

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065034

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1193/2020, de 22 de septiembre de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 6208/2019

SUMARIO:

Procedimiento administrativo. Plazo de caducidad en procedimientos carentes de previsión normativa específica. Expediente de restitución de la legalidad urbanística.

La cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si el plazo máximo de caducidad -3 meses- previsto para aquellos procedimientos carentes de previsión normativa al respecto, puede ser excepcionado cuando tales procedimientos contienen trámites obligados que, transcurridos o sumados, superan dicho plazo trimestral. Procede reiterar, como **respuesta**, que, conforme al art. 42.2 y 3 de la Ley 30/92 (art. 21.2 y 3 de la Ley 39/15) "**el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos -que no tengan previsión normativa al respecto- será de tres meses, salvo que la regulación del procedimiento contenga trámites, con plazos que -sumados- excedan de esos tres meses, en cuyo caso el plazo máximo para notificar la resolución será de seis meses**".

El procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística aquí aplicable -distinto del procedimiento sancionador que sí tiene previsto plazo de caducidad y que, aunque, por razones de economía procedimental pueda (optativo) tramitarse en un expediente único, no comunica su plazo de caducidad -6 meses, conforme al art. 117.5.a) de la Ley 5/1999- a la resolución del procedimiento de restauración de la legalidad. En el supuesto enjuiciado no consta incoación de procedimiento sancionador, sin que el expediente de restauración de la legalidad establezca trámites que, desde su incoación, superen el de los tres meses, pues dicho procedimiento no tiene otro trámite que la audiencia a los interesados, y, solo después de resuelto con la declaración de posibilidad de legalización -lo que no aconteció- se podrá solicitar (en el plazo de tres meses) nueva licencia que ampare las obras.

PRECEPTOS:

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 42.

Ley 39/2015 (LPACAP), art. 21.

Ley Castilla y León 5/1999 (de Urbanismo), art. 117.5 a).

Decreto Castilla y León 22/2004 (Rgto. de Urbanismo), art. 335.4.

PONENTE:

Doña Inés María Huerta Garicano.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.193/2020

Fecha de sentencia: 22/09/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION



Número del procedimiento: 6208/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/09/2020

Ponente: Excmá. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.2

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6208/2019

Ponente: Excmá. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

SENTENCIA

Excmos. Sres. y Excmá. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 22 de septiembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 6208/19, interpuesto por la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS CALLE000 Nº NUM000 DE VALLADOLID, representada por el Procurador D. David Vaquero Gallego y con la asistencia letrada de D. Juan Carlos Centeno Hernández, contra la sentencia -nº 705, de 9 de mayo de 2019- dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid (T.S.J. de Castilla y León), confirmatoria en apelación (123/18) frente a la sentencia -1/18, de 11 de enero- del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid, que desestimó el P.O. 1/17, deducido frente al Decreto nº 6645, de 17 de octubre, del Alcalde de Valladolid que acordó la retirada y desmontaje de las instalaciones ejecutadas en una cubierta del inmueble sito en la CALLE000 nº NUM000 de dicha ciudad.

No se personó la parte recurrida (Ayuntamiento de Valladolid).

Ha sido ponente la Excmá. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. *Antecedentes administrativos:*

1) Como consecuencia de unas obras de conservación del edificio de la Comunidad con origen en un procedimiento de I.T.E. autorizadas por licencia otorgada el 18 de febrero de 2104, se realizó la cubrición de las cubiertas del patio trasero sin ajustarse a la licencia (el inmueble estaba protegido por el Plan Especial del Casco Histórico, con un grado de protección p3). El certificado final de obra se emitió el 22 de septiembre del mismo año.

2) Como consecuencia de una denuncia (5 de octubre de 2015), el 20 de abril de 2016 (notificada día 27) se incoó expediente de restitución de la legalidad, que concluyo por Decreto de 23 de junio de 2016 (notificado el 26 de julio), por el que se requería a la Comunidad al desmontaje y retirada de las instalaciones ejecutadas al no resultar legalizables.

