



Roj: **STS 4161/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:4161**

Id Cendoj: **28079130052020100347**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **03/12/2020**

Nº de Recurso: **8332/2019**

Nº de Resolución: **1667/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ BAL 659/2019,**  
**ATS 2590/2020,**  
**STS 4161/2020**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.667/2020**

Fecha de sentencia: 03/12/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8332/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/11/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.ILLES BALEARSA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8332/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1667/2020**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 3 de diciembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 8332/2019 interpuesto por D. Arturo representado por la procuradora Sra. Campins Crespi y bajo la dirección letrada de D. Joan Picó Tauler contra la sentencia nº 393/19, de 16 de septiembre por la que se desestima el recurso de apelación nº 85/19 deducido frente a la sentencia nº 379/18, de 31 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Palma de Mallorca, que estimaba parcialmente el Procedimiento Ordinario nº 61/15 interpuesto por el recurrente contra la resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca) de 4 de marzo de 2015, que acordaba imponerle una sanción de multa por importe de 30.277,00 € por la comisión de una infracción, consistente en la ejecución de obras sin licencia. Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar, representado por el procurador Sr. Vázquez Guillén y asistido por el letrado D. Josep Melia Ques.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares dictó sentencia nº 393/19, de 16 de septiembre, por la que, desestimando el recurso de apelación nº 85/19 deducido frente a la sentencia nº 379/18, de 31 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Palma de Mallorca, se estima parcialmente el Procedimiento Ordinario nº 61/15 interpuesto por la representación procesal de D. Arturo contra la resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca) de 4 de marzo de 2015, que acordó imponer al recurrente una sanción de multa por importe de 30.277,00 € por la comisión de una infracción, consistente en la ejecución de obras sin licencia en el inmueble sito en parcela NUM000, ref. catastral NUM002, t.m de Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca), respecto de las cuales se acuerda igualmente la demolición -Expte. Urbanismo NUM003

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Por la representación procesal de D. Arturo se presentó escrito de preparación de recurso de casación contra la mencionada sentencia en el cual, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada, denunció las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales: Arts. 42.1 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (vigentes 21.1 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Como supuesto de interés casacional objetivo ex art. 88.2 y 88.3 LJCA se invocó el 88.3.a), "*cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia*".

### TERCERO.Admisión del recurso.-

Mediante auto de 19 de diciembre de 2019, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 13 de marzo de 2020, acordando:

<< **PRIMERO.** Admitir a trámite el recurso de casación nº 8332/2019 preparado por la representación procesal de D. Arturo frente a la sentencia nº 393/19 -16 de septiembre- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares por la que, desestimando el recurso de apelación nº 85/19 deducido frente a la sentencia nº 379/18 -31 de octubre- del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Palma de Mallorca, se estima parcialmente el Procedimiento Ordinario nº 61/15 interpuesto por el recurrente contra la resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca) -4 de marzo de 2015-, que acordó imponer al recurrente una sanción de multa por importe de 30.277,00 € por la comisión de una infracción, consistente en la ejecución de obras sin licencia en el inmueble sito en parcela



NUM000 , ref. catastral NUM002 , t.m de Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca), respecto de las cuales se acuerda igualmente la demolición -Expte. Urbanismo NUM003 **SEGUNDO.** Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

· Si habiendo incoado la Administración un procedimiento sancionador o de intervención susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, y habiendo transcurrido su plazo reglado de tramitación sin haber resuelto de forma expresa el mismo, cabe entender declarada de forma tácita su caducidad mediante la incoación de un nuevo procedimiento de análogo objeto o, en todo caso, la caducidad ha de acordarse de forma expresa y previa a la incoación del nuevo expediente.

**TERCERO.** Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otra/s si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes:

· Arts. 21.1 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (derogados 42.1 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

**CUARTO.** Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

**QUINTO.** Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

**SEXTO.** Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de D. Arturo con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico <<[...] dicte sentencia por la que se declare haber lugar al presente recurso, se case y anule la Sentencia impugnada y, con estimación del recurso contencioso administrativo (pedimento principal) planteado ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears en autos núm. 85/2019, se declare la nulidad y se deje por tanto sin efecto el Acuerdo de la Junta de Gobierno del *Ajuntament de Sant Llorenç des Cardassar*- Mallorca, adoptado en sesión núm. JGL 2015/6, de fecha 4 de marzo de 2015, dictado en sede del expediente administrativo identificado como Urbanisme 2014/210 y cuya resolución de inicio es de fecha 13 de noviembre 2014.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a la representación procesal del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar, se presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, solicitando se dicte sentencia desestimatoria del recurso.

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 24 de noviembre de 2020, en cuyo acto tuvo lugar su celebración , habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentación.**

Se interpone el presente recurso de casación 8.332/2.019 por Don Arturo , contra la sentencia 393/2019, de 16 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en el recurso de apelación 85/2019; que había sido promovido por el mencionado recurrente, en impugnación de la sentencia 379/2.018, de 31 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de los de Palma de Mallorca, en el procedimiento ordinario 61/2.015, que había sido interpuesto por dicho recurrente contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca), adoptado en sesión de 4 de marzo de 2.015 (Expediente NUM003 ), por el que se le declara responsable de una infracción urbanística y se le imponía una sanción de multa en cuantía de 30.277,00 €; así como la obligación de proceder a demolición de las obras ilícitas ejecutadas en una edificación existente en una finca de su propiedad, en el término municipal del referido municipio –parcela NUM000 –, en terrenos clasificados como rústico de régimen general (SRG), sin contar con la preceptiva licencia urbanística.

