

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.

Key words: Local y-laws; administrative act; administrative procedure.

SUMARIO: I. NORMAS MUNICIPALES.—1. Sistema de fuentes del Derecho Local.—2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—II. ACTO ADMINISTRATIVO.—1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.—2. Requisitos del acto administrativo: motivación.—3. Nulidad y anulabilidad.—4. Eficacia del acto administrativo: notificación.—5. Eliminación del acto administrativo.—5.1. *Revisión de oficio*.—5.2. *Recursos administrativos*.—III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—1. La Ley 17/2009, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.—2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.—2.1. *Iniciación del procedimiento*.—2.2. *Principios de publicidad, transparencia y audiencia a los interesados en la tramitación del expediente administrativo*.—2.3. *Silencio*.—2.4. *Finalización del procedimiento*.—2.5. *Anulación de procedimiento administrativo*.

I. NORMAS MUNICIPALES

1. Sistema de fuentes del Derecho Local

De entre los libros editados en 2009 sobre normas municipales, destaca el publicado por F. VELASCO CABALLERO, *Derecho Local. Sistema de Fuentes* (Marcial Pons, 2009). El libro presenta y sistematiza el abigarrado conjunto de fuentes normativas que rigen las entidades locales, ordenado a través del principio constitucional de autonomía local. Este mandato constitucional ordena la posición relativa de cada forma normativa en el conjunto del sistema, de manera que la posición de cada tipo de norma no se explica ya sólo con los criterios de jerarquía, competencia y prevalencia.

El libro editado por DAPP, Publicaciones Periódicas (ed.), *Estudios, Informes y Resoluciones Judiciales de Grandes ayuntamientos* (Pamplona, 2009), incluye, entre su contenido, un apartado en el que se recogen pronunciamientos de grandes ayuntamientos relativos a «Reglamentos», incluyendo dictámenes sobre reglamentos orgánicos, reglamento de participación ciudadana, proyecto de reglamento del Consejo Director, proyecto de reglamento por el que se regula el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, reglamento orgánico de los distritos, proyecto de reglamento de funcionamiento de los Consejos Territoriales de los distritos, etcétera.

Sobre las ordenanzas locales en materia de residuos, ver el trabajo de J. ORTEGA BERNARDO, «El espacio que corresponde a las entidades locales para la configuración del moderno servicio público de gestión de residuos y las ordenanzas», en *Medio Ambiente y Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 19, 2009. En este estudio, la autora aborda el análisis del alcance del ejercicio de las competencias locales ante los planes de residuos aprobados por otras Administraciones públicas y por las propias entidades locales para, a continuación, ocuparse del fundamento, alcance y contenido de las ordenanzas locales en materia de residuos.

En relación con las aportaciones doctrinales en torno a las cuestiones relacionadas con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, sin perjuicio de los trabajos que se citan *infra*, en el apartado «III. Procedimiento administrativo», baste aquí con citar: «La transposición de la Directiva de servicios: aspectos normativos y organizativos en el Derecho español», de J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 32, 2009 (pp. 469-506).

Sobre ordenanzas municipales, P. MARTÍN FERREIRA, «La modificación de las ordenanzas locales», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, julio-agosto 2009 (pp. 100-113).

2. Jurisprudencia sobre normas municipales

De entre la jurisprudencia dictada a lo largo del año 2009, destaca, sobre procedimiento de elaboración de disposiciones generales locales, la *STS de 20 de mayo de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a La sentencia de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ayuntamiento de Ceutí contra el Decreto 102/2002, de 14 de junio, de la Consejería de Economía y Hacienda por el que se aprueba el Reglamento Económico-Financiero Tributario del canon de saneamiento de la Región de Murcia. La Sala *a quo* constató que en la tramitación del reglamento se omitió el informe del Consejo Regional de Cooperación Local, que es necesario conforme al art. 3.1.a) de la Ley Reguladora de dicho órgano, en cuanto que el Decreto regula una parte de la acción pública de la administración regional que afecta al ámbito de competencias de la administración local. Además, el Tribunal también llegó a la conclusión de que la consulta al Consejo Económico y Social había sido meramente formal, pues no se le remitieron los datos necesarios para cumplir adecuadamente su función. El Tribunal señala, en primer lugar, que el Decreto impugnado es una disposición general

autonómica dictada en desarrollo de una Ley autonómica. Afirma el Tribunal que la disposición impugnada afecta efectivamente a las competencias locales, pues el canon que impone se vincula a infraestructuras municipales. Además, implícitamente la propia Comunidad Autónoma aceptó la proyección de la norma sobre el ámbito local, pues durante su elaboración citó a la Federación de Municipios de la Región de Murcia. El Tribunal confirma el fallo de instancia, señalando que la participación de la Federación de Municipios de la Región de Murcia no puede sustituir el trámite preceptivo del informe del Consejo Regional de Cooperación, exigible en la medida en que se afectaban competencias locales; de modo que se ha producido una vulneración del procedimiento establecido, lo que conlleva la nulidad del Decreto, conforme al art. 62.1.b) LRJPAC (FJ 5). Por todo ello, desestima el recurso de casación interpuesto.

En su *STS de 15 de diciembre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, el Tribunal se pronuncia sobre la competencia de un ayuntamiento para aprobar la ordenanza municipal reguladora de la aplicación de estiércol, purines y fangos de depuración. En línea con esta sentencia, hay otras numerosas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que también se pronuncian sobre la competencia municipal para aprobar ordenanzas sobre esta misma materia o similar, así como en materia de instalación de antenas de telecomunicaciones y telefonía móvil, infraestructura radioeléctrica, medio ambiente, etcétera.

