



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Salamanca)

Asunto: Caducidad de expediente sancionador / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **3732/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión al expediente sancionador tramitado por ese Ayuntamiento con motivo de la realización de las obras en el desvío de la carretera comarcal XXX, que une las localidades de XXX y XXX (Salamanca), extracción de material de préstamo realizado en las parcelas XXX del polígono XXX de XXX, con desmonte de especies arbóreas y una gran volumetría de movimiento de tierras y desvío de la línea eléctrica, careciendo de la preceptiva licencia urbanística.

Según manifestaciones del autor de la queja, *“el ayuntamiento de XXX, tras las denuncias realizadas y los informes recibidos, decidió en febrero de 2017 abrir un expediente sancionador a la empresa XXX por realizar las obras sin la licencia preceptiva. Dicho expediente sancionador caducó ya que no se llevó a término la resolución del mismo”*, argumentando el Ayuntamiento la carencia de medios para realizarlo y lamentando el reclamante que *“Las actuaciones realizadas prescriban por la falta de voluntad de esa administración en sancionar a la XXX”*.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento en solicitud de información en relación con los siguientes puntos relativos a la problemática que constituye el objeto de queja:

- Informe sobre la veracidad y constancia que existe en esa entidad local sobre los hechos expuestos en el encabezado del presente escrito.

- Copia de cuanta documentación obrara en su poder relativa a los expedientes urbanísticos tramitados -de restauración de la legalidad y sancionadores- en relación a la licencia que ampara la ejecución de obras realizadas en el desvío de la carretera comarcal XXX que une las localidades de XXX y XXX (Salamanca), incluyendo los informes técnicos y jurídicos emitidos.



- Indicación de los motivos por los que caducó el expediente objeto de queja y valoración de esa administración local de atender las pretensiones del reclamante y continuar con la citada sanción.

En atención a dicha petición de información se remitió informe del alcalde de esa corporación municipal, al que se adjuntó la documentación relacionada con la problemática planteada en el presente expediente, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 9 de diciembre de 2020, en el cual se hacía constar que:

“Se remite la información que obra al efecto en el Ayuntamiento de XXX, señalando que constan unos hechos constitutivos de infracción administrativa por el que se inició el expediente pertinente en febrero de 2017 y del cual en junio de 2019 se declaró su caducidad debido al paso del tiempo legal establecido para su tramitación sin resolución por ausencia de Secretario en este Ayuntamiento.

Por el Pleno del Ayuntamiento se ha acordado la apertura de un nuevo procedimiento sancionador, el cual se está tramitando”.

Pues bien, a la vista de la información obtenida de esa Administración local y también de la proporcionada por el autor de la queja, se pueden enunciar los siguientes documentos relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la problemática planteada:

1.- Acta de la sesión extraordinaria celebrada por el Pleno del Ayuntamiento el día 7 de febrero de 2020, en el que se acuerda por unanimidad iniciar el correspondiente expediente sancionador por comisión de infracción urbanística contra XXX ante la denuncia del Seprona, por carecer de licencia urbanística y ser insuficiente la declaración responsable de obra acreditada por el promotor.

2.- Informes de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo n.º XXX de fecha 9 de febrero de 2017, determinando que las obras promovidas por XXX requerían de una autorización de uso excepcional previa a la licencia urbanística o declaración responsable.

3.- Decreto de la Alcaldía de esa Corporación municipal de 17 de febrero de 2017, por el que se ordenó la paralización de las obras y el inicio del procedimiento de restauración de legalidad y sancionador de la infracción urbanística.

4.- Informe del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación de Salamanca de 31 de enero de 2018, emitido a petición del Ayuntamiento, en relación con la apertura y tramitación de los anteriores procedimientos.



5.- Resolución de Alcaldía de 25 de junio de 2019 por la que se declaró la caducidad de los expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionador y archivo de los mismos.

