



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 - VALLADOLID**

**Expediente: 155/2020 Actuación de oficio**

**Asunto: Caducidad de los expedientes de restauración de la legalidad / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente**

Ilmo. Sr:

Como V.I conoce, y así se ha puesto de manifiesto en los distintos Informes anuales de esta Institución, la mayoría de las quejas presentadas en materia de urbanismo se refieren a la protección de la legalidad urbanística. En concreto, resulta del Informe anual 2018 que en esta materia se presentaron cuarenta y una quejas (101 en materia de urbanismo) y se formularon veinticuatro resoluciones (de un total de cincuenta y tres). Por lo demás, y según los datos provisionales del año 2019, corresponden a la protección de la legalidad treinta y una quejas (de un total de 106) y diecisiete resoluciones (de un total de treinta y nueve). Estos datos ponen de manifiesto la importancia cuantitativa de la protección de la legalidad urbanística tanto desde el punto de vista de las quejas presentadas, como de las resoluciones emitidas.

Precisamente en dicho ámbito (protección de la legalidad) son frecuentes los supuestos en los que se ha constatado la existencia de obras en curso de ejecución o terminadas, en unos casos sin licencia y en otros no amparadas en la licencia otorgada. En el primer caso (obras en curso de ejecución) el Procurador del Común ha instado a las respectivas corporaciones a ordenar la inmediata paralización de las mismas, y en ambos casos, a incoar y resolver los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad y sancionadores, o solamente a resolver los mismos si ya se hubieran incoado.

En concreto, y ya en relación con los expedientes de restauración de la legalidad y sancionadores, se ha planteado con frecuencia la problemática relativa a la caducidad de los citados expedientes (caducidad con la que se pretende "asegurar que una vez iniciado el procedimiento la Administración no sobrepase el plazo de que dispone para resolver").

El artículo 117.5 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el artículo 358 del Decreto 22/2004, de 29 enero, por el que se aprueba el



Reglamento de Urbanismo de Castilla y León establecen que el plazo para resolver el procedimiento sancionador será de 6 meses desde su inicio, prorrogable por otros 3 meses por acuerdo del órgano que acordó la incoación, y que, transcurridos dichos plazos sin que se hubiera dictado y notificado la resolución, se entenderá caducado el procedimiento sancionador y deberá iniciarse uno nuevo si la infracción no hubiera prescrito.

Sin embargo, ni la Ley 5/1999 ni el Decreto 22/2004 establecen el plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad (como sí establecen, sin embargo, el plazo para resolver el procedimiento sancionador -6 meses prorrogable por otros 3 meses-).

Por otro lado, el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses los cuales, en los procedimientos iniciados de oficio, se contarán desde la fecha del acuerdo de iniciación, en los mismos términos, por lo demás, que el artículo 42.3 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo. Pero también es cierto que el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 señala que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, así como que este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea (redactado en los mismos términos que el artículo 42.2 de Ley 30/1992).

En definitiva, por un lado, ni la Ley 5/1999 ni el Decreto 22/2004 establecen el plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad, y por otro, al menos en teoría, podría aplicarse, en defecto del mismo, el plazo de tres meses que contempla el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, o el de seis meses a que se refiere el artículo 21.2 de la Ley 39/2015.

La problemática planteada ha dado lugar a varios recursos judiciales que han sido resueltos por nuestro Tribunal Superior de Justicia. La STSJCYL de 14 de Julio de 2016 considera que *«El plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad de que se trata no es de "tres meses", sino de "seis meses" al que se refiere el art. 42.2 de la Ley 30/1992 (...) No puede ser de "tres meses" el plazo de caducidad en el procedimiento de restauración de la legalidad, toda vez que "tres meses" es el plazo que se contempla en el art. 343.3 RUCyL para que pueda solicitarse, una vez iniciado ese procedimiento, la correspondiente licencia, respecto de la que, además, han de emitirse los informes procedentes para su resolución»*. En la misma línea se ha pronunciado la más reciente STSJCYL de 9 de mayo de 2019 que añade *«Esta*