De entre la jurisprudencia dictada por los Tribunales Superiores de Justicia, destaca la *STSJ de Madrid de 18 de junio de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso 8/2006, que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una sociedad privada contra el Decreto de 3 de noviembre de 2005, del Concejal del Área de Gobierno, de Seguridad y Servicios a la Comunidad, que aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones de la normativa de circulación vial, así como el importe de las sanciones que provisionalmente han de corresponderse con ellas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 91.k) del Reglamento General de Circulación. La aprobación del Decreto se preveía en el art. 109 de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid, de 26 de septiembre de 2005. El recurso se apoya en la vulneración del principio de legalidad, en la medida en que las sanciones impuestas superan cuantitativamente el importe previsto en la Ley de Tráfico; y en la vulneración de la Ley y del principio de proporcionalidad en conexión con el art. 129 LRJPAC, al establecer algunas sanciones en su grado máximo. Tras un estudio detallado de las cuantías de multa previstas para cada tipo de infracción, concluye el Tribunal que, en efecto, se produce una vulneración del principio de jerarquía normativa. El Decreto establece cuantías fijas para cada infracción olvidando que la Ley establece un margen o recorrido de la sanción, con el fin de poder valorar los elementos del caso y, así, cumplir con el principio de proporcionalidad (FJ 4). Por ello, se estima el recurso interpuesto y se anula el Decreto impugnado.

Sobre potestad sancionadora en el ámbito local, en 2009 se ha publicado el trabajo de A. E. ORTUÑO RODRÍGUEZ, «La potestad sancionadora de las Entidades Locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20,

2009, pp. 23-52. En este trabajo, la autora se ocupa del principio de legalidad y de los límites constitucionales a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas tras la Constitución de 1978, recogiendo la evolución de la jurisprudencia en torno a la potestad sancionadora de las entidades locales. A continuación expone el régimen especial del municipio de Barcelona y el estado actual de la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas locales y analiza la problemática que suscita la ordenación del civismo y la convivencia.

Relacionado con este trabajo, puede señalarse la *STSJ de Cataluña de 26 de marzo de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 409/2009, que conoce de la impugnación de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona. En concreto, se impugna la regulación que en dicha ordenanza se realiza sobre el régimen de sanciones correspondientes a conductas realizadas por grupos de personas y la imputación de la realización del comportamiento prohibido a aquellos que se encontrasen en el lugar de los hechos y participasen «activa o pasivamente» en algunos de los comportamientos antijurídicos, discriminatorios y vejatorios. El Tribunal admite la impugnación y estima el recurso, anulando la inclusión de la imputación por la participación pasiva en los hechos.

También se ha impugnado una Ordenanza similar dictada por el ayuntamiento de Santander (sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actividades antisociales), que desestima la *STSJ de Cantabria de 29 de junio*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sentencia núm. 430/2009, por considerar que utiliza conceptos que causan inseguridad jurídica y por vulneración del principio de libertad de empresa y de libertad de expresión.

II. ACTO ADMINISTRATIVO

En relación con los actos administrativos, no hay aportaciones doctrinales que se refieran específicamente al ámbito local, salvo los publicados en relación con el contenido de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que se reseñan *infra*, en el apartado «III. Procedimiento administrativo». Baste aquí con citar, tan sólo, a T. de J. SÁNCHEZ ARMAS, «El régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios: ¿hacia un nuevo Derecho Administrativo?», *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Madrid, octubre 2009 (pp. 405-432). También se puede citar aquí el libro editado por DAPP, Publicaciones Periódicas (ed.), *Estudios, Informes y Resoluciones Judiciales de Grandes ayuntamientos* (Pamplona, 2009), que incluye, entre su contenido, un apartado en el que se recogen pronunciamientos de grandes ayuntamientos relativos a «Licencias», incluyendo dictámenes sobre competencias municipales para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, adecuación de salida de humos en una comunidad de propietarios y nulidad de ordenanza municipal, por incompetencia para incluir razas distintas de las establecidas por vía reglamentaria.

En cuanto a la jurisprudencia dictada en relación con el acto administrativo, en realidad, no existen pronunciamientos que sean especialmente determinantes, llamativos o específicos del ámbito local. Tan sólo cabe destacar la *STSJ de Castilla y León* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), Sentencia núm. 347/2009, sobre impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones locales y, en concreto, acuerdos adoptados por el Pleno y la ausencia de notificación de la hora de celebración de pleno a un concejal. También la *STS de 17 de julio de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), sobre la falta de acuerdo del órgano competente por el que se acuerda la impugnación de un acto administrativo y la *STSJ de Murcia de 16 de febrero de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), Sentencia núm. 120/2009, sobre impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales por miembros de la Corporación que votaron en contra.

Igualmente, se han dictado varias sentencias relativas a la impugnación por la Administración del Estado de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que infringen el ordenamiento jurídico. En concreto, la *STSJ de Baleares de 18 de febrero de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), Sentencia núm. 105/2009; la *STSJ de Castilla-La Mancha, de 14 de julio de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), Sentencia núm. 362/2009; y la *STS de 10 de septiembre de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a).

Junto a lo anterior, sí pueden reseñarse aquellas sentencias que, a lo largo del año 2009, se han referido a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciados.

