

---

# 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: 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. Requisitos del acto administrativo. 2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.4. 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 2020 se han publicado trabajos en relación con la potestad normativa local. En concreto, M. PÉREZ GARCÍA, «Nuevos retos de la potestad normativa local: buena regulación, planificación y evaluación normativa», en E. ORTEGA BURGOS (dir.), *Derecho Administrativo 2020*, Tirant lo Blanch; J. CALVO VÉRGEZ, «El papel de las Ordenanzas municipales en el sistema de fuentes de la hacienda local: principales cuestiones conflictivas», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 228, 2020.

Sobre potestad reglamentaria, en general, pero también con referencia a la potestad normativa local, se han publicado varios trabajos, entre los que se puede citar: A. J. ALONSO TIMÓN, «Hacia una mejora de la calidad normativa», *Revista Española de Dere-*

cho *Administrativo*, núm. 207, 2020; E. M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, «Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España: retos actuales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117 (mayo-agosto de 2020); F. VELASCO CABALLERO, «Restricciones a la libre circulación por bando de alcaldía», *Blog IDL-UAM*, 6 de mayo de 2020.

En relación con el control jurisdiccional de la potestad normativa de las Juntas Generales del País Vasco (también de los actos dictados por estas instituciones), I. AGIRREZKUENAGA ZIGORRAGA, «Actos y disposiciones de las Juntas Generales, ¿se sitúan al margen del control contencioso-administrativo?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 116, enero-abril de 2020.

Entre los trabajos publicados este año existen algunos relativos a la potestad normativa local y las competencias locales y concretas ordenanzas municipales, como: R. PALA, «Las ordenanzas municipales ante el recargo en el IBI sobre viviendas desocupadas», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 960, 2020; en *Práctica urbanística*, núm. 163: «Ordenanza municipal. Ruidos. Limitación de usos. Salones de juego y apuestas. STS de 31 de octubre de 2019, núm. 1516/2019, rec. núm. 1878/2019», y «Ordenanza municipal. Antenas de telecomunicaciones. Informe sectorial exigible. STS de 15 de octubre de 2019, núm. 1368/2019, rec. núm. 109/2019»; L. M. GONZÁLEZ GAGO, «Acercamiento a un problema competencial: los establecimientos presenciales de juegos y apuestas y las ordenanzas municipales: especial referencia a Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 51, 2020.

Sobre el alcance y competencia de la potestad sancionadora local, A. ACÍN FERRER, «Reflexiones sobre imposición y recaudación de sanciones por infracciones covid. Competencias de las entidades locales», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 9; A. GIMENO MARTÍN, «Límites en el ámbito local: ordenanzas municipales», *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 69, 2020.

Y, por último, sobre el procedimiento de elaboración de las ordenanzas, se puede citar a: L. CASADO CASADO, «Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho de la norma aprobada?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, 2020. Sobre la anulación de la Ordenanza de Movilidad de Madrid: J. CALVO GARCÍA, «Madrid Central: ¿es obligatorio abrir un trámite de información pública si la modificación sustancial derivada de una alegación?», *Blog IDL-UAM*, 29 de julio de 2020; F. VELASCO CABALLERO, «Anulación de “Madrid Central” por defectos de participación ciudadana», *Blog IDL-UAM*, 28 de julio de 2020.

## 2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2020 se han producido numerosos pronunciamientos en relación con la competencia normativa local y sus límites y alcance. En cuanto al alcance de la potestad

normativa municipal y del control que sobre ella puedan ejercer los tribunales. En la STS de 7 de octubre de 2019 (rec. de casación núm. 1731/2016) el Tribunal rechaza que el control sobre la ordenanza, en cuanto disposición administrativa de carácter general, pueda fundamentarse en cuestiones de mera oportunidad: se trata de valoraciones que pertenecen al ámbito de la discrecionalidad y consiguiente decisión del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita, sin que la impugnación de una disposición general pueda fundarse en los criterios de oportunidad o conveniencia subjetivos de quien la impugna. Por ello, el control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria, en lo que atañe a la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el art. 9.3 CE, responde a la necesidad de evitar que el contenido de la norma sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, con la «naturaleza de las cosas» o la esencia de las instituciones, o el sentido de la decisión.

En la STS de 13 de diciembre de 2019 (rec. de casación núm. 2234/2016), el Tribunal desestima la existencia de arbitrariedad y afirma la competencia municipal para establecer la regulación de las zonas de aparcamiento y que el ejercicio de la potestad normativa por el ayuntamiento se desenvuelve en el marco de respeto a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y congruencia.

En otros pronunciamientos se cuestiona (o declara, según los casos) la nulidad cuando se regulan materias sobre las que el ayuntamiento no ostenta competencias. En el caso de la STS 725/2020, de 10 de junio, se anula una ordenanza de concesión de subvenciones que se fundamenta en que establece que las actividades subvencionadas deben realizarse en euskera por entender que la norma impugnada excluye a los beneficiarios de la actividad por razón de su conocimiento del euskera, y no aprecia una «clara conexión» entre el fin perseguido (fomento del euskera) y la regulación en cuestión (solo se incluye a quienes ya la conocen). Ve por ello una discriminación por razón de la lengua dirigida a aquellos que no conocen el euskera «ni tienen la obligación de hacerlo». No obstante, sí recuerda que los municipios tienen competencia para fomentar el euskera, conforme a la normativa vasca de régimen local. El voto particular entiende que la disposición impugnada no menoscaba la posición del castellano: no se trata solamente de fomentar el conocimiento del euskera, sino también su uso normal. Y ese es un fin constitucionalmente legítimo.

Sobre la incompetencia de las entidades locales para complementar el régimen jurídico del personal directivo, la STS de 17 de diciembre de 2019 (rec. de casación núm. 2145/2017) confirma la nulidad del Reglamento Orgánico de la Diputación Provincial de Cáceres, en lo que se refiere a la regulación del personal directivo efectuada por el Reglamento Orgánico, al considerar que excedía de la potestad normativa de la corporación provincial, pues está reservada al Gobierno y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas a tenor del art. 13 del Estatuto Básico del Empleado Público y de los art. 32 bis y 92 bis LBRL. Para el Tribunal, la entidad local carece aquí de competencia regulatoria alguna.