Segundo. *La sentencia recurrida:*

La sentencia, con desestimación del recurso de apelación y confirmación de la sentencia del Juzgado, rechaza la pretensión de caducidad del expediente -único particular que aquí interesa, a la vista del auto de admisión- en aplicación del plazo de 3 meses previsto en el art. 42.3 de la Ley 30/92 (actual 21.3 de la Ley 39/15), tal como postula la actora. En ella se dice que "el plazo de "seis meses" previsto en el art. 117.5 LUCyL está contemplado para al procedimiento administrativo sancionador por infracción urbanística y que el procedimiento para la restauración de la legalidad es diferente del anterior, aunque ambos pueden ser objeto de un único expediente, como dispone el art. 335.4 RUCyL. Pero de aquí no se sigue que el plazo de caducidad del procedimiento para la restauración de la legalidad sea de "tres meses", como se alega por la parte apelante en virtud de lo dispuesto en el art. 42.3 LRJAP al no haber fijado un plazo máximo en las normas reguladoras de los procedimientos.

El plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad de que se trata es de "seis meses" al que se refiere el art. 42.2 LRJAP..... 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.

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.

Y el mencionado plazo de "seis meses" al que se refiere el art. 42.2 LRJAP no ha transcurrido en este caso, pues el citado procedimiento de restauración de la legalidad se inició el 20 de abril de 2016 y el Decreto de la Alcaldía de 23 de junio de 2016 se notificó a la parte recurrente el 27 de julio de 2016".

Tercero. *Preparación del recurso de casación:*

La Comunidad de Propietarios presentó escrito de preparación del recurso de casación con fundamento en los supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia previstos en el artículo 88 LJCA, apartados 2.a), 2.b), 2.c), 3.a) y 3.b) de la Ley Jurisdiccional.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso de Valladolid, tuvo por preparado el recurso en auto de 25 de septiembre de 2019), remitiendo los autos y el expediente, previo emplazamiento de las partes.

Cuarto. *Admisión del recurso:*

Recibidas las actuaciones y personada la recurrente ante este Tribunal, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó auto (21 de febrero de 2020), en el dado que "la parte recurrente ha realizado el imprescindible esfuerzo argumental, con singular referencia al caso, de la concurrencia del supuesto previsto en el artículo 88.3.a) LJCA, toda vez que se constata que si bien existe doctrina reciente respecto de la cuestión controvertida y reseñada como infringida por la recurrente, STS. Sala III (Sección Tercera) nº 317/2019, de 12 de marzo de 2019, REC 676/18, ECLI:ES:TS:2019:832, se trata de un único pronunciamiento favorable a las tesis de la recurrente, y por tanto contradictorio con la STS. Sala III (Sección 5ª) de 26 de mayo de 2010, REC. 2842/2006, ECLI: ES:TS:2010:3604 que se cita en la sentencia impugnada. Parece clara la necesidad de concreción de la doctrina, reforzando, matizando o, en su caso, corrigiendo la existente. Del mismo modo, la evidente vis expansiva de la cuestión planteada determina la concurrencia del supuesto de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia contemplado en el apartado 2.c) del art. 88 LJC", acordaba:

" 1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DE LA CALLE000, NUM000 DE VALLADOLID frente a la sentencia nº 705/19 -9 de mayo- de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por la que desestimando el recurso de apelación nº 123/18 deducido por la frente a la sentencia nº 1/18 -11 de enero- del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Valladolid, se desestima el Procedimiento Ordinario 1/17 interpuesto frente al decreto de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Valladolid nº 4343/16 -23 de junio-, confirmado en reposición por Decreto nº 6645/16 -17 de octubre- por el que se acuerda requerir a la recurrente a fines de desmontaje y retirada de la cubrición efectuada en las galerías del patio trasero del inmueble, mediante panel sándwich de chapa prelacada, sin licencia habilitante -Exp. IU12/16-

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

Si el plazo máximo de caducidad -3 meses- previsto para aquellos procedimientos carentes de previsión normativa al respecto, puede ser excepcionado cuando tales procedimientos contienen trámites obligados que, transcurridos o sumados, superan dicho plazo trimestral.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, la siguiente:

Artículo 42 apartado 2 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -vigente Artículo 21 apartado 2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-".