1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control

En relación con los actos de trámite y la doctrina de los «actos propios» de la Administración, la *STS de 2 de diciembre de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), recurso de casación núm. 2942/2007, afirma que el principio *venire contra factum proprium non valet* no se contraviene en el caso de no respetar la Administración, en el acto definitivo, la propuesta de resolución del órgano jerárquicamente inferior, que no resulta vinculante para el órgano decisor. En concreto, la Sala de Instancia (FJ 1) precisa que: «En cuanto al principio *venire contra factum proprium non valet*, se considera que tal principio no es aplicable a la actuación de la Administración Pública, y tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia del TS considera que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio». Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes *venire contra factum proprium*.

Ahora, bien, afirma el Tribunal Supremo, este principio no puede invocarse frente a actuaciones de la Administración que no ponen de manifiesto resolutivamente la voluntad de la misma, como es el caso que esta Sentencia enjuicia, en la que la parte sostiene su argumentación sobre el contenido de una simple propuesta de resolución (acto de trámite no resolutivo).

En relación con los actos discrecionales y los límites al control judicial derivados de la discrecionalidad técnica, la *STS de 15 de septiembre de 2009*, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. También sobre la discrecionalidad técnica en procesos selectivos de personal de la Administración pública, la *STS de 11 de mayo de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), que igualmente reitera abundante jurisprudencia.

La *STS de 25 de septiembre de 2009* (Recurso de casación núm. 2581/07) afirma que (FD 5): «Ha sido, pues, consustancial a nuestro sistema administrativo y más plausible parece que lo sea bajo un Estado social y democrático de Derecho, que el orden del día de un órgano colegiado no quede en manos del Presidente sino que, debe atender a las peticiones de todos los que ayudan a formar la voluntad del mismo en orden a que la colegialidad se vea reforzada». Así lo interpreta el Tribunal, basándose en el art. 23.1 LRJPAC, y siguiendo jurisprudencia reciente anterior.

2. Requisitos del acto administrativo: motivación

En relación con la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Supremo entiende, así en la *STS de 15 de septiembre de 2009*, que, de conformidad con el art. 54.2 LRJPAC, la motivación en los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de acuerdo con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, por lo que, cuando así venga previsto en la convocatoria, el órgano de selección cumplirá con expresar la puntuación que exteriorice su calificación. Asimismo, siguiendo la *STS de 14 de julio de 2000*, expone y resume los criterios jurisprudenciales sobre la motivación en estos particulares supuestos.

3. Nulidad y anulabilidad

En relación con el carácter no invalidante de las irregularidades procedimentales que no son causa de indefensión, en la *STS de 1 de diciembre de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), recurso de casación núm. 55/2007, el Tribunal analiza las quejas del recurrente referidas a supuestas infracciones en relación con la información pública a la que fue sometido el proyecto de instalación de una central termoeléctrica de ciclo combinado y declara que dichas infracciones procedimentales no tienen carácter invalidante ya que no dan lugar a indefensión. En este sentido, el Tribunal afirma que, incluso si se entendiese que el trámite de información pública no hubiera cumplido los

plazos legales y hubiese quedado reducido en su duración, ello sólo hubiera podido ser determinante de nulidad si hubiese constancia de que dicha limitación de la duración del periodo de información pública hubiese sido la causa de la no admisión de alegaciones presentadas fuera de plazo por parte de la actora o de otros interesados o si se llegase a la conclusión —lo que manifiestamente no podía sostenerse en el caso enjuiciado— de que la publicidad del procedimiento y la posibilidad de alegar sobre el mismo hubiese quedado por tal circunstancia gravemente afectada.

4. Eficacia del acto administrativo: notificación

De entre los pronunciamientos jurisprudenciales acerca de la eficacia de los actos administrativos y su notificación, destaca el contenido en la *STS de 11 de noviembre de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), recurso de casación núm. 4370/2001, que analiza la inadmisión, por extemporáneo, de un recurso de alzada ante el Tribunal Económico Administrativo Central, contra el Tribunal Económico Administrativo de Valencia. El Tribunal Supremo concluye que la notificación realizada por el procedimiento edictal era improcedente, por no existir la debida constancia, a cargo del Servicio de Correos, del día y la hora en que se intentó la entrega de los dos repartos consecutivos, así como la hora en que se hizo la entrega del Aviso de Llegada, que normalmente será la misma que la del segundo intento. En definitiva, la resolución no fue debidamente notificada hasta que el Secretario del TEAR de Valencia notificó al representante del particular la resolución del TEAR. Por ello, debe concluirse que el recurso fue interpuesto en plazo.

La notificación edictal resulta procedente, en aplicación del art. 59.4 LRJPAC, cuando realizada la notificación personal, ésta no ha surtido efecto porque el cambio de domicilio del particular no ha sido debidamente comunicado a la Administración. En este sentido, la *STSJ de Murcia de 25 de septiembre de 2009*.

Por último, en lo que se refiere a la notificación edictal, la *STC 32/2009, de 9 de febrero*, se pronuncia sobre los presupuestos para que la notificación por edictos del acuerdo de inicio de expediente sancionador y su respectiva propuesta de resolución constituyan indefensión material constitucionalmente relevante.