En efecto, a tenor de lo que hace constar en la resolución impugnada, el recurrente había procedido, hacía el año 2.008, a la ejecución de obras de transformación en vivienda de una edificación existente en la mencionada



finca de su propiedad, en terrenos clasificados como rústicos, careciendo de la preceptiva licencia urbanística. La Corporación municipal consideró que la mencionada conducta era constitutiva de una infracción en materia de urbanismo que, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Balear 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística, debería ser sancionada con multa del 50 al 100 por 100 del valor de la obra ejecutada, que se consideraba ascendía a 65.554 €; imponiéndose la multa en la cuantía ya mencionada. Así mismo se le requería para que procediese a la demolición de las obras ejecutadas.

La sentencia del Juzgado estima en parte el recurso contencioso-administrativo y, anulando la resolución impugnada, reduce el importe de la sanción de multa a la cantidad de 12.595,39 €, por considerar inferior el valor de la edificación construida; manteniendo las restantes decisiones de la Administración. Los fundamentos de la decisión del Juzgado estaba motivada en la valoración de la prueba pericial aportada a los autos, en relación al coste de las obras de transformación de edificación, que se concluye ascendía a la cantidad de 25.190,77 €, aplicando la sanción de multa en el mismo porcentaje que la Administración en su resolución.

Interpuesto el recurso de apelación por el sancionado, la Sala de Baleares, en la sentencia aquí recurrida, desestima el recurso y confirma la sentencia de instancia. En la fundamentación de dicha sentencia se razona que procedía mantener la decisión de la primera instancia, por ser procedente la valoración de las pruebas que se había realizado por el Juzgado, en relación con el coste de las obras, así como en relación a la fecha de su finalización, a los efectos de excluir la caducidad de la obligación de restablecimiento de la legalidad urbanísticas alterada, que se sostenía por el recurrente. Por otro lado, en el fundamento tercero de la sentencia del Tribunal territorial, se examina la alegación del recurrente sobre la pretendida nulidad de la resolución sancionadora por vicios de procedimiento, que es el debate que trasciende a este recurso de casación, a tenor de lo que se delimita en el auto de admisión. Se declara al respecto, tras describir detalladamente lo actuado por la Administración:

"Respecto a la defectuosa tramitación del expediente administrativo seguido. En la fecha que se inicia el expediente de infracción urbanística mediante el dictado del Decreto de Alcaldía de 13 de noviembre de 2014, está vigente la ley 2/2014 de 25 de marzo de régimen del suelo de les Illes Balears que en sus artículos 150, 151 y siguientes, obliga a la Administración una vez detectada la ejecución de unas obras contraviniendo la legalidad urbanística a adecuarla a la legalidad. Dispone el artículo 151:

[...]

"Pues bien, el procedimiento establecido en el artículo 151 de la ley se ha seguido correctamente ya que la parte fue requerida de legalización en el plazo de dos meses dándosele además trámite de alegaciones, y ni solicitó la legalización de la construcción ni formuló alegaciones. A continuación se dictó propuesta de resolución por el Instructor en la que se proponía una multa pecuniaria por la comisión de una infracción urbanística del artículo 45 de la LDU y también la demolición de lo ilegalmente construido, habiendo sido correctamente notificada esa propuesta a la parte que presentó alegaciones, tras lo cual se dictó la correspondiente resolución final en la que se acordó la demolición de la obra ejecutada sin licencia y la imposición de una multa.

"El hecho de que el 2 de julio de 2013 el Alcalde Presidente de la Corporación de Sant Ll.orenc dictara resolución iniciando un expediente con idéntico objeto que el que aquí nos ocupa, contra el hoy recurrente, no supone ninguna ilegalidad, porque es claro que como sea que el plazo para tramitar y resolver esos expedientes es de un año, no ha demostrado la parte recurrente que el Ayuntamiento hubiera dictado más resoluciones en ese expediente primero más que la resolución de inicio que fue notificada a las parte el 11 de julio de 2013. En definitiva ese expediente había caducado a fecha de 13 de noviembre de 2014, cuando se inicia el que se ha tramitado hasta el dictado de la resolución que aquí se impugna. No consta en autos ni en el expediente administrativo, y la parte actora tampoco nos lo dice, que en dicho expediente primero, además del Decreto dictado el 2 de julio de 2013 se hubieran realizado más actuaciones o informes técnicos. Por el contrario, los informes que se han emitido en el expediente que aquí analizamos, son de fecha posterior al dictado de la Resolución de noviembre de 2014 que es cuando se inició el segundo expediente administrativo por la construcción ejecutada sin licencia en la parcela NUM000 del TM de Sant Ll.orenc.

"Nos dice el apelante que se han vulnerado los artículos 6 y 8 del Decreto 141/1994 lo cual no compartimos porque el Decreto de Alcaldía nº 33 1/2014 de 13 de noviembre de 2014 que inicio el expediente de infracción urbanística identifica los hechos denunciados, requiere al propietario de la parcela para su legalización en el plazo de dos meses, le da trámite de audiencia, le notifica quien es el instructor a efectos de posibles recusaciones, igualmente le señala que el órgano competente para la resolución es la Alcaldía y le indica que los hechos pueden ser presuntamente constitutivos de una infracción grave prevista en el artículo 176-3 de la Ley 2/2014, así como la sanción la prevista en el artículo 186 de esa misma ley.



