
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-4436-1855

Palabras clave: ordenanzas locales; normas jurídicas municipales; acto administrativo; procedimiento administrativo.

Keywords: local by-laws; municipal legal regulations; administrative acts; administrative procedure.

SUMARIO: 1. NORMAS MUNICIPALES: 1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación. 1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—2. ACTO ADMINISTRATIVO: 2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación. 2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos: 2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control. 2.2.2. Requisitos del acto administrativo. 2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.2.4. Eliminación del acto administrativo.—3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación. 3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.

1. NORMAS MUNICIPALES

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

A lo largo de 2023 se han publicado trabajos en relación con el sistema de fuentes de Derecho administrativo en general, pero también con referencia a la potestad normativa

local, entre los que se puede citar, J. M. SOCÍAS CAMACHO, «La mejora de la regulación en la Administración pública. Su impacto sobre la potestad normativa de la ciudad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 228; V. SOS BRAVO, «Regulación normativa municipal (modelo de ordenanza) sobre recogida, depósito y traslado de protectores de cultivo y otros elementos de similar naturaleza», *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 8, y «Modelo de Ordenanza Reguladora de Estacionamiento y Pernoctación de vehículos vivienda», en el núm. 5 de la misma revista; «La colocación de publicidad en los parabrisas de los coches puede ser objeto de regulación por ordenanza», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9; L. MORATE MARTÍN, «¿Cuáles son los límites que debe respetar una ordenanza para no incurrir en discriminación por razón del territorio?», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 12.

Sobre nulidad, D. CABEZUELO VALENCIA, «Nulidad de pleno derecho de una ordenanza municipal por infracción de los principios de competencia y de jerarquía normativa», *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 1.

Y, por último, relacionado con el procedimiento de elaboración de la normativa local, se ha publicado «Alcance del trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento de aprobación de una ordenanza municipal», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2; y J. GALÁN CÁCERES, «Tramitación de ordenanza municipal. Trámites e impugnación», *CEFLegal: Revista Práctica de Derecho*, núm. 274.

En relación con las novedades legislativas, en tanto que puede tener incidencia sobre las competencias normativas municipales, destaca el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que reforma la LBRL, ha añadido un apartado 6 al art. 25, que hace referencia a la atribución de competencias a los municipios, exigiendo que, con carácter previo, se realice una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente.

1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2023 se han producido pronunciamientos en relación con la competencia normativa local, sus límites, alcance, su relación con normas de rango legal y, en su caso, con el respeto a supuestos de reserva de ley.

Así, la STSJ La Rioja de 30 de junio (Sentencia núm. 191/2023, de 30 de junio, JUR 2023/309617), afirma la competencia municipal en relación con la ordenanza reguladora del vertido de purines, estiércoles y otros residuos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadera. El municipio tiene capacidad para dictar normas sobre precisamente esta materia, a tenor de los arts. 4 y 25 LBRL.

La *STSJ Castilla y León, Valladolid de 22 de junio (Sentencia 734/2023, JUR 2023/361307)*, sobre el régimen sancionador establecido en la ordenanza de aprovechamiento de bienes comunales, afirma su nulidad por vulneración del principio de proporcionalidad. Tipifica una infracción grave con evidente inconcreción y en su calificación como grave no se fijan criterios de graduación de suerte que excluye cualquier incumplimiento como susceptible de ser calificado con infracción leve.

La *STSJ Castilla-La Mancha de 19 de junio (Sentencia 133/2023, JUR 2023/320155)*, en relación con una ordenanza sobre la gestión y la evacuación de purines, afirma que la normativa reguladora no ampara la necesidad de que, con carácter específico, se deba realizar una notificación individual de las disposiciones que disponen de afectación general. Recuerda que la participación de asociaciones que puedan representar intereses colectivos se recoge como una posibilidad y no como una exigencia. También afirma la competencia del ayuntamiento demandado para dictar la Ordenanza impugnada, dada la competencia que en materia de medio ambiente urbano tiene atribuida. Sí que determina la nulidad del apartado por el que se establece la prohibición de vertido de purines procedentes de explotaciones ganaderas porcinas ubicadas en otro término municipal, así como el correlativo precepto que castiga tal conducta como infracción «Muy Grave»: la procedencia de los purines no constituye un criterio que sirva para determinar su mayor o menor peligrosidad ni la necesidad de una gestión adecuada conforme al resto de la normativa.

La *STSJ Murcia de 25 de enero (Sentencia 21/2023, JT 2023/186)* afirma la competencia municipal para aprobar una bonificación del 75 por 100 en la cuota del impuesto a los inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas de comercio minorista y/o de hostelería, cuya apertura al público hubiera quedado suspendida con motivo de la declaración del estado de alarma por la situación de emergencia sanitaria.

Sobre el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, la *STS de 16 de noviembre (Sentencia 1453/2023, JUR 2023/429016)* afirma la innecesariedad del trámite de consulta pública del art. 133.1 LPAC. Y ello conforme a la excepción prevista en la DA 1.ª, apartado 1 LPAC: existencia, de acuerdo con las específicas circunstancias del caso, de graves razones de interés público para prescindir del trámite. Igualmente, la *STS de 31 de enero (Sentencia 108/2023, RJ 2023/1433)* respecto de una ordenanza fiscal relativa a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público municipal a favor de empresas explotadoras de los servicios de telefonía móvil. En relación con esto, *vid. I. RODRÍGUEZ FLORIDO, «La interpretación jurisprudencial de la consulta pública previa en la aprobación de disposiciones de carácter general», Revista de Administración Pública, núm. 221.*

También la *STSJ La Rioja de 9 de enero (Sentencia 14/2023, JUR 2023/52452)* confirma la legalidad de la ordenanza reguladora del aparcamiento de autocaravanas aunque no haya existido una previa consulta previa. Es una ordenanza en la que no se ha justificado que tenga un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios de la misma, por lo que concurriría la excepción del

art. 133.4 LRJSP. Además, rechaza la falta de competencia municipal para regular esta materia ya que la ordenanza parte de una realidad incontestable que es el incremento del turismo de caravana.