5. Eliminación del acto administrativo

5.1. Revisión de oficio

En este periodo también se han dictado sentencias relativas a la eliminación del acto administrativo. En concreto, sobre la naturaleza del procedimiento de revisión de oficio para declarar nulo de pleno derecho un acto administrativo, la *STS de 6 de marzo de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a, que declara que, si concurren

los presupuestos para la estimación de la revisión de oficio instada contra la denegación de dos licencias para la instalación de casinos, dicho procedimiento debe admitirse, aunque se haya interpuesto un recurso anterior, pues entiende que la pretensión de impugnación y la solicitud de revisión por nulidad plena no son identificables. Finalmente, el Tribunal no estima la pretensión, porque no queda claro en la demanda qué causa de nulidad de pleno derecho de las que se relacionan en el art. 62.1 de la LRJPAC se invoca.

Sobre la distinción entre los procedimientos administrativos de revisión de oficio y de rectificación de errores, la *STS de 16 de febrero de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a

También en relación con la revisión de oficio de actos administrativos, la *STS de 27 de noviembre de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), recurso de casación núm. 4389/2005, considera que la simple cita por parte del solicitante de la revisión de oficio de la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.e) LRJPAC, no es causa suficiente para entender que procede el trámite de admisión previsto en el art. 102.3 de la citada ley, y constituye motivo suficiente para casar la sentencia de instancia. No basta dicha mención, sino que el alegato que le sirve de soporte ha de ser el propio de una nulidad plena y eso es precisamente lo que no se produce en este caso. De esta forma, en el caso de autos, el escrito pidiendo la revisión de oficio no se diferenciaba de cualquier escrito de interposición de recursos administrativos ordinarios, por vicios de anulabilidad, y que efectivamente la parte recurrente podría haber fundado sobre los mismos si hubiera recurrido en plazo. La sentencia concluye destacando la naturaleza del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos en los siguientes términos: «Conviene no olvidar que la finalidad que está llamada a cumplir el art. 102 de la Ley 30/1992 es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquéllos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio esencial de tan relevante trascendencia. Ahora bien, no pueden enmascararse como nulidades plenas, lo que constituyen meros vicios de anulabilidad».

Igualmente, en la *STS de 25 de mayo de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a, recurso de casación núm. 248/2006), el objeto litigioso se concreta en determinar si había o no razones para inadmitir la solicitud de revisión de oficio de los instrumentos de gestión y planeamiento y, más en concreto, si es o no cierto que la solicitud de revisión carecía manifiestamente de fundamento. En definitiva, si es o no ajustada a Derecho la sentencia de instancia que confirma la decisión de inadmisión de la revisión de oficio adoptada por el ayuntamiento. El Tribunal Supremo considera que procede declarar no haber lugar al recurso de casación.

Acerca del tiempo transcurrido desde que se produce el acto hasta que se ejercita la acción de revisión de oficio, el Tribunal Supremo en *STS de 30 de septiembre de 2009*, Sala de

lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a, recuerda que, a tenor del art. 106 LRJPAC, las facultades de revisión de los actos administrativos no pueden ser ejercidas, entre otros casos, cuando por el tiempo transcurrido aquel ejercicio resulte contrario a la equidad. En esta línea el Tribunal considera en el caso enjuiciado que los sesenta años transcurridos desde la privación de la propiedad a los recurrentes en virtud de una expropiación forzosa, éstos tuvieron múltiples oportunidades de ejercitar su derecho de defensa invocando la pretendida revisión de oficio del expediente, por lo que no procede estimar su pretensión.

5.2. Recursos administrativos

Conforme a reiterada jurisprudencia, la Audiencia Nacional en *SAN de 18 de septiembre de 2009* hace referencia (FD 1) a la determinación del cómputo del plazo de interposición de los recursos administrativos para declarar conforme a derecho la inadmisión de un recurso administrativo interpuesto extemporáneamente, indicando el más alto tribunal que, cuando se trata de plazos de meses, el cómputo ha de hacerse según el artículo quinto del Código Civil, de fecha a fecha.

En relación con el recurso de alzada, la *STS de 4 de mayo de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a), recurso de casación núm. 259/2006, conoce de la impugnación en la que se pretende obtener la anulación de la liquidación de honorarios que giró un Registrador de la Propiedad, por considerar que las normas que le sirven de fundamento se extralimitan de la delegación que el legislador le hizo al Gobierno para refundir la normativa en esta materia. Se trata del llamado *recurso de alzada per saltum*, reconocido por el art. 107.3 LRJPAC. En este caso en concreto, el Tribunal Supremo concluye considerando que no procede, por no existir la necesaria conexión directa entre la norma cuya nulidad se invoca y el acto administrativo impugnado.

Por su parte, y en relación con el recurso extraordinario de revisión, la *STS de 10 noviembre de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), recurso de casación núm. 4419/2005, considera que no queda justificado, en la sentencia de instancia, que concurra causa alguna para la admisión del recurso extraordinario de revisión, pues la que señala como tal no resulta en realidad incardinable en el art. 118.1.1.^a de la LRJPAC. En efecto, los datos que la Sala de instancia obtiene del testimonio de un testigo podrían haber servido de base para impugnar el acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias; y, de haber existido tal impugnación, allí se habría dilucidado si la Administración había incurrido o no en ilegalidad procedimental o sustantiva al aprobar ese instrumento de planeamiento. Pero, no habiendo existido esa impugnación ordinaria, la sentencia recurrida en ningún momento explica por qué razón la posible concurrencia de una deficiencia procedimental (que no fue aducida por la vía del recurso ordinario) ha de ser ahora considerada como un error de hecho constitutivo de causa para admitir el recurso de revisión. Lejos de estar mínimamente justificado el error de hecho, no cabe descartar que la Administración otorgase la aprobación definitiva porque, aun siendo consciente de que en la tramitación de las Normas Subsidiarias

se habían introducido variaciones, entendió que no constituían modificaciones sustanciales que exigiesen un nuevo trámite de información pública. En todo caso, fuese esa o cualquier otra la razón por la que se acordó la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias, quien considerare contraria a Derecho tal decisión de la Administración pudo y debió aducirlo mediante el correspondiente recurso; pero, no habiéndolo hecho entonces, no resulta aceptable que se reabra el debate so pretexto de un pretendido error de hecho del que no hay justificación, ni siquiera indiciaria.

