

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Darreres novetats jurisprudencials en matèria de procediment administratiu i règim jurídic del sector públic: una visió pràctica (III)

14-09-2021

A continuació trobareu una selecció de sentències de la Sala Tercera del Tribunal Suprem (TS) publicades en el cercador del Consell General del Poder Judicial (CENDOJ). En aquest apunt, farem referència a algunes de les sentències del segon trimestre del 2021 que, ja sigui per la temàtica sectorial que tracten o bé perquè aborden els aspectes propis de la Llei de procediment administratiu o la Llei del règim del sector públic, es consideren d'interès.

[Secció 3; data: 23 d'abril de 2021; Resolució núm. 553/2021; Recurs núm. 231/2020](#)

**Procediment administratiu i règim jurídic del sector públic; silenci administratiu, principi de lleialtat institucional. Finançament de les comunitats autònomes**

La Sentència porta causa de la desestimació presumpta del requeriment formulat pel president de la Xunta al Consell de Ministres per adoptar les mesures necessàries per compensar la Comunitat Autònoma de Galícia pel desfasament financer produït en la liquidació de l'impost sobre el valor afegit corresponent a l'exercici de 2017. Un dels primers aspectes interessants que podem trobar en la Sentència és el tractament de la causa d'inadmissibilitat al·legada per l'Advocacia de l'Estat per l'eventual extemporaneïtat del recurs presentat contra la desestimació presumpta, que és rebutjada pel Tribunal en aplicar la coneguda doctrina del Tribunal Constitucional en què es fa valdre la prevalença dels drets a la tutela judicial efectiva i a un procés equitatiu enfront d'una eventual presentació extemporània del recurs interposat contra una desestimació presumpta. El Tribunal, després d'analitzar el cas, acaba conclouent que el silenci de l'Administració estatal va comportar l'incompliment del principi de lleialtat institucional en l'actuació de les administracions públiques (article 3.1.e de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic), en relació amb l'article 103.1 de la Constitució espanyola, ja que aquest principi hauria exigint que aquesta Administració donés a la reclamació de compensació una resposta molt

diferent a la desestimació presumpta que constitueix l'objecte del procés. Per aquesta raó, el Tribunal acaba estimant el recurs interposat pel que fa a les qüestions de fons i desestimant-lo pel que fa a la quantitat reclamada, la qual es determinaria en la fase d'execució de la Sentència.

[Secció 5; data: 6 de maig de 2021; Recurs núm. 2329/2020; Resolució núm. 649/2021](#)

### **Procediment administratiu. Dret sancionador. Paralització del procediment durant un termini superior a un mes. Prescripció de la infracció. Tractament de la prescripció per paralització del procediment sancionador**

El TS precisa que la qüestió que presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix a determinar si, perquè operi la prescripció de les infraccions -un cop transcorregut més d'un mes de paralització del procediment sancionador no imputable al responsable-, s'ha de reiniciar el còmput del termini totalment o, per contra, se n'ha de treure el termini mensual ja transcorregut. A aquest efecte, identifica com a normes jurídiques que seran objecte d'interpretació, l'article 132 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques, i el seu equivalent en vigor, l'article 30 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Al FJ 2 de la Sentència es fa una anàlisi interessant de les dues institucions jurídiques que prenen en consideració el mer fet del pas del temps, la caducitat i la prescripció, i posa en relleu que la naturalesa, el règim jurídic i els efectes d'ambdues són ben diferents. Pel que fa a la interpretació de l'actual article 30 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, la Sentència recull que "Suscitat el debat en la forma exposada, s'ha de prendre en consideració que si el reinici de la prescripció es produeix per la paralització d'un mes, una primera interpretació lògica del precepte comporta que aquest mes ha de quedar exclòs del nou còmput del termini, perquè el que constitueix la causa -la paralització-, no pot integrar l'efecte ocasionat, és a dir, el reinici de la prescripció. Però és que, a més d'això, una interpretació gramatical del precepte, que és el primer criteri interpretatiu que aconsella l'article 3 del Codi civil, porta a aquesta mateixa conclusió, perquè si el que comporta que torni a transcórrer el termini és, no tota paralització del procediment, sinó la que es produeixi 'durant més d'un mes', és evident que fins que transcorri aquest termini no hi ha cap reinici. Així doncs, no és sinó després del transcurs de l'esmentat termini mensual de paralització que es produeix un reinici del termini de prescripció, en la seva integritat, que és el propi de l'institut de la prescripció. És a dir, la paralització del procediment fa tornar a córrer el termini de prescripció en la seva integritat, com recorda la Sentència de 9 de febrer de 2015, dictada en el Recurs de cassació 5262/2011 (\*ECLI:ÉS:TS:2015:342) per a l'abans esmentat article 132 de la Llei de 1992, i posa de manifest amb més claredat l'actual article 30 de la Llei de 2015, que expressament es refereix a tornar ("tornant") 'a transcórrer el termini'." Per tant, la resposta a la qüestió plantejada per part del TS és que la paralització del procediment sancionador durant un termini superior a un mes reinicia el termini de prescripció de la infracció, en el còmput de la qual queda exclòs l'esmentat termini mensual de paralització.