La *STSJ Madrid de 21 de noviembre (Sentencia 589/2023, JUR 2023/435724)*, en relación con la impugnación de la Ordenanza Reguladora del Taxi de Madrid, afirma la irrelevancia de la omisión del trámite de información pública respecto de determinadas modificaciones introducidas en el texto que había sido sometido inicialmente a dicho trámite: no requiere de un nuevo trámite de audiencia, pues no estamos ante una modificación que pueda calificarse de «sustancial», sino que se trata de una modificación puntual, de una adición. Considera que en las memorias o informes de impacto que deben acompañar a la ordenanza se ha respetado esa exigencia ya que existe una evaluación real y razonada. La memoria de impacto económico supera el «standard» exigible en el control jurisdiccional sobre los fundamentos, en este caso de naturaleza económica, en que se asienta la disposición reglamentaria impugnada.

La *STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de mayo (Sentencia 246/2023, JUR 2023/248551)* determina la procedencia de la nulidad de determinados preceptos de una ordenanza municipal de convivencia cívica por ausencia del informe de impacto de género exigido. Sobre esta sentencia, M. C. TORRES DÍAZ, «La relevancia jurídica de los informes de impacto de género: Comentarios a la Sentencia 246/2023, de 26 de mayo de 2023, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en materia de informes de impacto de género en las Ordenanzas municipales», *Diario La Ley*, núm. 10357.

Por último, la *STSJ de Asturias de 31 de enero de 2023 (rec. contencioso-administrativo núm. 535/2021)* estima el recurso interpuesto frente a la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Gijón ante la insuficiencia de la memoria económica. No existe una memoria de impacto económico y presupuestario que contenga un serio análisis del impacto sobre gastos e ingresos que la ordenanza puede suponer, ni sobre la repercusión presupuestaria en términos de estabilidad económica.

2. ACTO ADMINISTRATIVO

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

Como reflejo de los desafíos procedentes de la extensión de las llamadas nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y la utilización de algoritmos por la Administración se puede citar: J. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «Digitalización de datos y procedimientos automatización de actuaciones administrativas e inteligencia artificial, en la transformación digital de las Administraciones públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 226; J. TAHIRÍ MORENO, «El principio de presunción de falibilidad de las decisiones algorítmicas desfavorables: Una nueva garantía jurídica frente a las decisiones au-

tomatizadas y el uso de sistemas de inteligencia artificial en la Administración pública», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 60; E. GAMERO CASADO, «Sistemas automatizados de toma de decisiones en el Derecho Administrativo Español», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63; I. GONZÁLEZ RÍOS, «Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano», *Revista de Administración Pública*, núm. 221; J. MORENO GARCÍA, «Conflictos competenciales sobre la seguridad pública en materia de administración digital y telecomunicaciones. Comentario a las SSTC 10/2023, 20/2023, 36/2023 y 60/2023 sobre el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 127; R. RIVERO ORTEGA, «Algoritmos, inteligencia artificial y policía predictiva del estado vigilante», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63.

Sobre notificación, E. RANDO BURGOS, «La validez de las notificaciones en papel a las personas jurídicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 126; Y. HERNÁNDEZ VILLALÓN, «Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos. La publicación. Otras formas de notificación complementaria»; T. NÚÑEZ DE CELA CARBONELL, «Las notificaciones electrónicas analizadas al amparo del artículo 24.1 CE», ambos en *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 261; F. PLEITE GUADAMILLAS, «Consecuencias de la ausencia de aviso en las notificaciones electrónicas», *Actualidad Administrativa*, núm. 1.

Sobre ejecución forzosa del acto, F. J. SOSPEDRA NAVAS, «La recurribilidad del requerimiento previo a la ejecución forzosa de un acto administrativo firme. Actos firmes», *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 4.

Y, por último, sobre mecanismos de limitación intervención en el ámbito urbanístico, M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, «El control de la Administración autonómica ante la concesión de licencias sin la preceptiva autorización en suelo no urbanizable ¿instar la revisión de oficio u ordenar la demolición?», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 181.

2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

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

2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control

La STS de 9 de febrero de 2023 (RJ 2023/1076) califica como acto de trámite a un acto iniciador de un procedimiento de ejecución forzosa. Para el inicio de este procedimiento se requiere un título ejecutivo que es la resolución definitiva que impuso la

obligación y el previo apercibimiento de ejecución forzosa debidamente notificado, si el obligado no cumple en el plazo que se le otorgue. Este previo apercibimiento es un presupuesto inexcusable para el inicio del procedimiento de ejecución forzosa. Como acto iniciador de un procedimiento, en principio, no es susceptible de recurso autónomo, salvo que genere indefensión o perjuicios de difícil reparación.

La *STS de 27 de junio de 2023 (JUR 2023/274662)*, sobre control del proceso selectivo, se aparta de sentencias propias anteriores que enjuiciaban ejercicios teóricos por escrito y supuestos prácticos. Se podría decir que el control de la discrecionalidad técnica ha quedado jurisprudencialmente muy reducido limitado a controlar los «errores graves, manifiestos o arbitrarios». En el mismo sentido, la *STS de 25 de mayo (RJ 2023/3380)* en la que se da por válido que los «criterios estipulados en las bases de la convocatoria fueron desarrollados por el Tribunal calificador con posterioridad a la realización del dictamen, pero ello no supone ningún vicio de nulidad».

2.2.2. *Requisitos del acto administrativo*

La *STS de 14 de febrero de 2023 (RJ 2023/1109)* afirma que la resolución indebida por un Tribunal Económico-administrativo de la reclamación formulada *per saltum* prevista en el art. 229.5 LGT no es causa de nulidad de pleno derecho [ex art. 217.1.b) y e) LGT]. Estamos ante un problema de incompetencia jerárquica que ha terminado conociendo el órgano competente: los actos dictados por un órgano revisor declarado incompetente (por razones distintas a la concurrencia de nulidad de pleno derecho) no determinan la prescripción de la Administración a liquidar el tributo de que se trate, a menos que hubieran transcurrido más de cuatro años de inactividad en esa sede revisora. Aunque en este caso ha habido una vulneración del principio de buena administración, en su modalidad de deber de diligencia al resolver las reclamaciones y recursos y de resolverlos en un plazo razonable, su concurrencia no determina *per se* la nulidad de los actos tardíamente dictados, sino las consecuencias derivadas del silencio administrativo y la cesación en el pago de los intereses de demora.

La *STS de 20 de enero de 2023 (RJ 2023/509)* concluye afirmando la nulidad de pleno derecho de la resolución que modifica la nota de corte precisa para superar un proceso selectivo y para la obtención de plaza. La Administración aplicó la nota fijada tras una revisión de oficio, y no la nota de corte inicialmente fijada en el procedimiento. Es decir, cambia *a posteriori* las condiciones del proceso selectivo. Esto produce efectos dispares para aspirantes del mismo proceso selectivo que se hallan en la misma situación.

