de peticiones de informes y dictámenes preceptivos, aconsejan ampliar el plazo de resolución del mismo». Por otra parte, a lo largo del expediente constan reiteradas menciones al gran número de expedientes de revisión de oficio tramitados. Ante ello, la sentencia considera que la motivación resulta suficiente, así como que la aplicación del art. 49.1 de la LRJPAC (actual art. 32.1 de la LPAC) puede extenderse también al plazo para resolver.

La STS de 12 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 1242/2017, en aplicación del art. 150.2 de la LGT, afirma que dicho precepto no consagra que cualquier continuación del procedimiento inicial reanuda la prescripción interrumpida. Para que ello tenga lugar es preciso que el obligado tributario sea informado acerca de los periodos y conceptos que van a ser objeto del nuevo procedimiento. Es decir, la ley parte del hecho de que el procedimiento inicial ha dejado de producir efectos interruptivos. Sin esa comunicación no se reinicia la prescripción. Por tanto, sostiene la sentencia que es obligatorio que la Administración dicte un acuerdo formal de reanudación de actuaciones para poder interrumpir la prescripción relativa al concepto impositivo.

La STS de 19 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 1313/2017, en consonancia con la reiterada doctrina del Alto Tribunal, defiende que solo cabe imputar dilaciones al obligado tributario como consecuencia del retraso en la aportación de la documentación cuando se entorpecen las actuaciones de comprobación e investigación y se aprecia un verdadero retraso o entorpecimiento de la actuación inspectora (art. 104.2 de la LGT). En el caso enjuiciado la sentencia asevera que de lo expuesto se deduce con claridad que la información y documentación solicitada a la recurrente no era imprescindible para poder practicar la correspondiente regularización, las actuaciones inspectoras pudieron seguir avanzando y, finalmente, tanto la propuesta de liquidación como el acuerdo de liquidación se formalizaron sin contar con aquellas. Por tanto, la falta de aportación de la información y documentación requeridas por la Inspección no puede ser computada, en este caso, como dilación imputable al contribuyente.

Sobre el trámite de prueba en el procedimiento sancionador, la STSJ de Castilla y León (Valladolid), de 12 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), Sentencia núm. 632/2017, parte de la afirmación de que la culpabilidad no es un hecho que pueda ser objeto de una prueba objetiva, sino que la culpabilidad es una cualidad psicológica del sujeto actor. Por ello, la culpabilidad no puede ser objeto de prueba directa, sino que se ha de deducir del conjunto de hechos probados. La norma jurídica impone a la Administración la carga de probar los hechos constitutivos de la infracción y que de esos hechos pueda inferirse racionalmente que el sujeto activo se ha conducido al menos con negligencia, correspondiendo a la parte interesada, el posible infractor, acreditar o proponer prueba sobre aquellos otros hechos de los que resulta que su conducta no es culpable por no haber incurrido en negligencia. En el caso enjuiciado, el Tribunal respecto de la motivación de la sanción argumenta que, a la vista de los antecedentes que obran en el expediente, se aprecia una omisión de la diligencia exigible ya que no se ha determinado correctamente la base imponible al no declararse el incremento del valor de los terrenos. Por otra parte, no existe un error involuntario ni una razonable discrepancia de criterios acerca del contenido y alcance de la norma; por tanto, concurre el mínimo de culpabilidad necesaria para que pueda entenderse cometida la infracción cometida. Dicha motivación incumple las exigencias doctrinales y jurisprudenciales en cuanto a la motivación del Derecho administrativo sancionador. Y ello es aún más exigible en un caso como el de autos, en que la administración, respecto a dos declaraciones de un mismo tributo, en de dos años sucesivos y basadas en causas muy

semejantes, ha acabado por concluir de manera diferente. En el mismo sentido, téngase también en cuenta la *STSJ de Castilla y León (Valladolid), de 16 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), Sentencia núm. 599/2017*.

En lo que hace a la terminación del procedimiento, la *STS de 2 de marzo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 362/2017*, establece que el cómputo del plazo de caducidad del procedimiento de lesividad, el día final es aquel en el que se acuerda la declaración de lesividad y no aquel en el que al interesado se le notifica el acuerdo o tiene conocimiento de la declaración. Ante la inexistencia de un criterio pacífico en la interpretación del art. 103.3 de la LRJPAC (actual art. 107.3 de la LPAC), el Tribunal rechaza la aplicación de la ordenación general de la caducidad del procedimiento y afirma la aplicación de la regla específica prevista en el art. 103.3 de la LRJPAC. La Sala destaca la no impugnabilidad autónoma de la declaración de lesividad y su finalidad como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el posterior proceso judicial, por lo que no tiene nada que ver la notificación a los interesados de la declaración de lesividad con la notificación de otros actos administrativos susceptibles de ser recurridos por aquellos.