De aceptarse la conclusión de la Sala de Instancia se llegaría al resultado de que cualquier defecto formal o sustantivo no denunciado por la vía de los recursos ordinarios podría luego ser aducido como causa para el recurso extraordinario de revisión; bastaría para ello con afirmar que fue un error de hecho el que determinó que la Administración no advirtiese la deficiencia en el momento de dictar el acto cuya revisión se pretende. Por esa vía el recurso de revisión quedaría enteramente desnaturalizado, pues su admisión se generalizaría y perdería el carácter de recurso extraordinario que ha querido atribuirle el legislador y que aparece destacado en una reiterada jurisprudencia.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Ley 17/2009, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio

En relación con la actividad administrativa, en general y, en particular, con el procedimiento administrativo, durante 2009, el hito lo constituye la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorporó parcialmente a nuestro jurídico la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. La Ley 17/2009 busca impulsar la mejora de la regulación del sector servicios proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos, todo ello para incentivar la creación de empresas y generar ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos. El objeto de la norma consiste, por tanto, en establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando un nivel elevado de calidad en los servicios. En lo que aquí interesa, la simplificación administrativa consiste en:

- La revisión por parte de las Administraciones Públicas de los procedimientos aplicables al establecimiento y la prestación de servicios.
- La posibilidad de los prestadores de acceder, electrónicamente y a distancia de una «ventanilla única», a toda la información necesaria para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios y a la realización de los trámites preceptivos para ello.

En relación con esta cuestión se han publicado numerosísimos trabajos doctrinales a lo largo del año 2009. Aquí se opta por seleccionar aquellos cuyo contenido está relacionado con el procedimiento administrativo, su simplificación y su aplicación a la Administración local. Entre ellos, se puede citar «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de prestación de servicios: ¿hay espacio para los derechos lingüísticos?», *Revista de Lengua i dret*, núm. 52, 2009 (pp. 205-226). Otros trabajos, más genéricos, son los siguientes: S. MUÑOZ MACHADO, «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2009, también en *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Madrid, octubre 2009 (pp. 297-326); P. SANJUÁN GARCÍA, «La prestación de servicios en la Unión Europea: de la Directiva “Bolkestein” a la “Ley Ómnibus”», *Lex Nova: La Revista*, núm. 59, 2009 (pp. 20-23); R. RIVERO ORTEGA, «Reformas del Derecho Administrativo para 2010: la difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009 (pp. 51-80); A. REINOSO CARRIERO, «La Directiva de Servicios. Dificultades para su transposición», *Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 17, 2009 (pp. 2457-2466); I. MOLINA FLORIDO, «La Directiva de Servicios y las Entidades Locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2009 (pp. 2795-2811); J. HERNÁNDEZ LÓPEZ, «La Directiva de Servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia», *Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2009 (pp. 2772-2793); E. PARICIO RALLO, «Cuestiones jurídicas sobre la aplicación de la Directiva de Servicios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, 2009 (pp. 137-155); «La transposición de la Directiva Bolkestein, la libertad de establecimiento y las competencias de las entidades locales», de F. MORA BONGERA, *Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4 de 2009, 8 (pp. 530-543). También la *Editorial del Boletín del Instituto de Derecho Local (UAM)* núm. 30, abril y mayo 2009, «Líneas para una nueva ordenación general de las actividades y servicios públicos locales», por F. VELASCO CABALLERO. Igualmente, por el mismo autor, la *Editorial del Boletín del Instituto de Derecho Local (UAM)* núm. 32, octubre, noviembre y diciembre de 2009, «El futuro de las licencias municipales».

Con posterioridad, se aprueba la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En concreto, y a lo que a este trabajo interesa, la aprobación de esta Ley supone la modificación, en relación con el procedimiento administrativo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL) y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC). Así, la nueva redacción del art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que adapta dicho artículo a la citada Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, ha introducido la comunicación previa o la declaración responsable como mecanismo ordinario de intervención en el ámbito local, junto a las licencias, que quedarán sujetas, respecto de las actividades de servicios, a los principios incorporados a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Estos principios implican la introducción de nuevas formas de control de la actividad más eficaces,