"En definitiva la parte ha tenido oportunidad de ser oído y defenderse a lo largo de todo el procedimiento, tanto en lo que afecta a lo que es la restauración de la legalidad por la ejecución de las obras sin licencia, como en lo relativo a la infracción que se le imputa por dicha obra ilegalmente ejecutada.

"Nos dice que infringe el procedimiento seguido artículo 13 del RD 139811994 y debemos contestar que el expediente de restauración de legalidad no es un expediente sancionador, ya que lo que busca es la adecuación de la realidad a la legalidad urbanística infringida siendo de aplicación lo dispuesto en la ley 2/2014 del suelo aplicable a tenor de la fecha de los hechos. En lo que afecta al expediente sancionador por la infracción derivada de la ilegalidad urbanística cometida, si es de aplicación el Decreto 14/1994 regulador del ejercicio de la potestad sancionadora en este territorio. Aquí ocurre que si bien se pudo haber tramitado separadamente el expediente sancionador del de restauración de la legalidad, el Ayuntamiento ha tramitado un solo expediente, en el que se ha procedido a la vez a acordar la restauración de la legalidad y a sancionar por la conducta infractora. Pero ello no supone ningún defecto, porque la Administración ha respetado todos los derechos del recurrente, que ha podido ejercitar su derecho de defensa y el derecho a ser oído con carácter previo a resolver..."

Teniendo en cuenta la decisión y motivación de la sentencia de instancia, se prepara recurso de casación por el originario recurrente ante la Sala sentenciadora, que fue admitido a trámite por auto de esta Sala Tercera, de 13 de marzo de 2020, declarando que la cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia que procedía era, como ya se dijo antes, determinar si para la incoación de un nuevo procedimiento sancionador o de actos de gravamen, por caducidad de uno anterior, es requisito ineludible haberse declarado formalmente la caducidad del primeramente tramitado.

Como preceptos a examinar para la fijación de la jurisprudencia delimitada se indican los artículos 21.1º y 25 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de otros que se considerasen procedentes al examinar la cuestión casacional.

En el escrito de interposición se aduce por la defensa del recurrente que la Administración está obligada a dictar la resolución expresa que fuera procedente en todos los procedimientos que inicie, conforme se impone en el artículo 21.1º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, exigencia que es aplicable en aquellos supuestos en que deba declararse la caducidad del procedimiento. Por ello, en el caso de autos, la Corporación Municipal demandada estaba obligada, antes de proceder a la iniciación de un nuevo procedimiento por los mismos hechos, a dictar la resolución motivada y expresa de terminación por caducidad del primeramente incoado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 25.1º del mencionado Texto Legal, ese deber de la Administración de dictar resolución expresa y motivada se refuerza en los supuestos en que haya transcurrido el plazo para resolver, cuando el procedimiento se haya iniciado de oficio, como es el caso de autos. La relevancia de la mencionada resolución expresa acordando la caducidad del procedimiento inicialmente incoado es que no podrán producirse los efectos de dicha caducidad, establecidos en el artículo 95.1º de la mencionada Ley de procedimiento, esto es, la no interrupción de la prescripción de las acciones de la Administración, en el caso de autos, ni se haya podido llevar a cabo el archivo de ese previo procedimiento.

Se considera que no puede confundirse, como se reprocha a la sentencia recurrida, entre el archivo de las actuaciones y la caducidad, porque mientras no se acuerde ésta no puede ordenarse aquella. Tampoco se consideran admisibles los argumentos que se dan por la Sala sentenciadora de que al recurrente no se le ha ocasionado merma alguna del derecho de defensa porque, de un lado, se opone la correcta tramitación del nuevo procedimiento, que no puede subsanar la nulidad del procedimiento iniciado con anterioridad; de otro lado, que los derechos de defensa real y efectiva solo son admisibles en un procedimiento válido, que no lo es en el caso de autos. En esa misma línea, se considera que la existencia de esa dualidad de procedimiento, que resultan jurídicamente inadmisibles, comporta la nulidad de ambos.

Se termina suplicando que se acoja la interpretación propuesta respecto de los preceptos cuestionados, se estime el recurso de casación, anulando la sentencia recurrida y, dictando otra en sustitución, se estime el recurso de apelación interpuesto y se anule la resolución originariamente impugnada.

Ha comparecido en el recurso, para oponerse al mismo, la representación del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar, que considera que la caducidad del procedimiento se produce por el mero transcurso de los plazos legalmente establecidos sin haberse dictado la resolución definitiva, lo cual comporta la finalización "ex lege" del procedimiento, constituyendo una forma más de terminación del mismo por causa imputable a la Administración, con el efecto automático de su archivo, sin que sea ya posible que en ese procedimiento caducado se dicte resolución alguna. Al margen de todo ello, es manifiesto que en el caso de autos no se le ha ocasionado indefensión alguna al recurrente.



## SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional. La caducidad de los procedimientos administrativos.

Conforme a lo que ya se ha expuesto, la cuestión que se ha delimitado como de interés casacional objetivo es determinar si, tras iniciarse un procedimiento y haber transcurrido el plazo para dictar resolución definitiva, es admisible iniciar un nuevo procedimiento sin dictar resolución expresa declarando la prescripción del anterior. Y para no perdernos en ese debate, debemos tener presente, incluso ahora al examinar la cuestión casacional suscitada, los hechos que concurren en el caso de autos, que aparecen recogidos con exhaustividad en la sentencia recurrida. En síntesis y a los efectos del debate que ahora se suscita, lo relevante es que el recurrente había procedido a la ampliación de una " caseta de aperos", ubicada en terrenos de uso " rústico general" transformando la originaria edificación de una vivienda unifamiliar, sin haber obtenido la preceptiva licencia urbanística. Y ante tales hechos, que no se niegan, se inician las actuaciones procedimentales en fecha 2 de julio de 2013, en que se dicta un decreto por la Alcaldía acordando; en primer lugar, requerir al recurrente para que, en el plazo de dos meses, procediera a solicitar la licencia correspondiente a las obras ejecutadas; en segundo lugar, acordar la incoación del procedimiento sancionador por la infracción cometida de ejecutar las obras sin licencia.

Sin que contasen actuaciones algunas en relación con la mencionada resolución sobre la apertura de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística y sancionador; en fecha 10 de noviembre de 2014 se requiere al arquitecto técnico municipal para que emita informe sobre la inspección de la mencionada obra y su ejecución, así como sobre la posibilidad de su legalización y la fecha en que se habían ejecutado dichas obras, en concreto, si se habían realizado con posterioridad al año 2008 y sin que constase la solicitud de licencia de obras. Tres días después de emitido el mencionado informe, en fecha 13 de ese mismo mes de noviembre de 2014, se dicta un decreto municipal requiriendo nuevamente al recurrente para que procediese, en el plazo de dos meses, a solicitar la licencia urbanística y a la apertura del procedimiento sancionador.

A la vista de esas actuaciones, lo que se sostiene por el Ayuntamiento demandado, ya desde la actuación en vía administrativa, es que se habría producido la caducidad de los dos primeros procedimientos iniciados en 2013 –restablecimiento y sancionador–, resultando procedente la apertura de otros nuevos procedimiento con idénticos objetos, aun cuando ni se hubiera dictado resolución alguna haciendo tal declaración ni se hiciera constancia alguna en la resolución ordenando la reapertura a dicha caducidad.

A vista de esa actuación municipal, todo el debate que se suscita en esta casación está motivado porque considera la defensa del recurrente, ya desde la demanda en primera instancia, que se habría producido la nulidad de ambos procedimientos, porque, sin haberse declarado la caducidad de los procedimientos iniciales se había procedido a la apertura de otros nuevos procedimientos que, se consideran, estaban ab initio viciados de nulidad de pleno derecho por omisión del trámite esencial de no haberse acordado formalmente la caducidad de los iniciales.

Suscitado el debate en la forma expuesta, ya sabemos por su transcripción lo que termina por declarar la Sala de instancia, esto es, sin descartar los hechos expuestos, se considera que no procede estimar ni la nulidad ni la anulabilidad de la resolución impugnada, porque no se había ocasionado indefensión al recurrente, en cuanto no se habían omitido trámites esenciales en el procedimiento tramitado y no se le había ocasionado indefensión al interesado.

Como ha de concluirse de lo expuesto, la cuestión que centra esta casación está referida a la institución de la caducidad de los procedimientos administrativos por lo que no está de más hacer algunas consideraciones al respecto.

La caducidad no es sino uno de los efectos que el paso del tiempo tiene sobre los procedimientos administrativos. Las Administraciones públicas, en cuanto que personas jurídicas, están necesitadas de configurar su voluntad de manera compleja con una serie de actos de las personas físicas por las que actúan, integradas en los órganos administrativos. Para ello se exigen una serie de formalidades legalmente establecidas, que integran el procedimiento administrativo, que constituye, conviene recordarlo, una exigencia básica en dicha actuación de las Administraciones, como se impone ya al máximo nivel normativo en el artículo 105.c) de la Constitución, al exigir que los actos administrativos se adopten " a través" del procedimiento, que se regulan por la ley.

Uno de las mayores críticas doctrinales y jurisprudenciales en la regulación del procedimiento administrativo en nuestro Derecho ha sido la secular indefinición en cuanto a la incidencia del tiempo en su desarrollo. Sabido es la problemática generada con la regulación que se establecía al respecto en la vieja Ley de 1956 que, pese al avance que supuso, no contenía en su regulación una mínima exigencia en orden a esa influencia del tiempo sobre los procedimientos, siendo de recordar las situaciones de absoluta indefensión de los ciudadanos que, bien en vía de petición pero, sobre todo, en el ejercicio de potestades de gravamen, en especial las



sancionadoras, iniciado el procedimiento, quedaban su tramitación a la disponibilidad temporal del personal encargado de su tramitación, disponibilidad que dado el secular cúmulo de trabajo para el personal encargado de la misma, terminaba siendo un auténtica incertidumbre para los ciudadanos. La Administración podría iniciar el procedimiento sin que existiera garantía alguna del tiempo para tramitarlo, por lo que solo el instituto de la prescripción de la potestad, o del derecho del particular, podría resolver esa incertidumbre, lo cual era ya complejo, entre otras cosas por la paradoja que se generaba, dado que el procedimiento suspendía la prescripción, entrando el ciudadano en un círculo vicioso de inadmisibles aceptación por el Derecho.

A esa situación vino a poner término ya la Ley 30/1992 y, con mejores técnicas, ha sido reforzada en la vigente de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que ha previsto despejar, en todo caso, las dudas sobre la demora en la tramitación de los procedimientos administrativos.