En relación con el alcance de la exigencia de motivación de los actos administrativos, la *STSJ de Madrid de 29 de septiembre de 2023 (JUR 2023/413183)* afirma que resulta claro que no se carece en absoluto de motivación vista la abundante de la resolución del recurso de alzada y del informe en que se apoya. Y, de cualquier modo, recuerda el tribunal que la falta de motivación o la motivación defectuosa no constituye nunca un supuesto de nulidad de pleno derecho que el art. 47 LRJSP reserva para los supuestos

que enumera, entre los que no aparece incluido este. A lo más, puede ser un vicio de anulabilidad del art. 48.2 LRJSP o implicar una mera irregularidad no invalidante.

La *STSJ de Cataluña de 9 de mayo de 2023 (JUR 2023/296834)* afirma, en consonancia con la jurisprudencia del TS, respecto de la relevancia invalidante de la ausencia del trámite de alegaciones previas en un procedimiento tributario que la cuestión se debe centrar en examinar si la parte recurrente sufrió o no indefensión de carácter material y no meramente formal, para que la omisión de un trámite genere una indefensión con efectos anulatorios.

2.2.3. *Eficacia y ejecutividad del acto administrativo*

Sobre la práctica de la notificación, la *STSJ de Asturias de 9 de febrero de 2023 (JUR 2023/79957)* afirma que la falta de diligencia exigible a la Administración a la hora de notificar el acto administrativo hace decaer la presunción de que el obligado tributario, en este caso, tuvo conocimiento del mismo y le permitió defenderse en plazo, conduciendo, indefectiblemente, a privar de eficacia a la notificación edictal realizada. También recuerda el Tribunal que la notificación edictal reviste un carácter supletorio y excepcional, siendo el remedio último que sólo cabe acudir cuando exista la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de notificación.

La *STS de 14 de junio de 2023 (RJ 2023/3440)* afirma que en los casos en los que exista obligación para la Administración de notificación electrónica a personas jurídicas y en cambio la notificación se realice de forma distinta, como puede ser por correo ordinario certificado, esta notificación será válida en aplicación del art. 41.1 LPAC. Por ello entiende que el hecho de haberse llevado a cabo la notificación en papel constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante (art. 48.2 LPAC).

2.2.4. *Eliminación del acto administrativo*

En cuanto a la eliminación del acto administrativo a través de los mecanismos de revisión de oficio, en concreto, en los casos en los que media la solicitud del interesado, merece ser destacada la doctrina sentada por el TS en numerosas sentencias que afirman que resulta improcedente la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio de acto nulo por vulnerar el Derecho de la Unión Europea y el principio de igualdad relativa al personal estatutario temporal. Por todas, las *SSTS de 20 de enero de 2023 (RJ 2023/508, RJ 2023/808, RJ 2023/126404, RJ 2023/962, RJ 2023/972 y RJ 2023/973)*, que reiteran la doctrina jurisprudencial sentada al respecto ya desde 2021.

La *STS de 7 de febrero de 2021 (RJ 2023/1010)* afirma que, habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo (en este caso, la autorización para la instalación de un salón de juegos), el efecto de cosa juzgada derivado de esa sentencia no impide que se proceda a la revisión de oficio de dicho acto,

cuando, como aquí sucede, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo. La sentencia no entró a examinar las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la autorización obtenida por silencio.

La *STS de 21 de marzo de 2023 (RJ 2023/150387)* recuerda su propia jurisprudencia que no permite revisar en favor del contribuyente los actos de liquidación firmes por haber sido consentidos (por no ser recurridos en tiempo y forma) en un caso, como este, en que las liquidaciones se dictaron de forma extemporánea, lo que no entraña una nulidad radical, como apreciaba la sentencia de instancia [*ex art. 217.1.e) LGT*]. También la *STS de 20 de enero de 2023 (RJ 2023/512)* recuerda que los actos administrativos consentidos y firmes por no haber sido objeto de recurso en el plazo establecido y cuya nulidad de pleno derecho se afirme, solamente podrán ser removidos mediante el procedimiento de revisión de oficio previsto en el art. 106 LPAC. Y la *STS de 3 de noviembre de 2023 (JUR 2023/403085)* recuerda que los actos administrativos consentidos sólo podrán ser removidos mediante revisión de oficio.

La *STS de 4 de julio de 2023 (JUR 2023/280296)* fija una interesante doctrina casacional sobre la posibilidad de revisión de oficio de actos tributarios sobre los que hubiese recaído previa sentencia firme, acudiendo a exponer la fundamentación y consecuencias del instituto de la revisión de oficio, y aclarando que, si existe prohibición de revisar en vía administrativa lo zanjado por sentencia firme, es para evitar reabrir reiterada e inútilmente la misma cuestión. En cambio, si la sentencia firme nada innova ni declara, más allá de pronunciarse sobre la inadmisibilidad del recurso o aspectos formales, nada impide que bien la propia Administración de oficio o a instancia del particular, acometa un procedimiento de revisión de oficio del acto que ya pasó por el control judicial, sin que eso afecte a la cosa juzgada.

La *STS de 3 de julio de 2023 (JUR 2023/281009)* afirma que ante la anulación de la base de una convocatoria de un proceso selectivo, la vía ajustada a derecho no es la revisión de oficio de actos nulos de las adjudicaciones realizadas con base en la convocatoria previa a la anulación de una de sus bases porque «no sólo no reduce sino que aumenta la desigualdad y, sobre todo, porque cambia *a posteriori* las condiciones del proceso selectivo y cambia, a voluntad de la Administración, aquellas en las que se entabló el litigio». En el mismo sentido, entre otras muchas sentencias, ténganse en cuenta, las *SSTS de 3 de julio de 2023 (JUR 2023/279925, JUR 2023/280909, JUR 2023/281185 y JUR 2023/281318)*.

Se pueden señalar las numerosas sentencias en relación con la revisión de oficio y la modificación de notas en procedimientos de acceso a la función pública. La *STS de 3 de noviembre de 2023 (RJ 2023/5710)*, de acuerdo con la jurisprudencia anterior de la Sala, afirma que resulta lesivo para la seguridad jurídica y a la igualdad en el acceso a la función pública la modificación, tras la revisión de oficio, de la nota mínima inicialmente establecida, por otra superior sin proporcionar una justificación razonable al respecto.