[Secció 5; data: 9 de juny de 2021; Recurs núm. 7469/2019; Resolució núm. 823/2021](#)

### **Procediment administratiu. Omissió del tràmit d'audiència a la persona interessada en un procediment no sancionador. Jurisprudència. Inexistència d'indefensió material**

En aquesta Sentència s'aborda com a qüestió que té interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència la qüestió següent: "si, en els supòsits en els quals l'Administració acorda un acte restrictiu de drets, resulta indispensable el previ tràmit d'audiència de la persona interessada, o si l'Administració pot dictar l'acte sense intervenció d'aquest, i establir, en el seu cas, les conseqüències jurídiques de tal omisió". S'identifiquen com a normes jurídiques objecte d'interpretació els articles 47.1.e i 48.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. La Sentència, prèvia anàlisi de la jurisprudència més rellevant del TS i de la doctrina del TC, conclou que "En els procediments no sancionadors que adopten acords restrictius de drets, l'omissió del tràmit d'audiència a la persona interessada, constitutiva, és cert, d'un vici procedimental, no té, no obstant això, efecte invalidant quan tal omisió no va produir indefensió real, material".

[Secció 3; data: 25 de maig de 2021; Recurs núm. 7295/2018; Resolució núm. 733/2021](#)

**Procediment administratiu. Ampliació del termini per resoldre i notificar davant el fet notori d'un nombre elevat d'expedients de revisió d'ofici a tramitar. Subvencions. Motivació de l'acord d'ampliació**

El TS precisa que la qüestió que presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix a determinar "si és suficient o no per ampliar el termini de durada de l'expedient (art. 49 de la Llei 30/1992) expressar en l'acord els elements exigits pels articles 54.1.f i 49.1 de la Llei 30/1992, que permeten conèixer a la persona interessada les concretes raons per les quals s'havia acordat l'ampliació del termini, i és el respecte d'aquesta garantia l'únic objecte susceptible de control jurisdiccional". Són objecte d'interpretació els articles 54.1 i 49.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (actuals articles 35.1.i i 32.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, respectivament). El TS conclou que "hem de respondre a la qüestió plantejada per l'acte d'admissió declarant que, per a l'ampliació del termini de durada de l'expedient (article 49.1 de la Llei 30/1992) han de figurar les raons que aconsellen l'extensió del termini, que s'han d'examinar en cada cas concret, i és una causa vàlida la necessitat de sol·licitar dictàmens preceptius, atès el fet notori de la tramitació d'un elevat nombre d'expedients".