Con el nuevo sistema ya instaurado en aquella Ley de procedimiento de 1992, después de casi cuarenta años de la inicial, mantenido en la actual norma reguladora, la Administración, al iniciar los procedimientos, bien para decidir las peticiones de los ciudadanos, bien para ejercer sus potestades de gravamen, en especial las sancionadoras, no está ya habilitada para su tramitación de manera indefinida. Lo declara ya de manera taxativa el artículo 21.1º de la Ley cuando dispone que todos los procedimientos administrativos han de concluir por resolución expresa, no cabe mantener indefinidamente sin decisión un procedimiento una vez que se ha iniciado. Pero además de esa exigencia, se impone que, en todos los procedimientos, esa resolución expresa ha de dictarse en el plazo de tres meses, salvo que se disponga un plazo superior en la normativa singular, que para exceder de seis meses requiere una norma con rango de Ley (artículo 21.2º).

Con ello quedarían, en principio, salvaguardados los derechos de los interesados en los procedimientos, en cuanto en el plazo mencionado debía resolverse, bien su petición, computándose el plazo desde que quedara registrada la misma en los registros de la Administración; bien el gravamen que, en base a las potestades administrativas conferidas, pudieran serle impuesto, a contar desde que la Administración procediera a la incoación del procedimiento.

Ahora bien, las buenas intenciones del Legislador al determinar esa exigencia perentoria de resolución expresa de los procedimientos, es evidente que chocarían con la tradicional carencia de medios de la Administración para dicha tramitación diligente, de ahí que el mismo Legislador estableciera, de una parte, la responsabilidad del personal funcionario encargado de la tramitación por la demora en la tramitación de los procedimientos en el plazo establecido (artículo 21.6º); pero por esa circunstancia, el mismo legislador mantuvo la regulación de los supuestos en que, pese a esa responsabilidad, la Administración no dictara la resolución expresa en el plazo establecido. Pues bien, es esta faceta la que ahora nos interesa concretar.

Dejando al margen ahora, porque no trasciende al debate, los supuestos en que no se dictara la resolución expresa en plazo de los procedimientos iniciados en vía de petición a instancia de los ciudadanos; en los supuestos de actos de gravamen, en especial los sancionadores, iniciados de oficio por la Administración, de no dictarse resolución expresa en los plazos señalados, comporta, no ya la prescripción de la potestad sancionadora, como ocurría, no sin complicaciones legales, bajo la vigencia de la Ley de 1956, sino que se ocasiona la caducidad del procedimiento (artículo 25.1º.b), que es una institución bien diferente, como reiteradamente declaro la jurisprudencia.

La prescripción lo es de la potestad, en el caso de la Administración, o del derecho, en el caso de los ciudadanos, es decir, del aspecto sustantivo del objeto del procedimiento; en tanto que la caducidad, afecta al procedimiento directamente, porque afecta exclusivamente a éste, en el que se acciona dicha potestad o se decidía sobre el derecho de los ciudadanos; circunstancia de indudable trascendencia porque la caducidad no afectaba a la potestad o al derecho cuestionado en el procedimiento ni, por tanto, a la prescripción del mismo, sin perjuicio de la incidencia de los procedimientos que sean declarados caducados.

En ese esquema, la caducidad vendría a suponer la terminación del procedimiento por el mero transcurso del tiempo, por el mero hecho de no dictarse la resolución –que es la que le pone fin– en el plazo establecido. Ahora bien, en cuanto que resolución que pone fin al procedimiento y sin perjuicio de producirse por el mero transcurso del tiempo, es lo cierto que esa finalización ha de producirse, formalmente, con la correspondiente resolución que lo declare de manera expresa. Que ello es así, lo pone de manifiesto ya el artículo 21.1º cuando exige a la Administración dictar esa resolución, en cualquier clase de procedimiento; pero lo exige de manera expresa el mencionado artículo 25.1º.b) cuando impone la necesidad de que la caducidad deba acordarse mediante resolución en la que se declare, de manera expresa, con el subsiguiente efecto de declaración del archivo de las actuaciones, con la importante consecuencia, sobre las potestades accionadas, de que el plazo suspendido por la iniciación de ese procedimiento, luego declarado caducado, no interrumpe el plazo de prescripción de dichas potestades (artículo 95.3º).



Lo que interesa destacar de lo expuesto es que, conforme a dicha regulación legal, la caducidad comporta una causa de terminación de los procedimientos, pero no genera, por sí misma, dicha terminación, porque requiere una resolución expresa que la declare, pudiendo incluso la Administración, pese a concurrir el presupuesto de hecho, que es objetivo, rechazarla en supuestos excepcionales (artículo 95.4º). Y ello es consecuente con los efectos de la caducidad, que no es sino una forma de terminación del procedimiento, de una terminación anormal, podríamos decir, como con otra terminología y salvando las diferencias, se establece para el proceso contencioso en su Ley reguladora.

En suma, de lo expuesto hemos de concluir que, en tanto no se haya dictado la resolución expresa declarando la terminación del procedimiento por caducidad, el procedimiento en que se ejerciten potestades de gravamen, ha de considerarse vigente, por más que hubiese transcurrido el plazo de caducidad, porque no es el mero transcurso del plazo el que genera la terminación del procedimiento –será su presupuesto–, sino la resolución que así lo ordena.