Señala que se ha de estar a la nota original de manera que, si, a partir de ella y con la correspondiente a la fase de concurso, se iguala o supera la del último aprobado debe reconocerse el derecho al nombramiento. Sobre esta cuestión, también, las *SSTS de 3 de noviembre de 2023 (RJ 2023/6063 y RJ 2023/5722)*. De igual manera, las *SSTS de 3 de noviembre de 2023 (RJ 2023/5827)*, *de 13 de septiembre de 2023 (RJ 2023/4698, RJ 2023/4689, RJ 2023/4690, RJ 2023/4691, RJ 2023/508 y RJ 2023/5090)* y *de 21 de septiembre de 2023 (RJ 2023/4695, RJ 2023/5089, RJ 2023/5081 y RJ 2023/4701)*.

Sobre los límites o imposibilidad de revisión, la *STS de 21 noviembre de 2023 (RJ 2023/6101)* responde, a la cuestión que plantea interés casacional, que el transcurso de un periodo prolongado de tiempo entre el acto administrativo y el momento en el que se formula la solicitud de revisión de oficio, no es por sí sólo motivo suficiente para impedir la revisión de oficio de actos nulos, pero sí en atención a las circunstancias concurrentes. Partiendo de que la revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, el Tribunal recuerda que hay que tener en cuenta que el art. 106 de la hoy derogada LRJPAC establece una cláusula de cierre que limita la posibilidad de revisión en supuestos excepcionales. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan 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. Conforme a la jurisprudencia de esta Sala, el actual art. 110 LRJSP permite que puedan ser atemperados los efectos de la revisión de oficio de los actos nulos, manteniendo estos, cuando por el tiempo transcurrido el ejercicio de la revisión pueda ser contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. La seguridad jurídica que propugna el art. 9.3 CE permite entender aplicable en este caso la salvedad que el legislador, antes en el art. 102 LRJPAC y ahora en el art. 110 LRJSP, ha previsto como límite a la revisión de oficio de actos nulos por el tiempo transcurrido.

La *STS de 5 de octubre de 2023 (RJ 2023/5112)* considera improcedente la inadmisión de solicitud de revisión de oficio. Eso sí, no procede reconocer directamente lo que reclama el recurrente porque no instó el procedimiento que debía seguir. Por último, el Tribunal concluye que los efectos temporales de esa revisión han de ser los propios de la apreciación de una nulidad de pleno Derecho y proyectarse desde la fecha de la resolución viciada por la misma, sin perjuicio de los límites derivados del plazo de prescripción de las obligaciones de la Hacienda Pública.

Sobre rectificación de errores materiales o de hecho, en el supuesto que analiza la *STS de 26 de octubre de 2023 (2023/5752)* observa que la pretensión se deduce al amparo del procedimiento de rectificación de errores materiales o de hecho, aunque, en realidad, la defensa letrada de la parte demandante está impugnando extemporáneamente la validez y eficacia de un acto administrativo. Recuerda que el error debe ser ostensible, patente, manifiesto o evidente por sí mismo, de modo que su apreciación

no comporte o implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica.

De igual forma, la *STSJ de Madrid de 29 de septiembre de 2023 (JUR 2023/413183)* recuerda la reiterada doctrina jurisprudencial según la cual, las bases de la convocatoria de un concurso o pruebas selectivas constituye la ley a la que ha de sujetarse el procedimiento y resolución de la misma, de tal manera que una vez firmes y consentidas vinculan por igual a los participantes y a la Administración, no pudiéndose modificar sino de acuerdo con las previsiones establecidas en la LPAC. Sin embargo, ello no significa que la mera publicación de la convocatoria sitúe a la Administración ante la necesidad de que cualquier modificación de la misma deba sujetarse al procedimiento de revisión de los actos declarativos de derechos. En este caso, los motivos por lo que se procedió a la modificación es simplemente el error cometido en la publicación de la resolución de convocatoria del curso. Siendo entonces posible que la Administración lleve a cabo una mera rectificación de la convocatoria, al haber advertido un error en la misma y no haberse generado todavía derecho alguno en favor de los sujetos que se encontraban en condiciones de acceder a la convocatoria. Y, por tanto, dicha modificación no requería sujetarse a los procedimientos de revisión administrativos.

Y, entre la jurisprudencia relativa a los recursos administrativos, destaca la *STS de 21 de febrero de 2023 (RJ 2023/1255)* que afirma el incumplimiento por parte del Ministerio de Fomento del art. 40.2 LPAC, al notificar una resolución a un ayuntamiento sin la indicación de recursos que dicho precepto establece. Sin embargo, al existir constancia del conocimiento íntegro del acto por parte del ayuntamiento, no cabe considerar que dicha omisión de la indicación de recursos haya ocasionado indefensión al ayuntamiento que, a pesar de disponer de asistencia letrada técnica, interpuso el recurso en un plazo superior al establecido por la ley. En este caso, el ayuntamiento no actuó con el mínimo de diligencia exigible a quien trata de hacer valer sus pretensiones. Concluye el Tribunal afirmando que los requisitos de indicación de recursos del art. 40.2 LPAC son exigibles en todas las notificaciones, cualquiera que sea su destinatario, si bien, a la hora de determinar las consecuencias de la omisión de la indicación de recursos, no es irrazonable, ni ilógico, reconocer que las Administraciones Públicas se encuentran en este punto en una posición diferente a la de la generalidad de los ciudadanos, pues disponen de personal técnico y jurídico sobradamente formado en estas cuestiones, de manera que cabe exigirles una mayor diligencia en la articulación y presentación de sus escritos y recursos.

Por su parte, la *STS de 7 de marzo de 2023 (JUR 2023/116078)* hace referencia a la admisibilidad de un recurso contencioso-administrativo frente a una solicitud de devolución de ingresos indebidos en casos de silencio administrativo. En concreto, el Tribunal afirma que no procede oponer la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo [art. 69.c) LJCA], por falta de agotamiento de la vía previa en tales casos, ya que el silencio crea una ficción de acto en que no cabe suponer una notificación correcta de los recursos procedentes frente a la denegación que se trata de recurrir.