En cuanto al procedimiento de elaboración, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de febrero de 2020 (rec. contencioso-administrativo núm. 282/2016) desestima el recurso frente al acuerdo del Pleno del ayuntamiento por el que se dispuso aprobar la redacción final del texto de la ordenanza municipal reguladora del canon de urbanización para la financiación de las obras de infraestructuras complementarias de saneamiento y depuración. El Tribunal afirma que el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas locales es el establecido en el art. 49 LBRL y que ese fue el seguido por el ayuntamiento. Igualmente rechaza la nulidad de la ordenanza por falta de motivación al no incorporar, a juicio del recurrente, ni la más mínima justificación que las causas técnicas que exijan implantar las infraestructuras objeto de la ordenanza. Para el Tribunal, de la regulación existente «no se infiere la necesidad de la elaboración de una memoria, sin perjuicio, de que esta pueda elaborarse, pero el hecho de que se prescinda de la misma no determina la nulidad de la ordenanza aprobada, ni la vulneración de los principios que deben regir la actuación administrativa, al no constituir la memoria un requisito *sine qua non*».

Destacan también las SSTSJ de Madrid de 27 de julio de 2020 (rec. contencioso-administrativo núm. 902/2018), y de 27 de julio de 2020 (rec. contencioso-administrativo núm. 911/2018), que anulan parcialmente la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid. El Tribunal analiza la Memoria y destaca que, aunque para el ayuntamiento la aprobación de la ordenanza no conlleva el reconocimiento de obligación económica alguna, no obstante el desarrollo, ejecución y puesta en práctica de la ordenanza exige la disposición de gastos públicos. Además, la Memoria no contiene ni la más mínima referencia al coste económico que para las arcas municipales pueda ocasionar la puesta en marcha e implantación de la Zona de Bajas Emisiones «Madrid Central». El Tribunal determina que, ciertamente, no resulta exigible una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer la puesta en marcha, implantación y desarrollo de «Madrid Central», pues puede tratarse de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse la Ordenanza pero, al menos, «es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse». Y, por último, ha de destacarse que el Tribunal rechaza que esa previsión de gastos y su análisis pueda efectuarse *a posteriori*.

La STSJ de Madrid de 27 de julio de 2020 (rec. contencioso-administrativo núm. 911/2018) da respuesta también al recurso frente a la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, en el que se cuestiona la tipificación sancionadora adoptada. El Tribunal recuerda que la jurisprudencia más reciente, en relación con el principio de autonomía local, se viene inclinando por el criterio de la «vinculación negativa», en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación. El Tribunal recuerda también la jurisprudencia sobre el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE y cómo se ha flexibilizado cuando se trata de las normas reglamentarias aprobadas por el Pleno de las Corporaciones Locales dentro

de su campo competencial. Esta flexibilización alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. En el caso concreto, el Tribunal considera que la tipificación como infracción leve del incumplimiento de la normativa contenida en la Ordenanza sobre el régimen de estacionamiento no puede considerarse que vulnere el principio de legalidad sancionadora. Por la misma razón se desestima el recurso frente a la tipificación como infracción administrativa del incumplimiento de la obligación de exhibir el distintivo ambiental emitido por la Dirección General de Tráfico, que identifica la clasificación ambiental de los vehículos según su potencial contaminante.

## II. ACTO ADMINISTRATIVO

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

A lo largo de 2020 se han publicado numerosos trabajos en relación con la implantación de la Administración electrónica (*vid.* los trabajos que se citan en el apartado siguiente sobre «Procedimiento Administrativo»). En este apartado podemos citar, en relación con el impacto sobre el acto administrativo: C. SEOANE BOUZAS, «La necesaria firma de resoluciones de alcaldía por el secretario en la administración electrónica», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, 2020.

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 publicado diferentes trabajos doctrinales que hacen referencia a los mecanismos administrativos de control (municipales o no) de actividades y servicios: R. PÉREZ SÁEZ, «El régimen de declaración responsable y comunicación. Declaración de ineficacia: declaración responsable», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 6. En el ámbito urbanístico, F. GÓMEZ DE MERCADO, «Declaración responsable o comunicación previa como sustitutas de las licencias urbanísticas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núms. 337-338; S. GAVIEIRO GONZÁLEZ, «Declaraciones responsables y comunicaciones: efectos y tramitación. Especial referencia al ámbito urbanístico», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118; M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «Los mecanismos de limitación-intervención en el ámbito urbanístico: licencias, comunicaciones y declaraciones responsables en la STC 143/2017, de 14 de diciembre», *Práctica Urbanística*, núm. 164. En el *Blog del IDL-UAM*: F. VELASCO CABALLERO, «Atenuación del control urbanístico de los municipios madrileños sobre las obras estatales o autonómicas» y «Comprobaciones de los municipios madrileños sobre las declaraciones responsables de obras ordinarias, tras la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre» (2 y 22 de diciembre de 2020, respectivamente); M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «Licencias y declaraciones responsables urbanísticas en la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid» (11 de noviembre de 2020).

Sobre tipología de actos administrativos, J. R. CHAVES GARCÍA, «El enjambre de los actos de trámite», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 12, 2020;

J. R. CHAVES GARCÍA, «La vía de hecho: un virus administrativo endémico», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2020, y J. M. MARTÍNEZ OTERO, «Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el “postureo” inocuo y el abuso», *Revista de Administración Pública*, núm. 211.

Sobre la notificación y publicación, J. BRINES ALMIÑANA, «La finalidad de publicación de actos administrativos, con datos personales, como criterio determinante en el modo de identificación de los afectados», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2020; C. XIOL RÍOS, «¿Es obligada la notificación personal del acuerdo por el que se declara innecesaria la reparcelación?», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8.

Y, en relación con el control y la impugnabilidad: M. C. CHINCHILLA MARÍN, «Nadie puede ser privado de su derecho al recurso por incumplir un requisito que no era exigible en el momento de su presentación (comentario a la Sentencia del TEDH de 26 de mayo de 2020, caso *Gil Sanjuán co. España*)», *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020; M. A. CARBAJO DOMINGO y J. VEGA FELGUEROSO, «Acción Popular. Evolución y problemas procesales (II)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2020; B. MORENO SERRANO, «No se puede apremiar sin haberse resuelto el recurso de reposición contra la liquidación tributaria», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 10, 2020; J. R. CHAVES GARCÍA, «El dinosaurio de la legitimación», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6; F. J. SOSPEDRA NAVAS, «El derecho a la buena administración en el ámbito procedimental: tutela administrativa efectiva y resolución en plazo razonable», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 10.