En consecuencia, procede realizar las siguientes consideraciones conforme a las facultades conferidas al Procurador del Común por la Ley 2/94, de 9 de marzo, modificada por Ley 11/2001 de 22 de noviembre y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León:

En primer lugar, debe de ponerse de manifiesto que, ese Ayuntamiento tuvo conocimiento mediante la presentación de la denuncia del Seprona, de que se estaban ejecutando obras sin licencia, presupuesto de la aplicación del artículo 113 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León que lleva por rúbrica "*Protección de la legalidad frente a actos en ejecución*" y del artículo 341 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León relativo a los "*actos en ejecución sin licencia urbanística*".

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 113 de la Ley 5/1999 y el artículo 341 del Decreto 22/2004, el Ayuntamiento dispuso entonces:

a) La paralización de los actos en ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo.

b) La incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad.

Además, y de conformidad con ambos preceptos normativos, la paralización de los actos en ejecución obliga al promotor a retirar, antes de cinco días, los materiales y maquinaria y al Ayuntamiento (tanto si el promotor no procede a la retirada, como si no paraliza los trabajos) a adoptar las siguientes medidas cautelares: a) Precintado del recinto de las obras, y en especial, de su acceso. b) Retirada de los materiales y de la maquinaria que se consideren necesarios, a costa del promotor c) Orden de corte de suministro a las entidades prestadoras de los servicios de suministro de agua, energía eléctrica, gas y telecomunicaciones.

En concreto, y ya en relación con los expedientes de restauración de la legalidad y sancionadores, debe tenerse en cuenta que el artículo 117.5 de la Ley 5/1999 y el artículo 358 del Decreto 22/2004, establecen que el plazo para resolver el procedimiento sancionador será de 6 meses desde su inicio, prorrogable por otros 3 meses 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.



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.

Ahora bien, resulta de la documentación remitida que los expedientes de restauración de la legalidad y sancionador se iniciaron (precisamente en virtud del Decreto de la Alcaldía de 17 de febrero de 2017) pero los mismos no fueron resueltos, produciéndose su caducidad por el transcurso del plazo máximo señalado sin haberse dictado su resolución.

En segundo lugar, cabe destacar que, según el precitado informe municipal y la documentación adjunta, en concreto, los informes de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de fecha 9 de febrero de 2017, resultan acreditadas las irregularidades en la ejecución de las obras promovidas por XXX al carecer de la **previa autorización administrativa de uso excepcional** de suelo rústico. En este sentido, el artículo 23.2 de la ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, relativo a los derechos en suelo rústico, permite que se puedan autorizar los usos excepcionales tasados en el mismo, atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial. Algunos de estos usos excepcionales en suelo rústico son los relativos al objeto de la presente queja:

“b) Actividades extractivas de rocas y minerales industriales, minería metálica, rocas ornamentales, productos de cantera y aguas minerales y termales, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a todas las citadas.

b bis) Minería energética y demás actividades extractivas no citadas en el apartado anterior, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas.

c) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, conservación y servicio”.

No podemos dejar de tener en cuenta que el artículo 111.3 de la Ley 5/1999, establece que la Administración de la Comunidad Autónoma ejercerá competencias de protección de la legalidad urbanística en cuanto afecte a intereses supramunicipales, en



especial en cuanto a las parcelaciones y demás usos del suelo rústico prohibidos o sujetos a autorización. Además, el artículo 3.1 del Decreto 24/2013, de 27 de junio, que regula las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León establece que las citadas Comisiones ejercerán las siguientes funciones en sus respectivas provincias:

e) Autorizar los usos excepcionales en suelo rústico, así como los usos de carácter provisional, cuando dicha autorización corresponda a la Administración de la Comunidad.

g) Asesorar a los demás órganos y departamentos de la Administración de la Comunidad, así como a las restantes Administraciones públicas, en todas las materias relacionadas con la aplicación de la normativa sobre urbanismo, en especial en lo relativo a la elaboración, aprobación y ejecución del planeamiento urbanístico.