[Secció 4; data: 10 de juny de 2021; Recurs núm. 7821/2019; Resolució núm. 826/2021](#)

**Procediment administratiu. Revocació d'una llicència d'autotaxi. Aplicació dels principis i de les garanties del procediment administratiu sancionador i cessió de les dades dels obligats tributaris. Valor probatori**

El TS va fixar com a qüestions en les quals s'entén que existeix interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència les següents: "primer, si són aplicables els principis i les garanties propis del procediment administratiu sancionador a la revocació d'una llicència d'autotaxi i, segon, si és possible obtenir com a prova de càrrec les dades dels obligats tributaris cedits per l'Administració tributària per a la tramitació d'un procediment sancionador i la seva eventual integració en l'il·lícit del tipus infractor." I identifica com a normes jurídiques que han de ser objecte d'interpretació les que contenen els articles 18.4, 24 i 25 de la CE; els articles 127, 129 i 137 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre (actuals articles 25 i 27 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre), i els articles 34 i 95 de la Llei 53/2003, de 17 de desembre, general tributària.

Segons el TS, a l'efecte de la interpretació de l'article 95.1 de la LGT, és secundari discernir la naturalesa jurídica de l'acte dictat, gràcies a les dades cedides, sigui o no sigui de caràcter sancionador. Es refereix al cas concret que si la mesura acordada *ex* article 109.1 de la Llei canària 13/2007 és una sanció accessòria respecte de la principal -la multa-, totes dues imposades pel fet de cometre's un il·lícit tipificat com a infracció, o bé la revocació si és la conseqüència d'haver-se consumat una condició resolutòria del títol habilitant per a l'activitat objecte de llicència. Siguí com sigui la seva naturalesa, diu el TS que “el rellevant és que per a la revocació de la llicència de la qual era titular l'ara recurrent, l'Ajuntament va emprar les dades obtingudes de l'AEAT a l'empara de l'article 95.1 de la LGT en els termes exposats. I un altre punt, cal dir si encara que no fos aquesta revocació un acte sancionador en sentit estricte o material es plantegés si per dictar-ho són aplicables les garanties del procediment sancionador”. Finalment, doncs, el TS conclou que “En conseqüència, la pretensió cassacional del recurrent s'estima en el sentit que no cal emprar les dades tributàries cedides per l'AEAT a l'empara de l'article 95.1 de la LGT, i concorren les circumstàncies a les quals s'ha fet referència en el fonament de dret quart”.

[Secció 4; data: 27 de maig de 2021; Recurs núm. 6186/2019; Resolució núm. 748/2021](#)

### **Procediment administratiu. Motivació dels actes resolutoris. Funció pública. Motivació de les resolucions administratives que acorden el cessament de personal de lliure designació**

En aquesta Sentència, el TS fixa que la qüestió en la qual s'entén que existeix interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència és la següent: “determinar el contingut del deure de motivació exigible en les resolucions administratives que acorden el cessament de funcionaris públics de carrera en llocs proveïts pel procediment de lliure designació.” Al seu torn, s'identifica com a norma jurídica objecte d'interpretació l'article 35.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, actualment en vigor. El TS posa de manifest que, a diferència del que succeeix amb el personal eventual, els funcionaris de carrera que accedeixen a llocs proveïts pel sistema de lliure designació exerceixen funcions pròpies de la seva específica competència funcional. Segons el TS, significa que “si bé la confiança és consubstancial a aquesta classe de llocs -és precisament el que justifica que no siguin proveïts segons criteris objectius i reglats-, el cessament en aquests llocs pot afectar la reputació i les expectatives de carrera dels funcionaris que els ocupen. Per això aquests tenen dret que l'Administració manifesti les veritables raons de la seva decisió, que no per això deixa de ser lliure quant al fons. Dit això, la nostra decisió en el lloc del jutge d'instància no pot consistir a anul·lar la resolució de cessament i retrotreure les actuacions a l'Administració municipal perquè la motivi degudament. La recurrent, com s'ha vist, sosté que això no tindria sentit atesa la defunció del funcionari cessat”. El TS formula un pronunciament merament declaratiu i obliga “l'Administració municipal del deure d'expressar les veritables raons del cessament en el lloc de lliure designació”, la qual cosa suposa ja una reparació moral del funcionari cessat. Pel que fa a les pretensions pecuniàries, la Sentència les desestima, atès que la decisió mateixa de cessament -és a dir, la retirada de confiança- no pot ser controlada en seu jurisdiccional, ja que “les diferències retributives respecte al lloc perdut han de ser suportades per l'afectat. I la petició d'indemnització per mal moral ha de ser igualment rebutjada. D'entrada, la memòria del funcionari cessat es pot considerar rehabilitada, com s'ha exposat més amunt, mitjançant un pronunciament declaratiu”.