La *STS de 27 de junio de 2023 (RJ 2023/3587)* anula la inadmisión de un recurso de alzada formulado por un funcionario expedientado, por considerarlo extemporáneo, pues la Administración entendió que el funcionario expedientado había presentado su recurso de alzada a una dirección electrónica del órgano disciplinario que era distinta de la única expresamente indicada como idónea. En esta sentencia del TS se impone flexibilidad a la Administración: «Ciertamente la parte recurrente no utilizó el cauce legalmente adecuado para la presentación del recurso de alzada (... Pero) a dicha regla general debe añadirse excepciones derivadas por los principios y garantías constitucionales que están en juego, con más intensidad en el ámbito sancionador, en concreto el de tutela judicial efectiva, en tanto que una resolución de extemporaneidad impide el acceso a la jurisdicción. [...] en estos supuestos de relación de sujeción especial, en que las comunicaciones entre el personal interesado y la Administración de la que depende, se han llevado a cabo mediante un medio o dirección electrónica ajena a las legalmente dispuestas, se crea la confianza legítima de que dicho medio utilizado en la concreta actuación es el cauce natural de contacto [...] pues lo realmente importante es llegar a conocimiento efectivo de la comunicación cursada, siendo evidente, como así expone la parte recurrente, que la dirección electrónica a la que dirigió el recurso de alzada, sin ser la prevista legalmente, sí era la que constaba en la comunicación de la Comisión disciplinaria con él». Y por ello, concluye la sentencia que así se «salvaba el vicio de no haberse presentado en alguno de los medios dispuestos legalmente al efecto». Y en consecuencia se estima el recurso y se declara que el recurso de alzada fue temporáneo. Finalmente, la sentencia añade una valiosa consideración general, fijando un criterio generoso para los casos en que la Administración sopesa una posible inadmisión de algún recurso.

La *STS de 27 de octubre de 2023 (RJ 2023/5546)* recuerda la obligación de remisión del expediente administrativo completo en el plazo de un mes al que se refiere el art. 235.3 LGT. El órgano administrativo que haya dictado el acto reclamable tiene la obligación de remitir al órgano económico-administrativo el expediente administrativo completo en dicho plazo. Es un plazo de remisión que tiene naturaleza preclusiva para la Administración tributaria, de modo que no resulta posible la remisión espontánea de complementos al expediente administrativo inicialmente remitido y que no hayan sido solicitados por el Tribunal Económico-Administrativo, de oficio o a instancia de parte. En este sentido, también, las *SSTS de 24 de noviembre de 2023 (RJ 2023/5837)* y *de 2 de noviembre de 2023 (RJ 2023/6055)*. También en términos similares, la *STS de 17 de noviembre de 2023 (JUR 2023/428697)*.

En cuanto al recurso extraordinario de revisión, la *STSJ de Madrid de 23 de febrero de 2023 (JUR 2023/144674)* afirma que, en el caso enjuiciado, no concurre ninguna de las causas enumeradas en el art. 125 LPAC para la interposición del recurso extraordinario de revisión, además de recordar que dichas causas son de interpretación restrictiva. La mera presentación de documentos adicionales no basta, por sí sola, para su toma en consideración de la procedencia de la revisión. No se trata de documentos que evidencien error alguno de la resolución recurrida y cuya aportación no constituye ninguna de las causas contempladas para la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión. Es necesario que exista un error

de hecho que no implique una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate y, además, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

En general, sobre el procedimiento administrativo, destacan los trabajos de L. COSCULLUELA MONTANER, «El procedimiento administrativo común. Vicios procedimentales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 228; L. PAREJO ALFONSO, «Doctrina jurisprudencial sobre la relación entre los procedimientos administrativo común y de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; inaplicabilidad del primero, salvo remisión al él del segundo», *Práctica Urbanística*, núm. 184; L. MEDINA ALCOZ, «La cultura del procedimiento administrativo: Orígenes y razones de fondo», y R. CABALLERO SÁNCHEZ, «Procedimiento administrativo», ambos en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 62.

Sobre buena administración y buen gobierno, se ha aprobado el Código de Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Madrid por Acuerdo de 23 de marzo de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, como instrumento específicamente diseñado para identificar, documentar y difundir buenas prácticas realizadas en el seno de Administración municipal. A tales efectos, el Código establece unos criterios sobre la orientación que ha de guiar las buenas prácticas que se incluyan, así como una metodología que permitirá documentar, con criterios comunes de clasificación, todas las que hayan sido puestas en marcha por los distintos servicios municipales.

Vinculado con el principio de buena administración: G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El principio de buena administración según la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30; J. PONCE SOLÉ, «El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos: A propósito de la Sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017», *Revista de Administración Pública*, núm. 221; L. TECHERA TEALDI y F. PEREIRA, «Buena administración y procedimiento administrativo: ¿la inexistencia de procedimientos administrativos claros y uniformes en algunas Administraciones públicas es acorde al estándar del “buen administrador”?»; M. J. ECHEVARRÍA, «Buena administración y procedimiento administrativo», ambos trabajos en *Estudios de Derecho Administrativo*, núm. 25.

Sobre acceso a la información, J. TORRE DE SILVA y LÓPEZ DE LETONA, «¿Existe derecho de acceso a la información relativa a todas las sanciones impuestas a personas jurídicas?», *Revista de Administración Pública*, núm. 221.

En relación con la gestión de los fondos NextGenerationUE, M. A. BERNAL BLAY, «El control de los conflictos de interés en los procedimientos administrativos que ejecutan fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*.

Sobre administración y procedimiento electrónico, C. M. ÁVILA RODRÍGUEZ, «La experiencia española en el reconocimiento jurídico de los derechos de los ciudadanos ante la administración electrónica: hacia el humanismo tecnológico», *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, núm. 3; G. MARTÍNEZ ATIENZA, «Comunicación electrónica entre administraciones públicas y con los ciudadanos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 228; J. D. GALLEGO ALCALÁ, «Aproximación a la finalidad del expediente administrativo electrónico en el contexto de las innovaciones tecnológicas», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1; A. SÁNCHEZ LAMELAS, «La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 220; R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, «Reforma para una Administración de datos», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67; DELGADO BÁIDEZ, «La pasarela digital única de la UE y el sistema técnico para el intercambio automatizado transfronterizo de información. Herramientas para la aplicación del principio de “solo una vez” a escala europea», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 60; M. SÁNCHEZ VALLE, «Desafíos de la administración electrónica para la inclusión de las personas mayores en la sociedad digital», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16; C. RODRÍGUEZ ILÁRRAZ y R. J. PALOMO ZURDO, «Transparencia, ciberseguridad e identidad digital en el entorno 5G», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 18; T. LOMO CASANUEVA, «Administración electrónica. El derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con la administración», *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 11; A. J. GANGA FERRIZ, «El Esquema Nacional de Seguridad y los Proveedores tecnológicos de la Administración», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7; M. LORENTE MARTÍNEZ, *El papel de las diputaciones provinciales en el impulso del gobierno del dato en las entidades locales*, CEMCI; R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y J. FONDEVILA ANTOLÍN, *La gestión digital no presencial en las entidades locales. Teletrabajo y órganos colegiados electrónicos*, CEMCI.