Estamos en situación de acercarnos al debate suscitado en este recurso como cuestión casacional, que no es sino determinar si la Administración puede reiniciar un nuevo procedimiento sin haber declarado la caducidad de uno previo. Pues bien, conforme a lo expuesto, si el mero transcurso del plazo no comporta, por sí solo, la caducidad del procedimiento, sino que para su efectividad debe ser declarada por resolución expresa, es manifiesto que en tales supuestos, no es que se haya reiniciado un nuevo procedimiento sino que, en realidad, se trata del mismo procedimiento. Admitamos, y ya sería anormal porque de nada serviría la regulación de la caducidad, que en una misma resolución y conforme autoriza el artículo 95, la Administración acuerde a un mismo tiempo la caducidad del procedimiento ya iniciado, la incoación de un nuevo procedimiento y el mantenimiento de las actuaciones " *cuyo contenido se hubieran contenido igual*"; pero lo que no es admisible es pretender un modo de decisión implícita, de una resolución tácita, en la incoación de un nuevo procedimiento de la caducidad del anterior. Ni lo autoriza precepto alguno, sino todo lo contrario, como hemos expuesto, ni es respetuoso con los derechos de los ciudadanos.

Aun cabría añadir un efecto perverso de aceptarse la posibilidad de iniciar nuevos procedimientos por el mero transcurso del tiempo de los ya iniciados anteriormente sin que se haya declarado expresamente su caducidad. Nos referimos al hecho de que no pueden existir dos procedimientos administrativos con un mismo ámbito subjetivo y objetivo, no es pensable en el ámbito del procedimiento administrativo una situación equiparable a la litispendencia, porque es la misma Administración, bien que sometida al principio de legalidad, juez y parte de la decisión y estaría fuera de toda lógica permitir dos procedimientos con esas identidades. Lo que se quiere decir es que se trataría de un solo procedimiento, uno ya caducado, pero no declarada la caducidad; y uno nuevo que sustituiría al anterior. Pues bien, si no hay un acto formal que separe ambos procedimientos, archivando uno e incoando otro, esa duplicidad es inadmisibles y contradictoria, lo que obliga a concluir que en esas situaciones lo que hace la Administración es pura y simplemente obviar toda la normativa sobre los plazos que impone el Legislador para la tramitación, porque bastaría con que en un mismo procedimiento, cuando esté a punto de caducar por el transcurso de los plazos, ordenar una nueva reiniciación, pero del mismo procedimiento, con lo cual se burlaría toda la regulación y la finalidad de la institución de la caducidad, que no ha sido fácil de imponer el Legislador a nuestra Administración, en garantía de los derechos de los ciudadanos. Y es que, a la postre, si de un mismo procedimiento se trata, es lo cierto que en un procedimiento ya caducado por el transcurso del tiempo ya solo cabe adoptar una única decisión, una resolución que le pone fin, cual es la declaración formal de la caducidad del mismo y su archivo, sin que puedan dictarse resolución alguna de contenido distinto, menos aún, una resolución ordenando su reinicio que es lo que en definitiva sucedería de admitir la opción de reinicio sin declaración formal de caducidad.

Y no está de más traer a colación el principio a la buena administración que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde la sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020/, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en articular con le impone los principios de sometimiento " *pleno*" a la ley y al Derecho . Y en ese sentido, es apreciable la inspiración de la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al referirse a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.





Pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento. Y en relación con eso, con el procedimiento, no puede olvidarse que cuando el antes mencionado precepto comunitario delimita este derecho fundamental, lo hace con la expresa referencia al derecho de los ciudadanos a que sus " asuntos" se " traten... dentro de un plazo razonable"; por lo que cabría suscitar la pregunta de cómo se garantizaría ese derecho si la Administración desconoce la imposición legal y procede a continuar actuando en un procedimiento caducado como si dicha caducidad no se hubiera producido, dictando resoluciones que debemos considerar tácitamente como reapertura de un nuevo procedimiento. Sería volver a los tiempos, felizmente superados, preconstitucionales de tan nefasta trascendencia para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración; porque si admitiésemos que la Administración puede seguir actuando en un procedimiento materialmente caducado, pero formalmente vigente, debemos concluir que el tiempo transcurrido, no es que comporte la caducidad del pretendido ser el primer procedimiento, sino del único procedimiento existente, es decir, de todo el procedimiento, el inicial y el pretendido reiniciado. Y con ello se dejaría sin eficacia alguna la institución de la caducidad, con su importante relevancia para los derechos de los ciudadanos; lo cual es tanto más contradictorio cuando, como hemos expuesto, está clara la regulación legal en favor de esa protección de los ciudadanos que debe servir para zanjar ese debate. Y deberá añadirse a lo expuesto un nuevo argumento, no de menor trascendencia que los anteriores, vinculado al antes mencionado artículo 53 de la vigente Ley de procedimiento administrativo, cuando al reconocer los derechos de los ciudadanos que se relacionan con la Administración, establece en su párrafo primero el derecho de estos a " conocer... el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dice ni notifique resolución expresa en plazo"; y la única forma de tener ese conocimiento cuando el efecto de esa ausencia de resolución es la caducidad del procedimiento, es mediante el dictado de la resolución que así lo declara y su posterior notificación formal al interesado.

### **TERCERO. Propuesta sobre la cuestión que suscita interés casacional para la formación de la jurisprudencia.**

Conforme a lo expuesto, debemos concluir, en relación con la cuestión casacional, que para la reapertura de un procedimiento administrativo en que se ejercitan potestades de gravamen, existiendo uno previo que debe considerarse caducado, es necesario una previa resolución administrativa expresa declarando la caducidad del inicial, sin que, mientras tanto, pueda considerarse que se trate de un nuevo procedimiento.