pero menos gravosas para ciudadanos y empresas. Por tanto, se hacía necesario realizar una modificación de la redacción de los arts. 5 y 22.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, exclusivamente con el fin de adecuar su contenido a lo previsto en la mencionada modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y sin menoscabo de las competencias normativas que corresponden a las CCAA y de la autonomía local. Asimismo, era necesaria la supresión de los arts. 8 y 15.2, dado que son manifiestamente incompatibles con la nueva redacción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, así como con el contenido y principios de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Todas estas modificaciones se llevan a cabo por el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Por su parte, en línea con las importantes modificaciones legislativas antes señaladas, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid aprueba, el 16 de abril de 2009, el proyecto de Ordenanza de Licencias Urbanísticas de Actividades y Negocios, para favorecer el desarrollo de actividades y negocios en la capital, que fue aprobada definitivamente por el Pleno el día 29 de junio de 2009. El objetivo de la ordenanza es mejorar la eficacia de la gestión y el control de las licencias urbanísticas a través de la colaboración con entidades privadas acreditadas. Las entidades colaboradoras estarán sometidas a supervisión de la entidad de acreditación y del ayuntamiento y deberán responsabilizarse de todas sus actuaciones y contar con procedimientos específicos para el tratamiento de reclamación que puedan presentar sus clientes. Además, el nuevo texto pretende racionalizar el sistema de tramitación mediante la reducción del número de procedimientos, el aumento de las actuaciones sujetas a comunicación previa y la simplificación de trámites. Para ello, el sistema de tramitación se articula en torno a tres procedimientos: ordinario común, ordinario abreviado y procedimiento para la implantación o modificación de actividades. Las demás solicitudes se tramitarán como actuación comunicada.

Igualmente, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modifica la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los servicios públicos. Esta Ley es desarrollada parcialmente por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre. Por otro lado, en cumplimiento de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los servicios públicos, y dentro del Plan de Administración Electrónica (2008-2011), la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid está rediseñando sus procedimientos administrativos, para facilitar las relaciones de ciudadanos y empresas con la Administración y evitar así la presentación física de los documentos en sus dependencias. Un total de 100 procedimientos, principalmente subvenciones, recursos, registros y autorizaciones, pueden solicitarse *on line* desde el 1 de enero de 2010.

También vinculado con lo anterior, en relación con las nuevas tecnologías y su implantación en el ámbito local, el 4 de marzo de 2009, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información presentó el estudio «Estado

de las TIC en la Administración local», que forma parte de la estrategia del Gobierno para impulsar el cumplimiento de la Ley de Administración Electrónica, que reconoce a los ciudadanos su derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. En este informe se destaca que el 96 por 100 de la población española puede tramitar expedientes con la Administración local a través de Internet, vía que emplean ya diez millones de internautas. Además, el 79 por 100 de la población puede acceder a algún servicio de participación ciudadana y el 74 por 100 de los ayuntamientos de más de 15.000 habitantes ofrecen a las empresas información por Internet relativa a creación de negocios, contratación pública, ayudas o subvenciones. El informe pone también de manifiesto la existencia de notables diferencias entre las distintas tipologías de Administraciones Locales en función de su tamaño poblacional y de sus recursos económicos. En concreto, señala que los municipios que sobrepasan los 30.000 habitantes destinan un volumen de recursos económicos y humanos a la mejora de sus tecnologías, superior al resto.

Por último, en este año se ha publicado el libro editado por DAPP, Publicaciones Periódicas (ed.), *Estudios, Informes y Resoluciones Judiciales de Grandes ayuntamientos* (Pamplona, 2009), que incluye, entre su contenido, un apartado en el que se recogen pronunciamientos de grandes ayuntamientos relativos a «Procedimiento». En concreto, cuestiones como el establecimiento de la denominada «ventanilla única», ejercicio de la potestad sancionadora, expedición de certificaciones y copias de documentos y autenticación de las mismas, naturaleza de los recursos administrativos contra actos de gestión tributaria, posibilidad y formalidades de encomienda de gestión, modificación del número de distritos, creación de consejo local para el desarrollo económico y el empleo, etcétera. Y, en relación con procedimientos administrativos especiales, se puede citar el estudio «Protección de datos en la prestación de servicios locales», de M.^a ARIAS POU, *Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5 de 2009 (pp. 686-701).

2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

En cuanto a la jurisprudencia dictada en relación con el procedimiento administrativo, al igual que sucede con la relativa al acto administrativo, en realidad no existen pronunciamientos que sean especialmente determinantes, llamativos o específicos del ámbito local. Tan sólo cabe señalar aquí la *STS de 25 de marzo de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), sobre un procedimiento administrativo de segregación de un municipio, su tramitación y requerimiento para completar el mismo. En la Sentencia se declara la necesidad de que la resolución efectiva del procedimiento se adopte por el órgano administrativo competente para la admisión o denegación de la petición, esto es, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. También sobre alteración de términos municipales (segregación de parte del territorio para agregarlo a otro municipio limítrofe), la *STS de 3 de noviembre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, que declara procedente la denegación de esta petición, por

no quedar claramente determinada la zona territorial que la entidad local accionante pretende anexionar a su territorio, ni objetiva y adecuadamente acreditada la causa para la segregación.

Junto a lo anterior, sí pueden reseñarse aquellas sentencias que, a lo largo del año 2009, se han referido a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciados.

2.1. *Iniciación del procedimiento*

La *STS de 11 de mayo de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), conoce de la impugnación de un proceso selectivo de personal de la Administración pública. Sostiene el Tribunal Supremo que el tribunal calificador de las pruebas debió subsanar el escrito presentado por el candidato mediante la aplicación del art. 71 de la LRJPAC. Sin embargo, no nos encontramos con un procedimiento iniciado a instancia de parte, regido por los arts. 70 y 71 LRJPAC, sino ante un procedimiento iniciado de oficio y, además, ante un procedimiento en concurrencia, donde los interesados han de acreditar sus méritos dentro de un plazo determinado. Por lo que es evidente que, sin necesidad de negar tajantemente la posibilidad de aplicación de dicho precepto en alguna circunstancia, no es de aplicación en el presente caso. Y, además, la falta de utilización de este precepto no puede servir para dar por buenos unos méritos no acreditados, ni la inaplicación por el tribunal calificador de dicho precepto, en su caso, puede perjudicar a terceros, que se ven preteridos por dicha circunstancia.