Durante 2023, vinculado con la potestad y el procedimiento sancionador, destaca la aprobación de la nueva Ley 2/2023, de 20 de febrero, sobre la protección de los informantes y su afectación al sector público. En relación con esta ley, se han publicado numerosos trabajos, algunos con referencia a su impacto en la Administración local. Así, *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales. Estudios sobre la Ley 2/2023, de 20 de febrero*, A. GALÁN GALÁN y P. MAHILLO GARCÍA (dirs.), Fundación Democracia y Gobierno Local; L. MÍGUEZ MACHO, «Obligaciones para las entidades locales derivadas de la entrada en vigor de la Ley 2/2023, de protección del informante»; y J. RIBA CIURANA, «La nueva Ley 2/2023 de 20 de febrero sobre la protección de los informantes y su afectación al sector público», ambos en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. extra 2; J. VEGA FELGUEROSO y M. A. CARBAJO DOMINGO, «Novedades en el procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo a la luz de la Ley

2/2023 y de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo»; también relacionado, «Intervención del denunciante en el procedimiento. Plazos de audiencia y de prueba», ambos en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4; J. A. TARDÍO PATO, «La protección del informante en la Ley española 2/2023, de transposición de la Directiva 2019/1937», núm. 226; C. AYMERICH CANO y M. PARAJÓ CALVO, «La aplicación de la Ley de Protección de Informantes en el Sector Público. Especial referencia a las Entidades Locales», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.

También vinculados con el procedimiento sancionador, A. C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «Apuntes sobre las especialidades de los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora», *Actualidad Administrativa*, núm. 1; J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ, «Procedimientos administrativos disciplinarios por infracciones cometidas por funcionarios públicos», *Actualidad Administrativa*, núm. 2. Y relacionado con la potestad sancionadora local, J. M. ROIG MESTRE, «Las medidas alternativas a la sanción económica, una herramienta incipiente para los municipios pero sin habilitación legal expresa», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10; G. M. DÍAZ GONZÁLEZ, «Legalidad, proporcionalidad y márgenes de apreciación en la determinación de las sanciones administrativas: Una crítica de la jurisprudencia constitucional», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 62.

Sobre la legitimación en el procedimiento administrativo, F. ARADAS GARCÍA, «Legitimados en vía contenciosa e interesados en el procedimiento administrativo: Auto del Tribunal Supremo 19/2022 de 10 de enero de 2022. Diferentes apuntes en relación a la notificación y publicación de actos administrativos», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1.

En relación con la tramitación del procedimiento, J. R. CHAVES GARCÍA, «Las medidas provisionales: una válvula de seguridad para salvaguardar el interés general», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5; J. P. PERE LÓPEZ PULIDO, «Municipalización y precario, cuando los vicios del procedimiento no se sancionan con la nulidad ni la anulabilidad», *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 5; J. M. BEJARANO LUCAS, «El requerimiento de subsanación de solicitudes en el procedimiento administrativo», *Actualidad Administrativa*, núm. 12. Sobre mecanismos de prueba, S. M. MARTÍN VALDIVIA y S. MARTÍN ROS, «El discutivo valor probatorio de los informes técnicos de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 224; F. J. DURÁN GARCÍA, «¿Es determinante el certificado metrológico del radar en un procedimiento sancionador en materia de tráfico?», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9.

3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2023, en relación con los procedimientos administrativos, junto a los pronunciamientos jurisprudenciales específicos del ámbito local, también pueden rese-

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

Sobre el inicio del procedimiento, el Tribunal Supremo ha dictado varias sentencias que califican como acto iniciador de procedimiento administrativo (con relevancia a efectos del cómputo de caducidad de dicho procedimiento) una solicitud de comprobación de valores cursada a otra Administración. Así, la *STS de 8 de marzo de 2023 (JUR 2023/173581)*, con interpretación del art. 134.1 y 3 LGT, en relación con el art. 104.1 y 4 de la misma norma. Como doctrina jurisprudencial, la Sala establece que, «en las circunstancias del caso, una actuación administrativa con trascendencia *ad extra* como es la solicitud de comprobación de valores cursada a otra Administración, excede del propio ámbito interno de la Administración actuante, y tiene el carácter de acto iniciador del procedimiento, en este caso de comprobación limitada» (FJ 7.º). Sobre la misma cuestión, *SSTS de 8 de marzo de 2023 (JUR 2023/173461, JUR 2023/173787 y JUR 2023/174982)*.

Sobre solicitudes de iniciación y subsanación, la *STS de 2 de marzo de 2023 (JUR 2023/125850)* confirma la conformidad a Derecho de la desestimación presunta de una solicitud de autorización administrativa. Sobre un supuesto similar, la *STS de 31 de marzo de 2023 (JUR 2023/180303)*.

En relación con la solicitud de comprobación de valores cursada a otra Administración como acto que da inicio a un procedimiento, en la *STS de 29 de mayo de 2023 (RJ 2023/3378)* el Tribunal confirma pronunciamientos anteriores y afirma que «una actuación administrativa con trascendencia *ad extra* como es la solicitud de comprobación de valores cursada a otra Administración, excede del propio ámbito interno de la Administración actuante, y tiene el carácter de acto iniciador del procedimiento».

Y, sobre la legitimación activa, la *STS de 8 de enero de 2023 (RJ 2022/5719)* afirma la legitimación de una Orden religiosa titular de un centro docente para recurrir las resoluciones que le afecten directamente. Por su parte, la *STSJ de Cantabria de 16 de enero de 2023 (JUR 2023/107935)* niega la legitimación del recurrente en la impugnación del proyecto de obras de otro concesionario. Se ha pronunciado sobre la condición de interesado en actuaciones previas a la incoación de un expediente disciplinario, la *STS de 25 de septiembre de 2023 (RJ 2023/4723)*. Se aborda la cuestión de interés casacional del alcance del acceso a la información reservada cuando no forma parte del expediente disciplinario. La Sala afirma que «el funcionario denunciado respecto al que se ha incoado una información previa, aunque luego no fuere sancionado, tiene derecho a acceder a dicho expediente» (FJ 8.º).