### **CUARTO. Examen de las pretensiones accionadas en el proceso.**

Fijada la doctrina a efectos de establecer la jurisprudencia sobre la cuestión suscitada, debemos proceder al examen de las pretensiones accionadas en el proceso, siguiendo el mandato impuesto en el artículo 93 de nuestra Ley procesal. Dichas pretensiones no son otras que la ya inicialmente expuestas por el demandante en la instancia, de que se dejaran sin efecto tanto la sanción de multa como la orden de restablecimiento de la legalidad urbanística alterada que se imponen en la resolución inicialmente recurrida. Y dichas pretensiones encuentran su fundamento, en el razonar del recurrente, en el vicio de nulidad que comporta el hecho de que el previo procedimiento iniciado por el Ayuntamiento no fue formalmente declarado caducado, habiéndose procedido directamente a la incoación del nuevo procedimiento. Se ha dejado constancia de lo expuesto anteriormente, incluso consta con exhaustividad en la sentencia recurrida.

Suscitado el debate en la forma expuesta no ofrece dudas a la Sala que es aplicable lo antes concluido y considerar que no podía el Ayuntamiento demandado, aquí recurrido, haber procedido, sin más, a la continuación del procedimiento que había iniciado, que debía considerarse caducado, siguiendo los trámites subsiguientes a aquel primero. Incluso cabe concluir de los fundamentos de la Sala de instancia, que el mismo Tribunal sentenciador llega también a esa conclusión; pero que se rechazan sus últimas consecuencias de anulación porque, como quiera que ese vicio de procedimiento no ha ocasionado indefensión, debe considerarse como una mera irregularidad formal no invalidante y termina por desestimar la pretensión. Dicho argumento, nos referiremos posteriormente a él, estaría fundado en la interpretación conjunta de los artículos 47.1º.e) y 48.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; lo cual lleva a la conclusión de que vicio de procedimiento hay, quedando centrada ahora la cuestión en sus efectos.

Suscitado el debate en la forma expuesta, es cierto que una jurisprudencia inconcusa de este Tribunal Supremo ha venido haciendo una interpretación integradora de los vicios de procedimiento y su relevancia a los efectos de la legalidad de los actos que se dictan en ellos. Se parte de una teoría sustancialista de dichos vicios, que tiene su fundamento básico en que las formas no tienen en nuestro Derecho una finalidad en sí mismas, sino que dichas formalidades han de examinarse en función de su finalidad que, en el caso del procedimiento administrativo, no es sino la garantía de acierto para la Administración, de adoptar la resolución más ajustada a la legalidad a que está sometida la Administración y, de otra parte, de evitar la indefensión de los ciudadanos,



que no vean mermados sus derechos a hacer alegaciones y proponer pruebas en su defensa al adoptar esa decisión.

Esa interpretación es la que inspira la regulación legal sobre los vicios de procedimiento a los efectos de la concurrencia de la nulidad o anulabilidad de los actos. En efecto, la interpretación conjunta del artículo 47.1º.e) y 48 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, llevaría a esa conclusión. Dichos preceptos, como los que le precedieron con igual contenido en las Leyes de procedimiento anteriores a la actual, llevan a la conclusión de que sólo en aquellos supuestos en que los actos de adoptaran de plano, esto es, sin trámite alguno del procedimiento impuesto legalmente, vicia el acto de nulidad de pleno derecho, como impone el primero de los preceptos examinados, que condiciona la nulidad a prescindir "total y absolutamente" de trámite procedimentales.

Fuera de esos supuestos extremos, los defectos de forma solo pueden afectar a la legalidad de los actos por la vía de la anulabilidad que, conforme al artículo 48 ya citado, se genera por el mero hecho de haberse vulnerado en la tramitación del procedimiento cualquier norma que fuera aplicable. Ahora bien, para viciar el acto de anulabilidad, es requisito imprescindible que el vicio formal haya ocasionado indefensión a los ciudadanos; indefensión que no puede quedar al arbitrio de los afectados, porque con ello se afectaría la eficacia de los actos y a la propia seguridad jurídica, sino que ha de estimarse que se trata de una real y efectiva indefensión, que ha de valorarse en función de las posibilidades que los afectados por los actos, pese al vicio formal, hayan visto mermadas sus derechos de hacer alegaciones en contra de lo pretendido por la Administración con el objeto del procedimiento, o habérsele limitado la aportación de medios de prueba en defensa de sus derechos.

Pues bien, fuera de esos supuestos, los vicios de forma no tienen virtualidad para privar de eficacia a los actos administrativos, constituyendo, en su caso, meras irregularidades no invalidantes. Y en ese sentido, dando un paso más, la jurisprudencia, como ya recordaba la sentencia 2160/1991, de 15 de julio, dictada en el recurso 756/1986 (ECLI:ES:TS:1991:7728), aconsejaba que deben los Tribunales de lo Contencioso evitar declarar nulidades por defectos formales cuando sea previsible que la Administración, una vez subsanados los referidos defectos formales, estuviera habilitada para dictar un acto de idéntico contenido, por ser procedente conforme al derecho material aplicable; llegando incluso a verse afectado el derecho fundamental a la tutela, como señala la sentencia de 21 de enero de 1991 (ECLI:ES:TS:1991:300).