Quinto. Señalamiento.-

Para deliberación, votación y fallo, se señaló la audiencia del día 15 de septiembre de 2020, teniendo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El art. 42.2 y 3 de la Ley 30/92 - art. 21.2 y 3 de la vigente Ley 39/15-, dispone textualmente:

".....2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.....".

Conforme a dicho precepto el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos que no tengan previsto uno específico en la normativa aplicable -que no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango legal o de Derecho Comunitario prevea otro superior- será de tres meses.

Esta Sala Tercera ha abordado esta cuestión en diversas sentencias: nº 317/19, de 26 de febrero (casación 676/18); 23 de mayo de 2014 (casación 362/11); 6 de abril de 2011 (casación 1795/07); 26 de mayo y 1 de diciembre de 2006 (casaciones 2842 y 5653/06).

La sentencia nº 317/19, "dando respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo que se planteaba en el Auto de admisión, ha de afirmarse que el plazo máximo de tramitación y resolución de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, regulados por el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio es el de tres meses establecido por el artículo 42.3 LRJPA".

La sentencia de 23 de mayo de 2014, respecto de la declaración de caducidad del permiso de investigación, dice que "el plazo máximo, en el que se debe "notificar" la resolución expresa, fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, no podrá exceder, ex artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de seis meses, salvo que una norma con rango de ley prevea otro superior. Ahora bien, cuando las normas reguladoras, como es el caso, no fijan un plazo máximo, este será de tres meses, ex artículo 42.3 de la expresada Ley".

La sentencia de 6 de abril de 2011, ratificaba el criterio de las dictadas el 26 de mayo y 1 de diciembre 2006 (en materia de dominio público marítimo terrestre), y, transcribiendo parcialmente la primera de ellas, declaraba que de la "ausencia de fijación de un plazo podríamos deducir, como hicimos en nuestra citada sentencia de 25 de mayo de 2009 respecto del procedimiento de recuperación posesoria de oficio del dominio público marítimo-terrestre, que ese plazo es el de tres meses establecido en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, según redacción dada por Ley 4/1999, debido a que las normas reguladoras del procedimiento de deslinde marítimo-terrestre no fijan un plazo máximo.

No obstante, si analizamos el procedimiento de deslinde de dominio público marítimo terrestre desarrollado minuciosamente en el mencionado Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, comprobamos que contiene una serie de trámites obligados desde su incoación para los que se señalan unos plazos que, sumados, superan el de tres meses, de manera que hemos de entender que las normas reguladoras del procedimiento (artículos 20 a 27 del Reglamento en ejecución de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Costas) fijan un plazo superior a tres meses para dictar resolución expresa.

Ahora bien, al estar este plazo establecido por una norma reglamentaria es aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 42 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por Ley 4/1999, según el cual el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora sin que pueda exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor (como ahora sucede con la redacción dada al artículo 12.1 de la Ley de Costas por Ley 53/2002) o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

Como en los procedimientos de deslinde marítimo-terrestre, iniciados a partir del 14 de abril de 1999 en que entró en vigor la Ley 4/1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002 ocurrida el 1 de enero de 2003, no existía norma con rango de Ley ni norma comunitaria europea que fijase un plazo específico para notificar las resoluciones de los procedimientos de deslinde de dominio público marítimo terrestre y el Reglamento de la Ley de Costas establecía un plazo superior a tres meses, el plazo máximo para notificar la resolución expresa en un procedimiento de deslinde marítimo-terrestre era el de seis meses, de manera que, transcurrido dicho plazo sin haberse notificado tal resolución expresa, procedía declarar la caducidad del procedimiento y ordenar el archivo de las actuaciones".