En relación con la tramitación del procedimiento, entre las sentencias de este periodo merece ser destacada la *STS de 12 de septiembre de 2023 (JUR 2023/358578)*, sobre la omisión de la valoración de las alegaciones del contribuyente en el trámite correspondiente de audiencia previa al acta y de alegaciones previas a la liquidación en el procedimiento de inspección, a la luz del derecho al procedimiento adminis-

trativo debido y del principio a la buena administración, como pauta interpretativa irrenunciable del derecho al proceso debido. En tales circunstancias, señala la Sala que se constata «un verdadero desprecio al trámite procedimental, una abrogación funcional del procedimiento» y debe presumirse la existencia de una indefensión material, incumbiendo acreditar a la Administración, en consecuencia, que la misma no se produjo.

Del mismo modo, debe resaltarse la *STS de 11 de julio de 2023 (JUR 2023/290668)* que determina que no es ajustada a derecho la obligación de relación electrónica con la Administración tributaria, por general e injustificada. También se considera muy relevante la *STS de 5 de junio de 2023 (RJ 2023/3445)*, en la que se establece que se pueden aportar en vía contencioso-administrativa pruebas silenciadas deliberadamente en vía administrativa. Esta sentencia introduce una importantísima doctrina casacional, que podría suponer un replanteamiento sobre la utilidad de los procedimientos administrativos sancionadores y no sancionadores, así como un replanteamiento del modelo jurisdiccional contencioso-administrativo.

La *STS de 26 de enero de 2023 (RJ 2023/849)* confirma en el caso concreto la innecesariedad del trámite de audiencia al interesado para resolver el recurso de alzada en aplicación del art. 82.4 LPAC, que permite la omisión del citado trámite cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

En relación con un procedimiento concreto, la *STS de 31 de enero de 2023 (RJ 2023/1086)* analiza si son aplicables los principios y garantías propios del procedimiento administrativo sancionador a la revocación de una licencia municipal de autotaxi. Para ello, se pronuncia sobre la naturaleza no sancionadora de la revocación por incumplimiento, también llamada «sanción rescisoria», que se inscribe en la propia relación bilateral con el aditamento de la autotutela de la Administración, reconocida por el ordenamiento jurídico. La diferente naturaleza conlleva un régimen jurídico diverso. La sanción se rige por los principios y garantías de la potestad sancionadora, el procedimiento administrativo sancionador y un régimen concreto de prescripción. Mientras que, en el caso de la revocación por incumplimiento de las condiciones esenciales del título administrativo, basta el acto declarativo que aprecie adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia. En el caso de autos, la revocación de la licencia de autotaxi, por incumplimiento de una de las condiciones con que se había otorgado aquella, se adoptó tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo con información de la conducta atribuida al recurrente y oportunidad de audiencia, cumpliendo así con la finalidad de esclarecer la realidad del incumplimiento de la condición al que se anuda la revocación.

Y, sobre el cómputo en la suspensión de plazos administrativos por la normativa excepcional de la crisis sanitaria provocada por la covid-19, la *STSJ de Madrid de 30 de marzo de 2023 (JUR 2023/186303)* declara que se ha producido la caducidad del

procedimiento de legalización de actos de edificación que fue rechazada en la instancia. En el cómputo del plazo máximo para resolver se da la particularidad de que resulta directamente afectado por la normativa excepcional aprobada con ocasión de la crisis sanitaria. Siguiendo la jurisprudencia anterior de la misma Sala, con una interpretación sistemática de las normas que rigen el cómputo de los plazos señalados por meses, que han de computarse de fecha a fecha, señala que no procede el fraccionamiento del cómputo del plazo descontando los días transcurridos con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, por lo que debe acudir al mecanismo del reinicio del plazo y no al de reanudación. En aplicación al caso, se estima el recurso de apelación, dado que transcurrió un plazo muy superior a los diez meses que disponía la Administración —según la legislación del suelo de la Comunidad de Madrid— para dictar y notificar la resolución finalizadora del expediente entre la fecha de alzamiento de la suspensión de los plazos normativamente acordada y aquella en que tuvo lugar la notificación de la orden de demolición.

La *STS de 11 de julio de 2023 (JUR 2023/290668)* sienta doctrina casacional sumamente importante en relación con la obligación de relación electrónica con la Administración tributaria, en los siguientes términos: «No es ajustada a Derecho la imposición a los obligados tributarios de relacionarse electrónicamente con la Administración, recogida en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, pues se establece de manera general para todos los obligados tributarios sin determinar los supuestos y condiciones que justifiquen, en atención a razones de capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, que se imponga tal obligación, que constituya una excepción al derecho de los ciudadanos a ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento, reconocido en el art. 96.2 LGT».

La *STS de 8 de mayo de 2023 (RJ 2023/2756)* sienta una relevante doctrina en relación con cómo el principio de proporcionalidad puede modular el incumplimiento de requisitos formales dependiendo de la naturaleza de estos y de las circunstancias concurrentes.

La *STS de 5 de junio de 2023 (RJ 2023/3445)* introduce una importante doctrina sobre si se pueden aportar en vía contencioso-administrativa pruebas silenciadas deliberadamente en vía administrativa. El debate se centra en si el propio Tribunal sentenciador puede hacer una ponderación al momento de dictar sentencia y examinar la legalidad de la resolución sancionadora, conforme a la totalidad de las pruebas que hayan sido aportadas al proceso o su expediente, con independencia de que la Administración no dispusiera de ese material probatorio. En suma, declara que la ponderación de las circunstancias ha de realizarse por la misma Administración en la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, sin perjuicio de que los Tribunales, al revisar dicha resolución, puedan revisar también ese juicio de ponderación, conforme al material probatorio que obre en las actuaciones, tanto en el proceso como en su expediente.