Sobre validez y requisitos del acto administrativo, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020; T. CANO CAMPOS, «La presunción de validez de los actos administrativos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, 2020; H. GARCÍA MORAGO, «Documentación administrativa e idiomas cooficiales comunes. La posición del Tribunal Supremo», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8; I. MARTÍ SARDÀ, «La motivación de los nombramientos y ceses por libre designación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8.

Y, por último, R. FERNÁNDEZ VALVERDE, «La responsabilidad patrimonial derivada del acto administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020.

## 2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

En cuanto a la jurisprudencia relativa a actos administrativos dictados por la Administración local, se exponen brevemente, a continuación, pronunciamientos referidos a

actos adoptados por la Administración local, junto a sentencias que, aunque no específicamente sobre el ámbito local, se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local.

### 2.1. *Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control*

Sobre los actos administrativos discrecionales, la STS de 11 de noviembre de 2020 (RJ 2020/4198) señala que, debido a su naturaleza, finalidad y a la manifestación de capacidad económica gravada, no puede conceptuarse como discrecional la facultad de la Administración para destinar el importe de las contribuciones especiales a unos gastos o a otros, pues solo es posible la aplicación a estrictos gastos de inversión.

Sobre la discrecionalidad técnica, la SAN de 8 de julio de 2020 (RJCA 2020/1176) afirma que no es equivalente a un margen de absoluta libertad y, por tanto, para enjuiciar la conformidad a derecho de un acto adoptado por la Administración en el ejercicio de su discrecionalidad, este acto debe reunir unos requisitos mínimos que permitan revisar su legalidad, si en su adopción se ha incurrido o no en arbitrariedad o en error manifiesto. El concepto de actuación arbitraria está sintéticamente recogido en la STSJ de Madrid de 15 de junio (JUR 2020/231092): «Arbitrario es, en términos generales, lo que se dicta sin amparo o respaldo jurídico y que, respecto de la motivación el art. 54.1 de la Ley 30/92 (*id.* en LPAC actual), exige al efecto una «sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho». Motivación suficiente de un acto en ejercicio de potestades discrecionales es, según la STSJ de Murcia de 22 de junio (JUR 2020/239677): 1) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; 2) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico, y 3) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

La STSJ de Castilla-La Mancha de 10 de febrero de 2020 (JUR 2020/138916) estima el recurso frente a la sentencia de instancia que declara la inadmisibilidad del recurso al considerar el acto impugnado reproducción de otro anterior, firme y consentido.

Por último, la STS 877/2020, de 25 de junio, afirma que un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la inactividad material de un ayuntamiento es admisible, aunque haya transcurrido el plazo de interposición para impugnarla. Recuerda así que la desidia de la Administración no puede redundar en un beneficio para ella y que no puede obligarse al ciudadano a recurrir la inactividad administrativa para evitar que su inactividad (ausencia de recurso) se tome como consentimiento.

### 2.2. *Requisitos del acto administrativo*

La STSJ de Madrid de 21 de mayo de 2020 (RJCA 2020/643) enjuicia la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid por la que se prohíbe una concentración.

Y entiende que dicha resolución es nula de pleno derecho por vulnerar el derecho de reunión [art. 21 CE en relación con el art. 47.1.a) LPAC] al no estar suficientemente motivada de acuerdo con el juicio de proporcionalidad. La Administración, al prohibir la concentración, ha decidido la limitación máxima del derecho de reunión, por lo que todavía resulta más exigible una motivación reforzada expresiva de las razones en las que basar dicha incompatibilidad absoluta entre el derecho fundamental reconocido en el art. 21 CE y la salud pública. Pronunciamientos en el mismo sentido, ante resoluciones muy similares se encuentran en las siguientes sentencias: STSJ de Extremadura de 12 de mayo de 2020 (RJCA 2020/505); SSTSJ de Castilla y León, Valladolid de 21 de mayo de 2020 (JUR 2020/184270); (RJCA 2020/586); (RJCA 2020/689); (RJCA 2020/688); (JUR 2020/191307), y (JUR 2020/184057); SSTSJ de Cataluña de 22 de mayo de 2020 (RJCA 2020/903); (RJCA 2020/1085) y (JUR 2020/199075). La TSJ de Cataluña de 4 de junio de 2020 (JUR 2020/264843) reitera la jurisprudencia asentada y afirma que «la falta de motivación o la motivación defectuosa constituye un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, salvo en materia de Derecho administrativo sancionador, pues aquí la consecuencia es de nulidad».

La STSJ de Madrid de 20 de enero de 2020 (JUR 2020/113726) recuerda la naturaleza de la motivación, como requisito de fondo que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el art. 24 CE y la interpretación de la exigencia de motivación recogida en el art. 35 LPAC, junto con el art. 88.6 LPAC que permite la motivación mediante la aceptación de informes o dictámenes. La exigencia de motivación no comprende el derecho a que se proporcione a las partes una explicación exhaustiva y pormenorizada de cada argumento invocado o de cada prueba practicada; y debe tenerse en cuenta la exigencia de que la falta de motivación haya causado una indefensión efectiva: que el recurrente no haya tenido la oportunidad de alegar cuanto ha estimado oportuno en defensa de su derecho tanto en vía administrativa como judicial. En la misma línea, la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2020 (JUR 2020/141954), con aplicación de la citada jurisprudencia, desestima el motivo de impugnación de falta de motivación.

La STSJ de Murcia de 14 de febrero de 2020 (JUR 2020/141159) entiende que la omisión del trámite de audiencia en relación constituye un vicio determinante de nulidad radical *ex* art. 47.1.e) LPAC. Ahora bien, según el art. 49 LPAC, la nulidad de parte del acto no implica la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.

### 2.3. *Eficacia y ejecutividad del acto administrativo*

La STSJ de Asturias de 13 de julio de 2020 (JUR 2020/260049) parte de la aplicación del principio «antiformalista» y de «buena fe» que ha de regir la práctica de las notificaciones, exigible a los ciudadanos (impidiendo que el administrado, con su conducta, pueda enervar la eficacia de los actos administrativos o imponiéndoles un deber

de colaboración con la Administración en la recepción de los actos de comunicación que aquella les dirija); y también resulta exigible a la Administración. La Administración, aún en el caso de que los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio, antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, debe intentar la notificación en el domicilio idóneo, bien porque este consta en el mismo expediente, bien porque su localización resulta sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos, especialmente cuando se trata de la notificación de sanciones administrativas.