La *STS de 21 de marzo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 476/2017*, establece que en el cómputo del plazo de caducidad, según el art. 44.2 de la LRJPAC [actual art. 25.1.b) de la LPAC], en un expediente de declaración de caducidad, son aplicables las normas generales del cómputo de plazos en el procedimiento administrativo del art. 48 de la LRJPAC (actual art. 30 de la LPAC). En este contexto, recuerda la doctrina jurisprudencial relativa al cómputo de plazos señalados por meses, conforme a la interpretación reiterada que ha hecho el Tribunal Supremo respecto del art. 48.2 de la LRJPAC (actual art. 30.4 de la LPAC): el plazo señalado por meses es aquel cuyo ordinal coincide con el de la notificación del acto, si el primero es hábil. De esta forma, la Sala señala que el mandato del art. 44.2 de la LRJPAC [actual art. 25.1.b) de la LPAC] no produce efectos automáticos con independencia de la condición o naturaleza del último día del plazo, pues la sanción de caducidad debe modularse con lo establecido en el art. 48.3 de la LRJPAC (actual art. 30.5 de la LPAC).

La *STS de 18 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 45/2017*, afirma que es nula de pleno derecho la orden que declara la caducidad de una resolución dictada una vez que el procedimiento sustanciado al efecto había caducado, por dictarse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido. En este contexto, la Sala recuerda la jurisprudencia sobre el alcance y significado de la caducidad en el procedimiento administrativo. Cuando la Administración (art. 44 de la LRJPAC, actual art. 25 de la LPAC) ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables y no resuelve el procedimiento en el plazo expresamente establecido por la ley, la caducidad del procedimiento se produce *ex lege*, de modo que dicha Administración, una vez transcurrido el plazo fijado por la ley para dictar resolución expresa, debe declarar su caducidad y archivar las actuaciones, sin perjuicio de que fuese posible la incoación de un nuevo procedimiento con el mismo objeto.

Por último, en relación con el silencio administrativo, la *STSJ de Murcia de 27 de enero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 28/2017*, se pronuncia sobre el sentido negativo del silencio en una solicitud de resolución de convenio urbanístico. En este contexto recuerda la jurisprudencia sobre los efectos del silencio de la Administración en los procedimientos de contratación administrativa, que quedan regidos por el art. 44 de la LRJPAC (actual art. 25 de la LPAC) y no por el art. 43 de la LRJPAC (actual art. 24 de la LPAC), con la consecuencia de que este silencio debe entenderse desestimatorio. Y la *STSJ de Murcia de 17 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), Sentencia núm. 53/2017*, afirma el silencio administrativo estimatorio de la pretensión del interesado en virtud del silencio positivo regulado en el párrafo segundo del art. 43.2 de la LRJPAC (actual art. 24.1, párr. 3.º, de la LPAC). En el caso de autos, el recurrente interpuso recurso de alzada ante el silencio administrativo negativo, por lo que tras el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar el citado recurso de alzada sin que se hubiera adoptado la citada resolución expresa, se produce la estimación presunta del recurso de alzada. Aunque posteriormente se resolvió la solicitud de forma desestimatoria, ello no puede impedir la virtualidad del art. 43.2 de la LRJPAC (actual art. 24.1 de la LPAC), que determina automáticamente, *ope legis*, que el recurso se entienda estimado.

También la *STS de 14 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), Sentencia núm. 1053/2017*, afirma el silencio administrativo estimatorio de la pretensión de la recurrente en virtud del silencio positivo regulado en el párrafo 2.º del art. 43.2 de la LRJPAC (actual art. 24.1, párr. 3.º de la LPAC), en relación con la petición de inscripción en el Registro de Asociaciones, en aplicación del art. 30.1 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. La sentencia también afronta otra cuestión planteada por la Administración en orden a que dicho silencio positivo no se ha producido porque la solicitud de inscripción no era ajustada a derecho. La sentencia parte de que se ha producido una «decisión» de la Administración, por vía de la institución del silencio, que constituye un auténtico acto administrativo, de acceder a la inscripción solicitada. Y, si existía esa actuación espuria en la petición, debía haber sido la Administración la que debiera haber puesto de manifiesto ese actuar fraudulento. Porque una vez producido el silencio, «la auténtica decisión adoptada por la Administración habría de tener toda la eficacia propia de los actos administrativos, como se corresponde con los actos tácitos, que no desmerecen en su eficacia a los actos expresos». La sentencia trae a colación el art. 62.1.f) de la LRJPAC [actual art. 47.1.f) de la LPAC] que establece la nulidad de pleno derecho, también de los actos presuntos, que fuesen «contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición», como límite del silencio positivo. Ahora bien, precisa la sentencia, que «en la aplicación del mencionado límite se podrá cuestionar la improcedencia de estimar el silencio cuando ciertamente sea patente la concurrencia de requisitos esenciales para adquirir el derecho, sin que pueda suscitarse con la pretensión de excluir el silencio positivo».