La *STS de 5 de diciembre de 2023 (JUR 2023/438601)* analiza la posibilidad de acordar la ampliación del alcance del procedimiento de comprobación limitada de forma simultánea a la propuesta de liquidación y apertura del plazo de alegaciones. La Sala reitera la doctrina jurisprudencial fijada en la *STS de 3 de mayo de 2022*: «La Administración tributaria sólo podría ampliar el alcance de sus actuaciones de comprobación limitada, con motivación singularizada al caso, en el caso de que lo comunicara con carácter previo —no simultáneo, ni posterior— a la apertura del plazo de alegaciones, siendo nulo, por tanto, el acto final del procedimiento de gestión de tal clase en que se haya acordado esa ampliación en momento simultáneo, o posterior, a la comunicación al comprobado de la concesión del plazo para puesta de manifiesto y para efectuar alegaciones a la propuesta de liquidación». Sobre el alcance de las actuaciones de comprobación limitada, la *STSJ de Madrid de 4 de octubre de 2023 (JUR 2023/381991)* que permite a los órganos de gestión ejercer su actuación de comprobación mediante el examen de los registros y demás documentos exigidos por la normativa tributaria e incluso de cualquier otro libro, registro y documento de carácter oficial, con excepción únicamente de la contabilidad mercantil, así como de las facturas o documentos justificativos de las operaciones incluidas en dichos libros, registros o documentos.

Por último, la *STS de 18 de octubre de 2023 (RJ 2023/5822)* realiza una interpretación en sentido amplio del concepto de requerimiento previo a efectos de la aplicación del recargo por presentación extemporánea.

En relación con la terminación del procedimiento, la *STS de 11 de abril de 2023 (JUR 2023/180431)* se pronuncia sobre la caducidad del procedimiento de gestión tributaria y fija unos criterios interpretativos.

Sobre el archivo improcedente de solicitud de licencia de actividad de apartamento turístico, la *STSJ de Extremadura de 28 de febrero de 2023 (JUR 2023/116321)* señala que el documento requerido consistente en el acta de la comunidad de propietarios de la no existencia de impedimento para realizar la actividad de apartamento turístico solicitada no es un documento necesario para resolver según la normativa aplicable, por lo cual tras la no aportación del citado documento la demandada no debió declarar la caducidad del procedimiento y subsiguiente archivo de las actuaciones. Tras considerar improcedente la declaración de caducidad y archivo, la Sala ordena la retroacción de las actuaciones, para resolver sobre el ajuste urbanístico de lo pretendido.

Y, por último, en relación con el silencio administrativo, por su singularidad, destaca la *STS de 25 de septiembre de 2023 (JUR 2023/358890)* que afirma que no hay silencio positivo en una consulta popular local sobre la conversión del municipio de La Línea de la Concepción (Cádiz) en comunidad autónoma. La Sala comienza subrayando que la consulta pretendida no es de las que contempla el art. 71 LBRL: erigir un municipio en comunidad autónoma afecta directamente al ordenamiento estatal y autonómico, pues incide en la organización territorial del Estado (art. 137 CE), altera la composición territorial de la comunidad autónoma, en ese caso la de Andalucía, y,

por tanto, a su Estatuto de Autonomía (art. 1), y es ajeno a la competencia municipal. Según la Ley andaluza 2/2001, que regula el procedimiento de las citadas consultas populares, acordada por el pleno municipal la celebración de una consulta popular, la solicitud de autorización del Gobierno se debe cursar a través de la Junta de Andalucía, de forma que la Presidencia de la Junta deberá trasladar la solicitud junto con su informe al Gobierno, en un plazo no superior a veinte días hábiles desde la recepción del acuerdo. En el supuesto de hecho, el traslado de la solicitud entre la Administración andaluza y la estatal se efectuó simplemente por correo electrónico y no por Registro, y lo procedente hubiera sido, según la Sala, que al llegar el correo electrónico se solicitara a la Junta de Andalucía que presentara la documentación en el Registro o remitir directamente a este la recibida, y en ningún caso, la pasividad en la actuación de la Administración, que no es conforme con los arts. 53.1 y 68 LPAC. Por ello, ante la duda sobre la fecha de presentación y de inicio del procedimiento en la Administración General del Estado, señala la Sala que el procedimiento se inició en la fecha del citado correo electrónico. Finalmente, la Sala rechaza la alegación sobre estimación por silencio administrativo positivo porque media una intervención administrativa preceptiva de la Junta de Andalucía. No puede aplicarse, además, porque la consulta que propone el ayuntamiento es absolutamente ajena al art. 71 LBRL y a la autonomía local que reconoce y protege la Constitución. La utilización que ha hecho del art. 71 desnaturaliza absolutamente el procedimiento e impide darle el tratamiento que se dispensa a aquellas solicitudes que sí se inscriben en el marco que la ley asigna a las consultas populares locales y, en particular, junto a la singularidad procedimental, impide que juegue el silencio positivo.

La *STS de 7 de marzo de 2023 (RJ 2023/1558)* recuerda la doctrina reiterada sobre la naturaleza de la desestimación presunta por silencio administrativo. La Administración no puede obtener ventaja de sus propios incumplimientos ni invocar, en relación con un acto derivado de su propio silencio, la omisión del recurso administrativo debido. En palabras del Tribunal, «no hay un derecho subjetivo incondicional de la Administración al silencio» (FJ 5.º).

La *STS de 15 de febrero de 2023 (RJ 2023/1122)* analiza la inadmisión del recurso presentado frente la inactividad del ayuntamiento demandado consistente en no haber dado respuesta a la solicitud presentada para la emisión de los informes previstos en la normativa específica aplicable. Citando jurisprudencia anterior, señala la Sala que dicho supuesto no puede calificarse de silencio administrativo, ni positivo ni negativo. En este marco, sostener que el silencio administrativo puede operar cuando lo solicitado es que la Administración informe sobre una situación de hecho resulta conceptualmente muy complicado. Sobre la misma cuestión, las *SSTS de 21 de febrero de 2023 (RJ 2023/1124)* y de 28 de abril de 2023 (*JUR 2023/198157*).

La *STSJ de Madrid de 9 de enero de 2023 (JUR 2023/48670)* analiza el sentido del silencio administrativo en la solicitud de aplazamiento de un curso selectivo para ingreso en un cuerpo de la Administración. La Sala recuerda que el efecto positivo del

silencio administrativo regulado en el art. 24.1 LPAC se aplica a procedimientos legalmente establecidos y no a meras solicitudes. Sobre el sentido positivo del doble silencio administrativo, la *STSJ del País Vasco de 3 de mayo de 2023 (JUR 2023/272793)* aclara que el art. 43 LPAC no se refiere a solicitudes sino a procedimientos. Por todo ello, el silencio regulado en los arts. 43 y 44 LPAC sólo opera en el marco de alguno de los procedimientos reconocidos como tales en el ordenamiento jurídico, estén o no estén recogidos como tales en las normas reglamentarias de delimitación de procedimiento.