La STS de 12 de febrero de 2020 (RJ 2020/419) analiza un supuesto de doble notificación, por correo electrónico y por correo postal, de un mismo acto, y señala que debe tenerse en cuenta la vigencia del Real Decreto 1671/2009, de desarrollo de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que establece que, en el caso de que, como consecuencia de la utilización de diversos medios, electrónicos o no, se practiquen varias notificaciones de un mismo acto administrativo, se entenderán producidos los efectos jurídicos derivados de la notificación, a partir de la primera notificación correctamente practicada. Regla que reitera el art. 41.7 LPAC.

La STSJ de Aragón de 4 de febrero de 2020 (JUR 2020/143620) analiza la alegación de falta de notificación de resolución de ayuda a la agricultura. Señala la Administración que la resolución fue enviada por correo ordinario, como es costumbre, y que en cualquier caso tuvo conocimiento de su contenido porque recibió la subvención el año siguiente lo que no pudo pasarle desapercibido. Para el Tribunal ello supone una vulneración del art. 58.3 LRJPAC (actual art. 40.3 LPAC), ya que no hay constancia de notificación alguna, ni la fecha, ni el contenido a notificar. Más que una notificación incompleta, se trata de la falta de notificación, pues no reúne los requisitos para que pueda surtir efectos. El hecho de que se obtuviera la subvención solicitada no exonera a la Administración de la obligación de notificar fehacientemente el acto.

Ya referida a la suspensión de ejecución del acto administrativo, las SSTSJ de Castilla-La Mancha, de 2 de octubre de 2020 (JUR 2020/340015; JUR 2020/339080), entienden que la suspensión de la ejecución solicitada en vía económico-administrativa era improcedente por acreditación insuficiente de la existencia de perjuicios de difícil o imposible reparación derivados de la ejecución del acto administrativo. El carácter excepcional de esta figura obliga a un examen riguroso de la presencia de dichas circunstancias.

La STSJ de Galicia de 24 de enero de 2020 (JUR 2020/109515) confirma la ejecutividad de un acto de otorgamiento de licencia de obras, conforme a los arts. 38 y 39 LPAC: no procede la paralización del expediente de licencia de obra de ampliación—culminado antes de la petición de suspensión—; y tampoco cabía paralizar los efectos de una licencia de obra ya dictada, no recurrida y cuya ejecutividad no se había suspendido por ninguno de los cauces legales.

Sobre ejecución forzosa, la STS de 23 de noviembre de 2020 (JUR 2020/344275) analiza la ejecución de un aval, constituido en el otorgamiento de una licencia urbanística para la construcción de plazas de aparcamiento y ejecutado tras la falta de construcción

de dichas plazas. El Tribunal declara que la ejecución de una garantía no es un acto de ejecución forzosa subsidiaria de ningún acto administrativo, por lo que no es necesario la tramitación previa de un expediente de ejecución forzosa para instar el cumplimiento de la obligación garantizada, como tramitación anterior a la ejecución de la garantía. La ejecución del aval tampoco constituye una sanción, aunque sí se trata de una medida de gravamen. También la STSJ de Cataluña de 31 de enero de 2020 (JUR 2020/94599) y la STSJ de La Rioja de 5 de marzo de 2020 (JUR 2020/123637). La STSJ de Galicia de 14 de febrero de 2020 (JUR 2020/139502) considera que la Administración actuó en ejercicio de la potestad de ejecución forzosa de sus actos de conformidad con el régimen legal establecido, sin que tal actuación irrogase a la empresa recurrente indefensión material ninguna (art. 95 LRJPAC, actual art. 99 LPAC).

#### 2.4. *Eliminación del acto administrativo*

Sobre la revisión de oficio, la STS de 26 de octubre de 2020 (JUR 2020/315259) reitera la jurisprudencia consolidada sobre la falta de legitimación de la Administración autonómica, como «interesada» a los efectos de poder solicitar, de la Administración local, la revisión de oficio, en interpretación del art. 102.1 LRJPAC (actual art. 106.1 LPAC) en relación con los arts. 65 y ss. LBRL. La Sala subraya asimismo los pronunciamientos realizados sobre el carácter restrictivo de esta vía procedimental. En el caso de autos, la Administración autonómica no está ejerciendo derechos o intereses legítimos propios, sino una potestad administrativa, concretamente, la de exigir al ayuntamiento que actúe de acuerdo con la legalidad, por lo que se confirma la falta de legitimación de la Administración autonómica para requerir a la Administración local la utilización de la vía prevista en el art. 102 LRJPAC (actual art. 106 LPAC), debiendo, por tanto, someterse a los específicos plazos de impugnación previstos en el art. 65 LBRL.

La STSJ de Galicia de 23 de junio de 2020 (JUR 2020/220113) realiza un resumen sobre la doctrina jurisprudencial que interpreta los límites de la revisión de oficio establecidos en el art. 106 LRJPAC (actual art. 110 LPAC). Y la STS de 29 de junio de 2020 (RJ 2020/2733) determina que el plazo de caducidad de seis meses establecido en el art. 107.3 LPAC debe computarse desde la iniciación del procedimiento hasta la declaración de lesividad, y no de su notificación. Por su parte, la STS de 29 de junio de 2020 (RJ 2020/2733) afirma que la confianza legítima no puede invocarse para mantener situaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

La STS de 18 de mayo de 2020 (JUR 2020/159844) afirma que en el caso de un cambio en el criterio aplicable por la Administración no es aplicable la declaración de lesividad. Esta solo es aplicable cuando se ha producido una infracción del ordenamiento jurídico.

En lo que se refiere a los recursos administrativos, la STS de 11 de junio de 2020 (RJ 2020/1788) se pronuncia sobre la aplicación del «plazo de gracia» del art. 135 LEC para el cómputo de plazos administrativos. Entendiendo que el cómputo de los plazos

administrativos se rige por su específica regulación legal; y no por la legislación procesal. De aquí que el «plazo de gracia» previsto en el art. 135 LEC no sea aplicable a los recursos administrativos.

La STSJ de Cataluña de 16 de septiembre de 2020 (JUR 2020/323622) recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece la posibilidad de que quien deduce una reclamación económico-administrativa presente ante los Tribunales económico-administrativos aquellas pruebas que no aportó ante los órganos de gestión que sean relevantes para dar respuesta a la pretensión ejercitada, sin que el órgano de revisión pueda dejar de valorar —al adoptar su resolución— tales elementos probatorios, con la única excepción de que la actitud del interesado haya de reputarse abusiva o maliciosa y así se constate debida y justificadamente en el expediente.