*interpretación está en línea con lo señalado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 26 de mayo de 2010 (casación 2846/2006) en los supuestos -como aquí sucede- en los que la legislación aplicable -en este caso LUCyL y RUCyL- no contempla expresamente un plazo de caducidad respecto del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, pero establece una serie de trámites que, desde su incoación, superan el de los tres meses, de manera que ha de entenderse que las normas reguladoras del procedimiento (en este caso por lo previsto en el citado art. 343.3 RUCyL) fijan un plazo superior a tres meses para dictar resolución expresa, por lo que es de aplicación el plazo de "seis meses" previsto en el art. 42.2 LRJAP -ahora art. 21.2 de la citada Ley 39/2015 - al no contemplarse un plazo superior en una norma con rango de Ley ni en una norma comunitaria europea».*

No obstante, es cierto que el artículo 21.3 de la Ley 39/2015 dispone que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo éste será de tres meses y que hemos constatado (como consecuencia de la tramitación de las quejas presentadas) que dicho plazo se ha considerado aplicable para declarar la caducidad de los expedientes de restauración de la legalidad (por ejemplo, por el Ayuntamiento de XXX -XXX- en el expediente **20180358** o por el Ayuntamiento de XXX -XXX- en el expediente **20182067**).

Además, y respecto a esta cuestión (caducidad de los expedientes de restauración de la legalidad), existía una consolidada doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -Sentencia de 31 de marzo de 2014, Sentencia de 4 de octubre de 2012, Sentencia de 4 de septiembre de 2007 y Sentencia de 29 de mayo de 2007- que se ha tenido en cuenta en diversas Resoluciones de esta Procuraduría según la cual el instituto de la caducidad no se aplicaba a los expedientes de restauración de la legalidad cuando se referían a obras ilegalizables y que ha sido alegada por algún Ayuntamiento en sus respuestas a nuestros escritos (por ejemplo, el Ayuntamiento de XXX -XXX- en el expediente **20150085**). Si bien es cierto, también, que dicha doctrina ha sido objeto de rectificación en la STSJCYL de 23 de marzo de 2015 (*"Por todo ello procede, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia citada, rectificar el criterio mantenido por esta Sala en las sentencias que se mencionan en la apelada"*).

Por lo tanto, en virtud de todo lo expuesto, y a juicio de esta Institución, entendemos que sería conveniente que, en futuras modificaciones de la Ley 5/1999 y del Decreto 22/2004, se valore establecer el plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad; en la línea, por lo demás, de los procedimientos sancionadores respecto de los cuales la citada normativa contempla expresamente dicho plazo (artículo 117.5 de la Ley 5/1999 y artículo 358 del Decreto 22/2004).

En este sentido, y a título de ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid establece en el artículo 194 (*Legalización de actos de*



*edificación o uso del suelo en curso de ejecución*) y en el artículo 195 (*Actos de edificación o uso del suelo ya finalizados, sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas*) que el plazo máximo de notificación de la resolución de dichos procedimientos será de diez meses. También la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana contempla un plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística (el artículo 240.2 dispone que el plazo máximo para notificar y resolver el expediente de restauración de la legalidad será de 6 meses, concretando dicho precepto legal el momento a partir del cual comenzará a contarse dicho plazo).

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Que por parte de ese Centro Directivo, y en futuras modificaciones normativas de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y del Decreto 22/2004, de 29 enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, se valore la conveniencia de establecer un plazo de caducidad para resolver los procedimientos de restauración de la legalidad; en la línea, por lo demás, de los procedimientos sancionadores respecto de los cuales la citada normativa contempla expresamente dicho plazo (artículos 117.5 de la Ley 5/1999 y 358 del Decreto 22/2004).**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López