Respecto a los plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas la Ley 7/2014, de 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, vigente desde el 19 de octubre de 2014, modificó el artículo 121.1 de la Ley 5/1999, ampliando dichos plazos y estableciendo diez años para las muy graves, ocho años para las graves y cuatro años para las leves (en la redacción anterior del citado precepto legal, el plazo de prescripción para las infracciones graves y muy graves era de cuatro años, y para las infracciones leves de un año).

El artículo 121.3 a) del mismo texto legal añade que el cómputo de los plazos de prescripción se iniciará, en general, en la fecha en la que aparezcan signos físicos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción, según se determine reglamentariamente; y el apartado b) dispone que, cuando se trate de infracciones derivadas de una actividad continuada, el cómputo de los plazos de prescripción se iniciará en la fecha de finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma.

Precisamente en relación con lo expuesto debe tenerse en cuenta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 16 de junio de 2008, la cual considera conformes a derecho las sanciones impuestas por la Delegación Territorial de Palencia a France Telecom España, S.A (instalación de antenas en suelo rústico sin contar con autorización). La Sociedad alegaba la prescripción de las infracciones con cita del artículo 121.1 de la Ley 5/1999, 4 años para las infracciones graves y muy graves y 1 año para las leves y del artículo 121.3 a) de la misma Ley según el cual el cómputo de los plazos de prescripción se iniciará en la fecha en la que aparezcan signos físicos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la 4 infracción. En definitiva, consideraba que *“el plazo prescriptivo debe comenzar a contarse desde el*



momento de instalación material de las antenas que, al contar con mástiles de 30 o 40 metros de altura, eran perfectamente detectables”.

Sin embargo, dicho pronunciamiento judicial tiene en cuenta que el artículo 121.3 b) de la Ley 5/1999 señala, como ha quedado expuesto, que cuando se trate de infracciones derivadas de una actividad continuada el cómputo de los plazos de prescripción se iniciará en la fecha de finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma. Y añade *“Este es el criterio que la Sala considera correcto pues la utilización del suelo para un uso excepcional que precisa autorización administrativa, sin haberla obtenido, constituye un comportamiento ilegal continuado hasta que se obtiene la autorización necesaria”.*

Esta misma Sentencia considera que *“realizar instalaciones antes de obtener la previa autorización de uso excepcional en suelo rústico”* constituye una infracción tipificada en el artículo 115.1 b) 3º de la Ley 5/1999, calificada como infracción grave.

Finalmente, procede concluir señalando que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede determinar responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de sus servicios (STSJCyL de 14 de noviembre de 2003). Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, por parte de ese Ayuntamiento debe proceder a la mayor brevedad posible, para dar cumplimiento a la obligación de protección de la legalidad urbanística, a incoar y resolver los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad y sancionadores de la infracción urbanística una vez constada la ejecución irregular.

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**:

Primero.- Que ese Ayuntamiento tenga en cuenta que la utilización del suelo rústico para un uso excepcional que precisa autorización administrativa, cuando no se dispone de ella, constituye una infracción derivada de una actividad continuada hasta que se obtenga dicha autorización [artículo 121.3 b) de la Ley 5/1999 y STSJCYL de 16 de junio de 2008].

Segundo.- Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda, una vez declarada mediante Resolución de Alcaldía de 25 de junio de 2019 la caducidad de los expedientes de restauración de la legalidad y sancionador incoados, a iniciar dos nuevos expedientes -restauración de la legalidad y sancionador- ya que la infracción urbanística no ha prescrito.

Tercero.- Que se tenga en cuenta que el plazo para resolver el procedimiento sancionador y el de restauración de la legalidad urbanística es de seis meses desde



la incoación [artículo 115.5 a) de la Ley 5/99, artículo 358 d) del Decreto 22/2004 y STSJCyL de 14 de Julio de 2016 y 9 de mayo de 2019].

Cuarto.- Que se valore que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede determinar responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento (STSJCyL de 14 de noviembre de 2003).

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 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