Sobre el plazo para la retroacción de actuaciones tras reclamación económico-administrativa, la STS de 13 de noviembre de 2020 (JUR 2020/334682) se pronuncia sobre la determinación del plazo de caducidad en los trámites de ejecución de resoluciones económico-administrativas, en relación con la ejecución de una resolución que anulaba la liquidación inicialmente girada y ordenaba la retroacción de actuaciones. Según la jurisprudencia consolidada, en interpretación del art. 104.1 LGT, en los casos de anulación con retroacción de actuaciones, dicha retroacción no pone en marcha un procedimiento nuevo, sino que vuelve atrás en el ya abierto, en el que se produjeron los vicios procedimentales que determinan la anulación de la resolución que le puso fin. Por ello, el plazo del que dispone el órgano competente para adoptar la decisión que proceda es, exclusivamente, el que le restaba —en el procedimiento originario— para dictar la correspondiente resolución desde el momento que tuvo lugar el defecto determinante de la indefensión. El plazo debe computarse desde el día siguiente a aquel en que se comunica la resolución anulatoria con retroacción de actuaciones al órgano competente para llevarla a cabo.

La STS de 11 de septiembre de 2020 (RJ 2020/3229) analiza si la retroacción de actuaciones acordada en la resolución de un recurso de reposición al momento en que se produjo el vicio de forma significa que el plazo para notificar la resolución, cuya previa notificación ha sido anulada, debe entenderse no suspendido por la retroacción acordada (sentencia impugnada), o si la retroacción supone que el cómputo del plazo restante para notificar la resolución debe realizarse en el plazo que resta desde el momento al que se ordena retrotraer las actuaciones. Con una jurisprudencia similar a la recaída sobre la vía tributaria, la Sala señala que al ordenarse la retroacción de actuaciones al momento en que se produjo el vicio de forma no hay en absoluto suspensión de ningún plazo, sino una «vuelta atrás en el tiempo que es la retroacción, por lo que la Administración debe culminar el procedimiento retrotraído y notificar al interesado correctamente la resolución, en el plazo que reste desde que se realizó la actuación procedimental causante de la indefensión» (FJ 8.º).

La STSJ de Madrid de 5 de junio de 2020 (JUR 2020/226936) reitera jurisprudencia consolidada y afirma que la imprescriptibilidad de la acción de impugnación de

los actos nulos de pleno derecho —y consiguiente ausencia de sujeción a plazo— solo es predicable respecto de la acción que se ejercita en vía de la revisión de oficio pero no cuando se ejercita a través de los recursos administrativos y posterior vía jurisdiccional.

Sobre el recurso extraordinario de revisión, la STSJ de Murcia de 14 de febrero de 2020 (JUR 2020/139279) recuerda la jurisprudencia sobre la naturaleza de este recurso que procede exclusivamente contra actos administrativos firmes, cuyo carácter conlleva una motivación tasada y, por consiguiente, limitada rigurosamente al ámbito de los concretos motivos de su incoación que, además, han de ser estrictamente interpretados. En cuanto a la causa prevista en el art. 125.1.b) LPAC, que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida, el término «aparezcan» quiere significar que ha de tratarse de documentos distintos a los aportados al expediente en que se dictó la resolución y ser documentos de valor esencial para la resolución del asunto.

### III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### 1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

Aunque ya ha transcurrido tiempo desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y de la Ley 40/2015, en 2020 aumenta la publicación de trabajos relativas a las mismas, en especial, en lo relativo a la implantación de la Administración electrónica y su impacto (más o menos directo) sobre el procedimiento administrativo, entre los que se puede citar: J. PERE LÓPEZ PULIDO, «Los Entes locales ante la realidad disruptiva digital, por la implantación de la inteligencia artificial, la robótica y la tecnología cuántica. Consideraciones jurídicas», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 7, 2020; J. A. EUSAMIO MAZAGATOS, «La Plataforma de Intermediación de Datos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, 2020; B. COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, «#DipuPower: el último movimiento colaborativo de intraemprendimiento público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, 2020; B. COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, M. A. MORO CORDERO, M. DAPENA GÓMEZ y A. PASTOR BERMÚDEZ, «Los cuatro jinetes del apocalipsis digital: una aproximación mitológica a los trascendentales cambios que se avecinan en el sector público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2020; E. MANZANO PELÁEZ, «El cambio comienza desde dentro: avanzando en la administración digital», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, 2020; M. ESTAPÉ VALLS, C. CALLÉS GONZÁLEZ y J. PARODI, «Laboratorio de Innovación AOC. Haciendo realidad hoy la Administración del mañana», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2020; C. SAN JOSÉ AMAT, «El derecho a la protección de datos como límite a la transparencia», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, 2020; S. JIMÉNEZ, «¿Qué debo tener en cuenta a la hora de realizar la Transformación digital de mi Administración Pública?», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2020; R. MARTÍNEZ

GUTIÉRREZ, «Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los ayuntamientos en tiempos del covid-19», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, 2020; M. GONZÁLEZ MEDINA, «¿Está preparada la Administración local para la transición digital? Situación y oportunidades para la recuperación», *Blog IDL-UAM*, 17 de junio de 2020.

En relación con la tramitación del procedimiento administrativo se puede citar: M. A. GARCÍA VALDERREY, «Trámite de audiencia a los ayuntamientos afectados en los expedientes de declaración de los bienes culturales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8.

Sobre terminación del procedimiento y silencio administrativo, T. NÚÑEZ DE CELA CARBONELL, «Otro límite más al silencio administrativo positivo. La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2019», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 228; F. J. RUIZ BURSÓN, «Licencias urbanísticas y silencio administrativo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53.

Por último, sobre procedimiento y potestad sancionadora, J. C. LAGUNA DE PAZ, «El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 211; L. GRACIA MARTÍN, «Consideraciones críticas sobre las erróneamente supuestas capacidades de infracción y sanción de la persona jurídica en derecho sancionador administrativo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55.

En lo que hace a la legislación aprobada sobre el procedimiento administrativo tiene un enorme impacto el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, en cuyas DDAA 2.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> se recogen la suspensión de los plazos procesales (DA 2.<sup>a</sup>), la de los plazos administrativos (DA 3.<sup>a</sup>) y la de los plazos de prescripción y caducidad (DA 4.<sup>a</sup>). La DA 3.<sup>a</sup> fue modificada mediante el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, mediante el que se modifica el apartado 4 y se añaden dos nuevos apartados 5 y 6 (para excluir a los plazos tributarios y a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social). Estos reales decretos fueron modificados en parte por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la covid-19, modificado a su vez por el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, introdujo una DA 8.<sup>a</sup> donde se regula la interrupción de plazos para recurrir en vía administrativa. También son de aplicación, y tienen impacto sobre los procedimientos administrativos, los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se han ido aplicando las distintas prórrogas temporales al estado de alarma.