## **Funció pública. Universitats. Mobilitat. Procedència de participació en concurs per proveir places de personal d'administració i serveis (PAS) entre universitats públiques**

En aquesta Sentència el TS aborda com a qüestió que presenta interès cassacional per a la formació de jurisprudència “si a un concurs per a la provisió de places de personal d'administració i serveis (PAS), convocat per una universitat, té dret a concórrer, a més del personal propi d'adscripció, el personal d'una universitat diferent”. I identifica com les normes jurídiques que hauran de ser objecte d'interpretació, les dels articles 76.1 i 76 bis de la Llei orgànica 6/2001, de 21 d'octubre, d'universitats, i els articles 23.2, 27.10 i 103.3 de la CE. La qüestió plantejada queda resolta amb les conclusions següents: “1r. El personal d'administració i serveis de les universitats té dret a la mobilitat externa o entre universitats per concórrer a concursos de provisió de llocs vacants oferts per altres universitats. 2n. En circumstàncies normals, l'exercici de tal dret es fa realitat mitjançant la subscripció de convenis o acords, bilaterals o més amplis. S'hi aborden les qüestions com, per exemple, la reciprocitat, l'homologació de cossos o escales, etc.; a més aquesta mobilitat s'ha de reflectir en les relacions de llocs de treball. 3r. Ara bé, de la LOU i l'EBEP es dedueix que les universitats han de facilitar la mobilitat com a dret funcional, fer-lo efectiu i, perquè tal dret no sigui teòric o il·lusori, és possible que si falten instruments convencionals es remoguin els obstacles que n'impedeixin l'exercici, facilitant-lo atenent per a això a les circumstàncies de cada cas i procurant un tracte compatible amb el principi de reciprocitat.” En aquest punt, cal fer esment a la solució que la Sentència dona al cas concret, atès que, malgrat que en el cas no existien els convenis referits, el TS salva aquest obstacle en els termes següents: “Al marge del que s'ha exposat, aquesta Sala entén que hi ha espai per a, en aquest cas, remoure l'obstacle de la falta de conveni o que en la relació de llocs de treball de la Universitat de Múrcia no es disposi la cobertura d'uns certs llocs mitjançant la mobilitat funcional ara considerada. Ajuda a aquesta possibilitat que la recurrent és funcionària no d'un cos o escala especial, sinó de l'escala auxiliar del personal d'administració i serveis, amb una escomesa en la universitat de procedència que, així cal presumir-lo, no serà substancialment diferent de la que s'exerceix en les places ofertes a la Universitat de Múrcia.” I en conseqüència “és que es casa i anul·la la Sentència, s'estima el recurs d'apel·lació i ja com a tribunal d'instància s'estima la demanda, es revoquen els actes impugnats que la van excloure de la relació d'admesos pel fet de no ser funcionària de la Universitat de Múrcia. En el seu lloc, s'estima en part la seva demanda i es reconeix el dret de la recurrent:

1r. A ser admesa en el concurs general de trasllats litigiós després de constatar-se que un funcionari de l'escala auxiliar de la Universitat Politècnica de Cartagena, per raó de les atribucions professionals d'aquesta escala en aquesta Universitat, més per les característiques i els requisits del lloc de treball allí exercit, pot concórrer al concurs per a la provisió de places vacants de personal d'administració i serveis, adscrites o no a funcionaris d'aquesta escala, a la Universitat de Múrcia. 2n. Si es confirma tal assimilació, haurà de ser inclosa en la llista definitiva d'admesos i continuar la tramitació del procediment, i atorgar-li la puntuació que li correspongui amb les conseqüències que se'n derivin.”



## **Gabriel Capilla Vidal**

Doctor en dret. Professor UAO en Dret administratiu i urbanístic. Lletrat en excedència de la  
Comissió Jurídica Assessora