2.2. *Principios de publicidad, transparencia y audiencia a los interesados en la tramitación del expediente administrativo*

Estos principios que rigen el procedimiento administrativo, son aplicados por los tribunales en el caso de los procedimientos de solicitud de apertura de farmacia. Así se deriva de la *STS de 23 de septiembre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, en la que se enjuicia en casación una Sentencia del Tribunal de instancia que anula la resolución de un Director General de Farmacia de una Comunidad Autónoma y se ordena retrotraer el expediente administrativo al apreciar «un vicio de forma causante de indefensión, no a la recurrente, sino a todos los interesados, como son los que presentaron solicitudes anteriores a la suya y que no han tenido ni siquiera noticias de que había un señor (*sic*) que había solicitado con posterioridad, pudiendo influir en sus expedientes que aún no son firmes en vía administrativa, por lo que se le está conculcando el derecho a la defensa de sus legítimos intereses, motivo por el cual se debe retrotraer el expediente administrativo, a fin de que le sea dado trámite de audiencia a los otros interesados por si quisieran personarse en el expediente y formular las alegaciones que hubieran de hacer para la mejor defensa de sus derechos». Por lo mismo, entiende el Tribunal debe darse publicidad de la solicitud, para que otros farmacéuticos se pudieran

personar en el expediente y alegar sus méritos con el fin de valorarlos y adjudicar la oficina de farmacia, si procediera, al farmacéutico con mejor derecho.

En procedimientos iniciados de oficio también resultan aplicables estos principios. Así, la *STS de 30 de septiembre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, en el caso de un procedimiento de clasificación de terrenos incluidos en la vía pecuaria, en la que se reconoce expresamente que a los propietarios de los predios afectados por el expediente de clasificación, indudablemente interesados en el procedimiento administrativo correspondiente, se les deben notificar dichos actos. En esta misma sentencia se recuerda que según reiterada jurisprudencia los defectos o irregularidades formales en la tramitación de los procedimientos administrativos resultan trascendentes en la medida que a través de ellos se genera una situación de indefensión real y efectiva, más allá de la meramente formal.

2.3. Silencio

Durante este período se ha dictado una abundante jurisprudencia sobre el silencio administrativo. En relación con el fundamento de esta figura se pronuncia la *SAN de 8 de octubre de 2009*, siguiendo doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo: «En este contexto resulta claro que, en los casos de silencio administrativo positivo, si la resolución denegatoria no es notificada al interesado antes de que precluya el plazo para dictarla, quedará enervada por la resolución “ficta”, de carácter positivo, producida anteriormente por el simple transcurso del tiempo y por ministerio de la Ley».

En cuanto al cómputo del plazo en el silencio positivo, a juicio del Tribunal supremo, *STS de 29 de septiembre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, la determinación del *dies a quo* hay que referirla a la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su aprobación. Esto tiene lugar cuando se acredita que el documento fue entregado personalmente a los responsables del órgano administrativo autonómico al que iban destinados, por más que su incorporación formal al expediente no se produjese hasta un momento posterior.

En relación con las consecuencias del silencio administrativo sobre las resoluciones administrativas tardías, se pronuncia la *STS de 6 de octubre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, en relación con el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Liérganes contra el acuerdo del Consejo de Ministros, dictado fuera del plazo previsto para resolver, por el que se declara la utilidad pública y se aprueba el proyecto de ejecución de la línea eléctrica aérea a 400 kV, doble circuito, «Penagos-Güeñes», en las provincias de Cantabria y Vizcaya. El transcurso de un plazo para resolver sólo implicará, en su caso, la anulabilidad de la resolución dictada ya transcurrido el mismo cuando así lo imponga la naturaleza de término o plazo. Y nada hay en el procedimiento de que se trata que implique la anulación de la declaración de utilidad pública una vez transcurrido el referido plazo, que sólo tiene la finalidad común de permitir la reacción del recurrente frente a la inacción de la Administración.

La *Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de septiembre de 2009* se pronuncia sobre los efectos del silencio en relación con el procedimiento de reclamación de intereses de demora en procedimiento expropiatorio, que es un procedimiento iniciado de oficio. De esta manera, a juicio de la sentencia, aunque dubitativamente, debería aplicarse lo previsto en el art. 44.1 LRJPAC. Para llegar a esa decisión, la Audiencia considera que resulta aplicable la doctrina de la STS de fecha 28 de febrero de 2007 que, resumidamente, consideró que, «como no existía procedimiento administrativo específico para la petición de intereses en relación a la cantidad adeudada derivada de un contrato y que dicha petición no era sino una incidencia en la ejecución del propio contrato de obra, siendo el procedimiento de contratación un procedimiento iniciado de oficio, la falta de resolución en plazo tenía efecto negativo».