Y, en relación con esto, son numerosos los trabajos publicados, entre los que se pueden citar, destacadamente, D. GÓMEZ FERNÁNDEZ, «La suspensión de términos y plazos administrativos por la crisis de la covid-19», *Diario La Ley*, núm. 9.653, 2020;

A. GONZÁLEZ LÓPEZ, «¿Facultad o deber del levantamiento de la suspensión en los supuestos previstos en los apartados 3 y 4 de la DA 3.ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19?», *Blog de ALEGO-EJALE Asociación de letradas y letrados del Gobierno Vasco*; J. R. CHAVES GARCÍA, «Alarma por la suspensión de plazos administrativos», *www.delajusticia.com*; C. CAMPOS ACUÑA, «Cómo aplicar la suspensión de plazos administrativos en el estado de alarma: apuntes prácticos», *El Consultor de los Ayuntamientos, actualidad administrativa*, núm. 4; G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, «Los plazos administrativos y procesales ante el covid-19: ¿Suspensión o interrupción?, ¿Error juris o lapsus linguae?», *Diario La Ley*, núm. 9.624; F. J. NEGRO ROLDÁN, «La terminología empleada respecto de la suspensión-interrupción de los plazos administrativos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 21; A. GARCÍA SÁNCHEZ, «Plazos procesales: ¿se reanuda el cómputo o se reinicia desde cero?», *Diario La Ley*, núm. 9.644; N. TORRES ROSELL, «Medidas ¿organizativas y tecnológicas? aprobadas en el Real Decreto-ley 16/2020», *Diario La Ley*, núm. 9.647; S. GONZÁLEZ DE LARA MINGO, «Suspensión de plazos procesales en estado de alarma», *Actualidad administrativa*, núm. 6; F. NÚÑEZ SÁNCHEZ, «La suspensión de los plazos procesales y administrativos durante el estado de alarma», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 21; V. ÁLVAREZ GARCÍA y M. F. ARIAS APARICIO, «La incidencia del derecho de necesidad en el procedimiento administrativo: la alteración de las reglas procedimentales por motivos de necesidad», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54.

Más en concreto, en el ámbito urbanístico, J. M. DOMÍNGUEZ BLANCO y M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, «Urbanismo en tiempos de pandemia: suspensión de plazos y términos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 54; H. M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «La afección del estado de alarma a los procedimientos urbanísticos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6.

Sobre el impacto de la covid-19 y de la suspensión de plazos en el procedimiento administrativo sancionador, N. ANGULO GARZARO, J. I. TEJERO YUSTOS y A. ANGULO GARZARO, «Estado de alarma y covid-19: el régimen administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117.

Y, en materia de contratos públicos, M. PÉREZ DELGADO y R. P. RODRÍGUEZ PÉREZ, «Suspensión de los plazos administrativos tras el estado de alarma en relación a la contratación pública», *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, núm. 167.

## 2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2020, en relación con los procedimientos administrativos, junto a los pronunciamientos jurisprudenciales específicos del ámbito local, también pueden

reseñarse sentencias que se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciadas a continuación.

Sobre el inicio del procedimiento, en concreto, el inicio de expediente sancionador antes de la liquidación del impuesto, la STS de 15 de septiembre de 2020 (RJ 2020/3993) analiza si puede la Administración iniciar un procedimiento sancionador antes de notificar la liquidación tributaria que —eventualmente— puede constituir el presupuesto típico de la sanción y si la normativa vigente da cobertura a esa forma de actuar (en la que se incluye la notificación en la misma fecha del acuerdo de liquidación y del acuerdo sancionador). Con reiteración de la jurisprudencia establecida en la STS de 23 de julio de 2020 (RJ 2020/2712), el Tribunal Supremo afirma la legalidad de dicha actuación, pues ni el art. 209.2 LGT, ni ningún otra norma legal o reglamentaria, interpretada conforme al art. 12 LGT, establecen un plazo mínimo para iniciar el procedimiento sancionador, pudiendo inferirse del art. 25 del Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario, que dicho inicio puede producirse antes de que se le haya notificado a la persona o entidad acusada de cometer la infracción la liquidación tributaria de la que trae causa el procedimiento punitivo, lo que resulta compatible con las garantías del art. 24 CE, y, en particular, con los derechos a ser informados de la acusación y a la defensa. Subraya la Sala, como argumento esencial, que puede aceptarse, en las infracciones que causan perjuicio para la recaudación, la máxima de que sin liquidación no hay sanción, pero no la de que sin liquidación no puede haber inicio del procedimiento tributario sancionador. En la misma línea, SSTs de 16 de septiembre, de 1 de octubre y de 5 de noviembre de 2020 (RJ 2020/4000, JUR 2020/290473 y JUR 2020/334969, respectivamente).

La STS de 17 de septiembre de 2020 (RJ 2020/3607) afirma que se debe reconocer legitimación para recurrir en la vía contencioso-administrativa por ostentar un interés legítimo a quienes sin ser los sujetos pasivos asuman en virtud de pacto o contrato la obligación tributaria principal de pago de un tributo local —como el impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana—, al estar legitimados para interponer el recurso de reposición tributario local en aquellos casos.

Sobre subsanación de defectos formales, en concreto, subsanación de oficio de errores evidentes de información entre administraciones y ausencia de obligación del interesado a aportar documentos elaborados por cualquier administración, la STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 11 de febrero de 2020 (JUR 2020/125821), estima el recurso presentado contra la denegación de una subvención por no estar al corriente de las obligaciones tributarias, dado que entiende la Sala que el recurrente cumplió todos los requisitos de admisibilidad exigidos en la legislación según establece el art. 68.1 LPAC, siendo competencia de la Administración la comprobación y subsanación de oficio de un error evidente de información entre Administraciones. Señala la Sala que es aplicable al caso el derecho establecido en el art. 28.2 LPAC, que dispone que los interesados no estarán obligados a aportar documentos elaborados por cualquier administración, con

independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter restrictivo o facultativo en el procedimiento de que se trate.