Pues bien, esa sería la justificación a la que llega la Sala de instancia en la sentencia que se revisa; considerar que, pese a la omisión formal de no haberse declarado la caducidad del procedimiento inicialmente incoado al recurrente, que se acepta por el Tribunal a quo, el hecho de haberse procedido a la apertura de otro nuevo no le ha ocasionado indefensión alguna y, por tanto, debe considerarse que se trata de una irregularidad formal no invalidante y, por tanto, se confirma la plena eficacia del acto objeto de impugnación.

A la vista de lo expuesto considera este Tribunal que han de hacerse algunas consideraciones, que han de comenzar por señalar que la mencionada interpretación sustancialista de los defectos de procedimiento no puede constituir un cheque en blanco en favor de la Administración, en que todo vale con tal de que, a la postre, se haya dado oportunidad a los interesados en el procedimiento de haber podido hacer alegaciones y aportar prueba. Y debe señalarse en ese sentido, que, en no pocos casos, examinar cuando esa mera irregularidad formal no ha generado una merma de los derechos de defensa, constituye una situación que no siempre puede apreciarse si se toman en consideración el momento en que la deficiencia formal se produce y no cuando se examina a posteriori al revisar la legalidad del acto. No se olvide que la tramitación del procedimiento para adoptar actos administrativos es una exigencia legal que entronca ya en la misma Constitución, que vincula a todos pero, en este aspecto, con mayor intensidad a los poderes públicos.

Y si hemos de atenernos al caso de autos, es cierto que al recurrente se le autorizó que pudiera hacer alegaciones y aportar pruebas, que las aportó, al procedimiento; pero no es menos cierto que también la Administración estaba obligada a tramitar el procedimiento en la forma impuesta legalmente; que no fue lo que aconteció. En efecto, en la forma en que han quedado expuestas las actuaciones y, en concreto, al no haberse declarado la caducidad del procedimiento inicialmente incoado, la única solución admisible es que dicha caducidad no se ha producido. Esa declaración es algo que se argumenta una vez judicializado el acto, lo que consta en el expediente, como concluye el Tribunal sentenciador, es una orden de inicio (legalización y apertura), un informe pericial subsiguiente casi un año después, nuevo acto de requerimiento e inicio y desarrollo hasta dictar la resolución impugnada. Porque, nunca nadie cuestionó que la primera resolución de 2013 hubiera quedado ineficaz, menos que lo hubiera quedado por caducidad de aquel procedimiento. Pero es que, además, en la forma en que se desarrolla ese único procedimiento, es difícil apreciar cómo habría afectado a los derechos de defensa del ciudadano. Lo que no cabe dudar es que la Administración aprovechó esa confusión para incorporar al expediente del procedimiento un informe técnico para, conforme a él, ahora sí, dictar la nueva orden de incoación y requerimiento de legalización, informe que no se comprende que no hubiese incorporado, u ordenar su emisión, al dictar la primera resolución de inicio del procedimiento.



Pero lo que lleva al ánimo de este Tribunal a estimar no aplicable la doctrina antes expuesta sobre las irregularidades formales no invalidantes al presente caso, es que lo cuestionado desde el inicio por el recurrente eran circunstancias a las que afectaba sobre manera la iniciación temprana del procedimiento. Nos referimos a que el debate que se había suscitado por el recurrente fue la fecha de conclusión de las obras, de indudable trascendencia, y el coste de las edificaciones, que se decían inferiores al pretendido por la Corporación municipal demandada; cuestiones que ciertamente que se examinan y deciden en las sentencias de instancia y respecto de cuyas conclusiones nada podemos decir, por hacer exclusión el recurso de casación de las cuestiones de mero hecho ( artículo 87.bis.1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y que si se traen a colación es por poner de manifiesto la incidencia que las irregularidades apreciadas trascienden al debate de autos.

Por las razones expuestas, debe estimarse el presente recurso de casación y, anulando la sentencia recurrida; estimar el recurso de apelación y anular la resolución inicialmente impugnada.

#### **QUINTO. Costas procesales.-**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. Y en relación a las costas devengadas en el recurso de apelación, al considerarse que existen serias dudas de derecho sobre las cuestiones suscitadas en este proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tampoco procede hacer concreta imposición; debiendo mantenerse ese mismo criterio para las de primera instancia, como ya declaro la sentencia el Juzgado

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Que la propuesta sobre la cuestión que suscita interés casacional que se suscita en el presente recurso de casación 8332/2019, es la reseñada en el fundamento cuarto de esta sentencia.

Segundo. Conforme a dicha propuesta, ha lugar al presente recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Don Arturo , contra la sentencia 393/2019, de 16 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en el recurso de apelación 85/2019, reseñado en el primer fundamento.

Tercero. Declaramos sin valor ni efecto alguno la mencionada sentencia.

Cuarto. En su consecuencia, debemos estimar y estimamos el recurso de apelación interpuesto por el mencionado recurrente contra la sentencia 379/2018, de 31 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de los de Palma de Mallorca, en el procedimiento ordinario 61/2015, interpuesto por el Sr. Arturo contra la resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca), de 4 de marzo de 2.015, mencionado en el primer fundamento, anulando la mencionada resolución por no estar ajustada al ordenamiento jurídico.

Quinto. No procede hacer concreta imposición de costas de este recurso ni del de apelación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde

Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy

Francisco Javier Borrego Borrego Ángeles Huet de Sande

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy**, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.