Estas sentencias, a juicio de esta Sala de enjuiciamiento, no son contradictorias, como apunta el auto de admisión, sino que son complementarias y plenamente respetuosas con el art. 42.2.3 Ley 30/92, pues lo que en dichas sentencias se declara es que, a falta de previsión específica, el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos será de tres meses, salvo que la regulación del concreto procedimiento contenga trámites preceptivos, cuyos plazos -sumados- excedan de tres meses, en cuyo caso el plazo para notificar la resolución será de 6 meses.

Segundo. Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:

Procede, en consecuencia, reiterar, como respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo planteada, que, conforme al art. 42.2 y 3 de la Ley 30/92 (art. 21.2 y 3 de la Ley 39/15) "el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos -que no tengan previsión normativa al respecto- será de tres meses, salvo que la

regulación del procedimiento contenga trámites, con plazos que - sumados- excedan de esos tres meses, en cuyo caso el plazo máximo para notificar la resolución será de seis meses".

Tercero. *Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:*

1.- Procede, conforme a dicha interpretación, estimar el recurso de casación, pues, disintiendo del criterio de la Sala de instancia, el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística aquí aplicable -distinto del procedimiento sancionador que sí tiene previsto plazo de caducidad y que, aunque, por razones de economía procedimental pueda (optativo) tramitarse en un expediente único (art. 335.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/04, de 29 de enero), no comunica su plazo de caducidad -6 meses, art. 117.5.a)- a la resolución del procedimiento de restauración de la legalidad.

Además y, en todo caso, en el supuesto enjuiciado no consta incoación de procedimiento sancionador, sin que -en contra de lo afirmado en la sentencia recurrida- el expediente de restauración de la legalidad establezca "una serie de trámites que, desde su incoación, superan el de los tres meses.....", pues, conforme al art. 343.3 del citado Reglamento, dicho procedimiento no tiene otro trámite que la audiencia a los interesados, y, solo después de resuelto con la declaración de posibilidad de legalización -lo que no aconteció en este caso- se podrá solicitar (en el plazo de tres meses) nueva licencia que ampare las obras.

Consiguientemente, y tal como recoge el A.D. Primero, el expediente de restitución de la legalidad que se incoó el 20 de abril de 2016, concluyó por Decreto de la Alcaldía de 23 de junio de 2016 (notificado el 26 de julio), en el que se requería a la Comunidad al desmontaje y retirada de las instalaciones ejecutadas al no resultar legalizables, luego la resolución se notificó transcurridos tres meses (el plazo había finado el 20 de julio) desde el acuerdo de incoación.

La estimación del recurso de casación conduce, con anulación de las sentencias recurridas, a la estimación del recurso contencioso-administrativo y anulación del Decreto impugnado.

2.- En aplicación combinada de los arts. 93.4 y 139 LJCA no se efectúa pronunciamiento en materia de costas en casación, imponiendo al Ayuntamiento de Valladolid las costas causadas en la apelación y en la instancia, cuya cuantía no podrá exceder, por todos los conceptos, de la cantidad de 1.500 €.

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.

Responder a la cuestión de interés casacional objetivo planteada en los términos del FD Segundo.

Segundo.

Ha lugar al recurso de casación nº 6208/19, interpuesto por la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS CALLE000 Nº NUM000 DE VALLADOLID , casando y anulando la sentencia -nº 705, de 9 de mayo de 2019- dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid (T.S.J. de Castilla y León).

Tercero.

Estimar el recurso de apelación 128/18, y, revocar la sentencia nº 1/18, de 11 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid .

Cuarto.



Estimar el P.O. 1/17, deducido frente al Decreto nº 6645, de 17 de octubre, del Alcalde de Valladolid, que acordó la retirada y desmontaje de las instalaciones ejecutadas en una cubierta del inmueble sito en la CALLE000 nº NUM000 de dicha ciudad, que se anula por haberse notificado cuando ya había caducado el procedimiento.

Quinto.

Con condena al Ayuntamiento de Valladolid de las costas causadas en la instancia y en la apelación, cuyo importe global, por todos los conceptos, no puede exceder de 1.500 €.

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.

D. Rafael Fernández Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Wenceslao Olea Godoy
D^a Inés Huerta Garicano D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Excma. Sra. Magistrada Ponente Dña. Inés Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.