En lo que hace a la tramitación del procedimiento, la STS de 14 de enero de 2020 (RJ 2020/87) estima el recurso de casación planteado y declara como doctrina que «la verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda, no enerva, anula o elimina la posibilidad de incoar un procedimiento de reintegro, ni aboca al procedimiento de revisión de oficio, pues la naturaleza jurídica de tal liquidación y abono no es la de una resolución que, de manera definitiva y firme, reconozca al beneficiario el derecho a percibir la subvención en la cuantía que se liquida y abona, sino la de una liquidación y pago provisionales sujetos, en su caso, a lo que resulte de comprobaciones posteriores culminadas dentro del plazo de prescripción de cuatro años que establece el art. 39.1 de la Ley General de Subvenciones (RCL 2003/2684)» (FJ 10). También las SSTS de 21 de enero de 2020 (RJ 2020/133) y de 29 de enero de 2020 (JUR 2020/40896 y RJ 2020/153) reiteran la jurisprudencia citada.

La STSJ de Madrid de 20 de febrero de 2020 (JUR 2020/139744) confirma la validez de la firma electrónica que figura en el acuerdo de inicio de expediente y en la resolución impugnada, a la luz de la legislación en vigor. Señala la Sala que la recurrente confunde la manera en que se ha tramitado el expediente (electrónicamente) con la circunstancia de que la notificación a ella se le haya efectuado en papel, por ser persona física no obligada a relacionarse con la Administración de modo electrónico, de conformidad con el art. 14 LPAC.

La STSJ de Cataluña de 13 de febrero de 2020 (JUR 2020/130859) recuerda la jurisprudencia sobre simulación como hecho cuya carga de la prueba corresponde a quien lo afirma. Corresponde a la Administración tributaria liquidadora, aun con diferente alcance que a la Administración sancionadora, la carga probatoria respecto a la simulación, de acuerdo con las reglas legales distributivas del *onus probandi* en la materia tributaria recogidas por el art. 105.1 LGT. La prueba de la simulación exige la prueba de hechos negativos a la que normalmente solo puede llegarse mediante la prueba de indicios, por lo que en tales supuestos la exigencia de la carga probatoria puede ser atemperada entonces, por un lado, con arreglo al principio de facilidad probatoria y, por otro, por la efectividad de la denominada prueba indiciaria admitida en el ámbito tributario bajo determinadas condiciones por el art. 108.2 LGT.

La STSJ de Madrid de 20 de enero de 2020 (JUR 2020/116305) recuerda la jurisprudencia consolidada sobre la prueba en el ámbito tributario, que establece que quien haga valer su derecho deberá probar los hechos normalmente constitutivos del mismo, lo que significa, normalmente, que la Administración ha de probar la existencia del hecho imponible y de los elementos que sirvan para cuantificarlos y el particular los hechos que le beneficien como los constitutivos de exenciones y beneficios fiscales y los no sujetos, entre otros. Así, rige el principio dispositivo y no el principio inquisitivo, si bien la jurisprudencia matiza en ciertas situaciones el rigor del principio establecido en el

art. 114 LGT, desplazando la carga de la prueba hacia la Administración por disponer de los medios necesarios que no están al alcance de los sujetos pasivos. Igualmente, aplican la jurisprudencia sobre la prueba tributaria de los gastos deducibles, las SSTJ de Madrid de 27 de enero de 2020 (JUR 2020/113899 y JUR 2020/113881), de 3 de febrero de 2020 (JUR 2020/108115) y de 17 de febrero de 2020 (JUR 2020/141954).

La STSJ de Murcia de 17 de febrero de 2020 (JUR 2020/139869) recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que en la revisión en vía tributaria sí es posible la práctica de la prueba con aportación de documentos que acompañe el contribuyente con su escrito de interposición del recurso de reposición, pues ello entra dentro de las reglas generales que sobre la prueba regula la Ley General Tributaria. Por su parte, la STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 20 de febrero de 2020 (JUR 2020/108509), reitera las amplias posibilidades de aportación de prueba que se recogen en la regulación del recurso de reposición según el Reglamento general que desarrolla la Ley General Tributaria, y recuerda asimismo la jurisprudencia que permite que el obligado tributario, que no presentó en el procedimiento inspector o en vía económico-administrativa determinadas pruebas que fundaban su pretensión, las presente posteriormente en vía judicial. Ahora bien, la Sala señala el sometimiento al principio de respeto a las reglas de la buena fe procesal y a la prohibición del abuso de derecho.

La STS de 16 de octubre de 2020 (RJ 2020/4120) declara que resulta aplicable al procedimiento de inspección la doctrina jurisprudencial referente a los procedimientos de gestión tributaria, conforme a la cual no puede tener la consideración de periodo de interrupción justificada el tiempo consumido para pedir y obtener los informes de valoración requeridos cuando los mismos se solicitan a una dependencia integrada dentro del mismo órgano administrativo. También la STSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de febrero de 2020 (JUR 2020/102732).

La STSJ de Madrid de 3 de junio de 2020 (JT 2020/589) niega la eficacia y validez de las pruebas obtenidas en el seno de un procedimiento de inspección tributaria al haber sido obtenidas con vulneración de derechos fundamentales.

En lo que hace a la terminación del procedimiento, la STS de 8 de junio de 2020 (RJ 2020/1587) entiende que no es aplicable en ningún caso la caducidad a los proyectos de reparcelación porque no puede considerarse que sea un procedimiento dirigido para producir efectos desfavorables o de gravamen. Dado que un principio elemental, sustancial y de observancia rigurosa en cualquier reparcelación es el de «la distribución justa entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística», art. 72.1 RGU.

La STS de 22 de octubre de 2020 (JUR 2020/308957) declara que en un procedimiento administrativo de reintegro de subvenciones, transcurrido el plazo máximo para resolver el mismo previsto en el art. 42.4 de la Ley General de Subvenciones, la omisión de la declaración de la caducidad y de la orden de archivo de las actuaciones no invalida la incoación de un nuevo procedimiento de reintegro, si no ha transcurrido el plazo de prescripción del derecho de la Administración para exigir el reintegro. Todo lo anterior

sin perjuicio de la obligación legal que recae sobre la Administración de resolver de forma expresa los procedimientos. La Sala destaca el carácter automático de la caducidad: la caducidad del procedimiento no se produce por la resolución que la declare, sino que, como resulta de los arts. 44.2 LRJPAC y 25.1. *b*) de la actual LPAC, la caducidad opera de forma automática, en el sentido de que se produce —por disposición de la ley— por el transcurso del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, aunque no se haya dictado una resolución administrativa que así lo reconozca, de forma que desde que transcurre ese plazo máximo sin resolución administrativa que resuelva el procedimiento, se produce la caducidad por ministerio de la ley, sin que quepa ya otra resolución en el procedimiento que aquella que así lo declare y ordene el archivo de las actuaciones. Asimismo, en aplicación de dicho criterio jurisprudencial, STS de 19 de noviembre de 2020 (RJ 2020/4303).