2.4. Finalización del procedimiento

En relación con la caducidad del procedimiento, la *STS de 1 de diciembre de 2009* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), recurso de casación núm. 1099/2008, estima el recurso de casación y también el recurso contencioso-administrativo del que trae causa frente a la resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía que acordó retirar a la entidad recurrente el reconocimiento como Organización de Productos Cítricos. La Sentencia del Tribunal Supremo afirma que la Administración debió declarar la caducidad del procedimiento dado que transcurrieron más de seis meses entre la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento y la de notificación de la resolución que le puso fin.

Sólo se interrumpe la prescripción, a juicio del Tribunal Supremo, en la *STS de 18 de septiembre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, cuando se realizan actuaciones inspectoras o actos tendencialmente ordenados a iniciar o perseguir los respectivos procedimientos administrativos que, sin responder meramente a la finalidad de interrumpir la prescripción, contribuyan efectivamente a la liquidación, recaudación del tributo o a la imposición de sanción. Esto se declara en el marco de un procedimiento sancionador por infracción tributaria. A estos efectos, el Tribunal, siguiendo jurisprudencia anterior, analiza las diligencias presuntamente interruptoras de la prescripción a fin de llegar, en unos casos, a la conclusión de su naturaleza interruptora de la prescripción, y, en otros, a que carecen de ella.

La caducidad no tiene lugar en el caso del que conoce la *STS de 30 de septiembre de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a por las mismas razones que ya indicó el tribunal en una sentencia anterior de *6 de julio de 2009*. En ella se consideró que la norma aplicable para apreciar la concurrencia de esa supuesta caducidad es la LRJPAC, pero en su redacción original, ya que el procedimiento administrativo concernido comenzó antes de la entrada en vigor de la reforma de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999 (que se produjo el 14 de abril de 1999), siendo, pues, de aplicación al caso su Disposición Transitoria Segunda, párrafo primero, que señaló que «a los procedimientos

iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior». En este caso ésta no resulta ser una cuestión indiferente para el Tribunal, ya que a su juicio, entre una y otra Ley existían diferencias relevantes en cuanto a la caducidad de los procedimientos: «El art. 44.2 LRJ-PAC, después de la reforma realizada por Ley 4/1999, no se refiere, como el anterior art. 43.4 (de la redacción originaria de la Ley), a procedimientos iniciados de oficio “no susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos”, sino, pura y simplemente, de procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen», lo que permite referir la naturaleza y efectos del procedimiento no a la ciudadanía en general sino a la persona concreta afectada por la actuación administrativa. Por tanto, la aplicación de uno u otro precepto puede conducir a conclusiones diferentes. Así las cosas, siendo aplicable al caso la LRJ-PAC en su redacción originaria, el precepto verdaderamente relevante para apreciar la caducidad del expediente es el citado art. 43.4, donde se establecía, en lo que ahora interesa, que «cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada». Y partiendo de esta base, es claro que la propia y específica naturaleza del procedimiento de clasificación, en cuanto a través del mismo «se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria» (art. 7 de la Ley 3/1995), siendo las vías pecuarias bienes de dominio público (art. 2), promueve y defiende intereses generales que revierten en beneficio de los ciudadanos, y esta constatación es la que nos lleva a excluir, en definitiva, la aplicabilidad del tan citado art. 43.4 al caso. En aplicación de esta doctrina, el Tribunal deja al margen la cuestión de si el expediente administrativo se tramitó o no fuera de plazo, puesto que concluye que no resulta de aplicación al mismo el instituto de la caducidad.

También sobre la caducidad del procedimiento se pronuncia la *STS de 9 de febrero de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, en un supuesto de imposición de una sanción a un magistrado por incumplimiento injustificado de los plazos legalmente establecidos para dictar resolución, tomando en consideración la evolución legislativa que se ha producido en relación con la regulación de la caducidad en los procedimientos sancionadores. En consecuencia, el Tribunal considera que el art. 44.2 de la LRJPAC es aplicable supletoriamente a los procedimientos disciplinarios del personal al servicio de la Administración.

2.5. Anulación de procedimiento administrativo

La *STS de 2 de junio de 2009*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, se pronuncia sobre el recurso núm. 1073/2000, que se interpuso contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación que fijaba el justiprecio de los bienes y derechos que

se vieron afectados por la expropiación realizada por un ayuntamiento. La sociedad recurrente pretende que se declare la nulidad del acto impugnado, al no proceder la expropiación de los terrenos litigiosos. El Tribunal considera que es de aplicación al caso el criterio ya establecido por la Sentencia de 5 de diciembre de 2007, estimando el recurso contencioso-administrativo en el sentido de anular el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, en atención a la nulidad del expediente expropiatorio, que alcanza a dicho acuerdo de fijación de justiprecio pues la anulación de los actos administrativos por los que se aprueba el planeamiento urbanístico del que trae causa la expropiación, deja sin efecto ni valor alguno las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación, desapareciendo la *causa expropriandi* y acarreado todo ello la nulidad del procedimiento expropiatorio, incluida la determinación del justiprecio, como ya afirma una jurisprudencia anterior que esta sentencia también cita. Este criterio es aplicable al caso, en cuanto la anulación, por Sentencia del Tribunal Supremo, del acuerdo del ayuntamiento que aprobó definitivamente el establecimiento de reserva de terrenos para su adquisición con destino al Patrimonio Municipal del Suelo, supuso la desaparición sobrevenida de la *causa expropriandi* y con ello la nulidad del procedimiento expropiatorio, incluido el acto de fijación del justiprecio por el Jurado de Expropiación.