La STS de 22 de septiembre de 2020 (RJ 2020/3266) declara que, conforme al actual art. 21.2 y 3 LPAC, el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos que no tengan previsión normativa al respecto es de tres meses, salvo que la regulación del procedimiento contenga trámites, con plazos que —sumados— excedan de esos tres meses, en cuyo caso el plazo máximo para notificar la resolución será de seis meses.

La STS de 5 de octubre de 2020 (RJ 2020/3759) declara que no es procedente la aplicación de los plazos para resolver la caducidad del procedimiento sancionador, ya que la resolución impugnada en el proceso de instancia no era un acto que pusiese fin a un procedimiento administrativo, sino un acto dictado directamente en ejecución de la sentencia. Por otra parte, señala el Tribunal que carecería de sentido intentar aplicar al caso las consecuencias propias del instituto de la caducidad del procedimiento.

La STS de 18 de mayo de 2020 (RJ 2020/1231) establece que en el caso de que las actuaciones del procedimiento inspector o sancionador concluyan con la notificación del acuerdo de liquidación o de imposición de sanción dictado prescindiendo de las alegaciones formuladas por el obligado tributario dentro del plazo legalmente conferido para ello, la resolución definitiva sancionadora es nula de pleno derecho por vulneración del derecho de defensa (arts. 24 y 25 CE).

La STS de 20 de febrero de 2020 (RJ 2020/490) señala que, según jurisprudencia consolidada, la anulación de un acto administrativo como consecuencia del procedimiento administrativo en que se dictó, sin haberse adentrado, por tanto, el órgano jurisdiccional en el examen del fondo del asunto, no excluye, sin más, ni por sí solo, la posibilidad de que se reconozca una situación jurídica individualizada mediante una indemnización, siempre que se hayan producido daños de esa indebida actuación administrativa.

La STS de 12 de marzo de 2020 (JUR 2020/143464) afirma que la fecha a considerar para apreciar la caducidad a que se refiere el actual art. 106.5 LPAC es aquella en la que se dicta la resolución que le pone fin. Se resalta la diferencia entre el régimen general de la caducidad previsto en el art. 25.1 LPAC, según el cual el transcurso del plazo máximo sin haberse dictado y notificado la resolución producirá la caducidad; y

el del procedimiento de revisión, que anuda el efecto de la caducidad al transcurso del plazo máximo de tres meses sin haberse dictado la resolución.

Sobre desistimiento y renuncia por los interesados, la STSJ de Madrid de 18 de febrero de 2020 (JUR 2020/145299) analiza la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra resolución que acuerda aceptar el desistimiento respecto de la solicitud de modificación de características de la concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas. La Sala concluye que el no pronunciamiento al respecto, en vía administrativa, incluida la reposición, limitándose a aprobar el desistimiento, no resulta contraria a Derecho, ya que se trata de un procedimiento de modificación de las características de la concesión y no ya el procedimiento concesional en sí mismo. Si bien el silencio de la demandada no resulta adecuado, ante la obligación de resolver de la Administración (art. 42 LRJPAC, actual art. 21 LPAC), ello debe predicarse de otro procedimiento, sin que se pueda válidamente postular que se resuelva tal cuestión al instar el desistimiento del procedimiento de modificación.

Por último, en relación con el silencio administrativo, la STS de 14 de diciembre de 2020 (JUR 2020/360540) recuerda la jurisprudencia sobre la adquisición de derechos por silencio positivo según la LRJPAC, en su redacción por la Ley 4/1999, partiendo de la configuración del silencio positivo como un verdadero acto administrativo estimatorio, y rechazando, por ello, la posibilidad de resoluciones expresas tardías denegatorias cuando el silencio administrativo positivo ya se ha producido, por lo que se debería acudir al procedimiento de revisión de oficio previsto en dicha ley, si se entendiese que el acto adquirido por silencio es contrario a Derecho. En sus conclusiones, la Sala fija la siguiente interpretación: «1.ª El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado por la Administración competente resolución expresa sobre la solicitud de una licencia de obra amparada en un Plan General de Ordenación Municipal, vigente al transcurso de dicho plazo, pero que es anulado poco después por sentencia judicial firme, legítima al interesado para entenderla estimada por silencio administrativo siempre que la licencia fuera conforme con dicho planeamiento posteriormente anulado. 2.ª La declaración de nulidad de un plan general de ordenación municipal no comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación que sean anteriores a que la anulación de dicha norma general produzca efectos generales y hayan ganado firmeza, también en los casos en los que estos actos se hayan producido por silencio positivo» (FJ 6.º).

La STSJ de Asturias de 22 de septiembre de 2020 (JUR 2020/307522) se pronuncia sobre el silencio administrativo en un procedimiento de reconocimiento de lesiones ocurridas en acto de servicio. En este contexto, se recuerda y aplica la jurisprudencia anterior sobre el art. 43.2 LRJPAC (actual art. 24.1 LPAC), como supuesto en el que rige la regla general del silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, si bien en el caso de autos es aplicable el art. 24 LPAC. Asimismo, declara el silencio administrativo positivo en lesiones en acto de servicio las SSTSJ de Cataluña de 21 de septiembre de 2020 (JUR 2020/323632) y de 3 de febrero de 2020 (JUR 2020/129953).

La STSJ de Murcia de 21 de febrero de 2020 (JUR 2020/139453) se pronuncia sobre si rige el silencio administrativo en la impugnación del cálculo de intereses del justiprecio por demora en el procedimiento expropiatorio. Señala la Sala que no hay doble silencio administrativo, no se trata de un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, según el art. 43 LJPAC (actual art. 24 LPAC), porque el escrito presentado de impugnación del cálculo de los intereses no constituye una solicitud en sentido estricto que inicie un procedimiento autónomo sujeto a un plazo perentorio y del que pudiera derivarse, a falta de resolución expresa, una resolución presunta nacida del silencio. Y, además, en el caso de autos, sí hubo respuesta expresa.