



León, 8 de marzo de 2019

**Junta Vecinal de La Cándana de Curueño,
Sr. Presidente
24848 LA CÁNDANA DE CURUEÑO
(LEÓN)**

Asunto: Expediente sancionador/ Irregularidades

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **Vd.** en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180245**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente sancionador que se ha incoado por la presunta inadecuada instalación de un contador de consumo de agua potable en la C/ XXX de su localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, la sanción se ha impuesto de plano, sin seguir el necesario procedimiento administrativo y por lo tanto, sin trámite de audiencia, periodo de prueba, etc. de manera que se limita o impide el ejercicio del derecho de defensa. Añade, que la conducta atribuida no tiene encaje en ninguno de los supuestos previstos por el Reglamento del servicio de abastecimiento de agua potable como conducta infractora o vulneradora de dicha regulación, por lo que no resultaría sancionable.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 12/03/2018) hasta en tres ocasiones (25/04/2018, 17/05/2018 y 12/06/2018), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.



El artículo 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el artículo 16 de la misma Ley. Esa **Junta Vecinal** ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado **hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.**

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la mínima información de la que disponemos, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones que tendrán un carácter bastante general dada la situación de absoluta falta de colaboración planteada en este expediente.

Como Ud. sin duda conoce la necesidad de que exista un procedimiento como cauce de exteriorización de la voluntad de la Administración, aparece en la doctrina vinculada **al principio de legalidad**, poniéndose así de relieve la necesaria vinculación de la actuación administrativa al Derecho.

La Constitución es explícita en este sentido, si la Administración “*sirve con objetividad los intereses generales y actúa (...) con sometimiento a la Ley y al Derecho*”-artículo 103.1- y “*se atribuye a los Tribunales el control del sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican*” -artículo 106-, es lógico que se encomiende al legislador la regulación del procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos. Una actuación administrativa sin procedimiento no es que choque con la Constitución de 1978, es que contradice todos los principios del Derecho administrativo.

Pues bien, esta garantía que el procedimiento representa a nivel general encuentra en el ámbito sancionador una concreta especificación, ya que el mismo no sólo aparece destinado a garantizar el acierto legal de las resoluciones administrativas, sino que hace realidad el *ius puniendi* del Estado, lo que pone a su vez de manifiesto una de las afirmaciones constantemente repetida tanto por jurisprudencia como por doctrina, cual es que la actividad de la administración sancionadora participa de la misma sustancia que la justicia penal, es decir, que los principios informadores de ésta, fundamentalmente los contenidos en el artículo 24 de la Constitución, deben ser trasladados al ámbito administrativo sancionador.



En este sentido, el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala, al igual que lo hacía el 134 de la Ley 30/92, que:

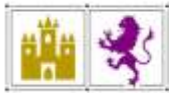
“1. – La potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. – El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”.

En idéntico sentido, el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León -Dec 189/1994, de 25 de agosto-, aplicable con **carácter supletorio** a los procedimientos sancionadores establecidos por las ordenanzas de Entidades Locales de Castilla y León -artículo 1.3-; señala que la potestad sancionadora se ejercerá conforme a los principios previstos en la Ley 30/1992 (ahora en la Ley 40/2015 y concordantes).

Entre estos principios se encuentra no sólo la prohibición de sancionar de plano, es decir, sin observar procedimiento alguno, sino también la separación de las funciones de instrucción y decisión que suponen una garantía de imparcialidad para el ciudadano sometido al procedimiento en cuestión.

Por ello, cuando en un supuesto como el que se analiza en este expediente se inicia de oficio un procedimiento sancionador, la resolución que se dicte por el órgano competente deberá tener como mínimo una serie de datos entre los que debemos destacar: la identificación de la persona o personas presuntamente responsables; una exposición sucinta de los hechos que motivan la incoación del procedimiento; su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción; el nombramiento de Instructor y, en su caso, de secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos; una mención al órgano competente para resolver el procedimiento y la norma atributiva de la competencia; indicaciones respecto del derecho a formular alegaciones y audiencia en el procedimiento, con indicación de los plazos para su ejercicio.



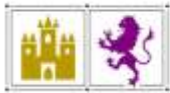
El **acuerdo de iniciación** así adoptado se comunicará al instructor, a quien se trasladarán todas las actuaciones realizadas hasta el momento, así como al posible denunciante, y a todos los interesados, advirtiéndoles que, en caso de no efectuar alegaciones sobre dicha resolución, el acuerdo de iniciación se elevará y se considerará como propuesta de resolución, siempre que contenga una propuesta precisa acerca de la responsabilidad imputada.

Recibida la notificación de inicio del procedimiento por los interesados, éstos dispondrán de un plazo de quince días para realizar alegaciones, aportando la documentación e informes que estimen pertinentes y proponiendo la prueba oportuna mediante la concreción de los medios de que intenten valerse. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo para realizarlas, el órgano instructor podrá acordar la apertura de un periodo de prueba, conforme a las normas generales aplicables.

Finalizada la prueba, el órgano instructor que deberá ser diferente del órgano que ha de resolver el procedimiento, formulará la propuesta de resolución, en la que de forma motivada se tipificarán los hechos, con especificación de los que se consideren probados y su calificación jurídica, determinándose la infracción que aquellos constituyan, la persona o personas responsables de los mismos, así como la sanción que proponen imponer.

Elaborada la **propuesta de resolución**, se notificará a los interesados, a los que se les pondrá de manifiesto el expediente, otorgándose un plazo para formular alegaciones y para presentar cuantos documentos consideren pertinentes ante el instructor del procedimiento. No obstante, se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni se hayan tenido en cuenta otros hechos ni otras alegaciones ni pruebas que las aducidas, en su caso, por el propio interesado.

Una vez elevadas las actuaciones, el órgano competente tendrá un plazo de diez días para formular la resolución y no podrá tener en cuenta hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción, salvo que se derivaran de actuaciones complementarias que él mismo haya ordenado. Esta resolución, además de contener los elementos exigidos con carácter general a las resoluciones administrativas, deberá incluir una valoración de las pruebas practicadas, en particular, las que se refieren a los fundamentos básicos de la decisión y deberán fijar los hechos, las personas responsables de la infracción o infracciones cometidas, la sanción o sanciones que se imponen o por el contrario, cuando así proceda, la declaración de que no existe infracción ni responsabilidad.



La resolución, dictada en los términos anteriores, deberá ser notificada a los interesados y al órgano administrativo que hubiera dictado la orden o cursado la petición razonada de inicio del procedimiento.

Pues bien, en el supuesto analizado se detectan numerosas carencias en el procedimiento sancionador que se dice incoado en este caso. Así examinando la única comunicación remitida por la Junta vecinal (fecha el 21 de diciembre de 2017) y que se aportó por la parte reclamante (salvo que exista alguna otra documentación a la que no ha podido tener acceso esta Institución por la actitud incumplidora de esa Junta vecinal) vemos que **no se trata del acuerdo de incoación del expediente sino de una notificación de sanción por un importe de 1.000 euros.**

En este escrito, en cuyo encabezamiento consta únicamente notificación de sanción y antecedentes de hecho no se contiene ni el nombramiento del instructor, ni indicación del régimen de recusación contra el mismo, ni el órgano que va a resolver el procedimiento. No nos consta tampoco la existencia de la propuesta de resolución elaborada por el instructor, ni la notificación de la misma al interesado, ni trámite de instrucción, audiencia, proposición de pruebas, **y, en fin, faltan los requisitos mínimos para considerar que ha existido procedimiento administrativo alguno y menos aún, un procedimiento sancionador.**

Se alude por los reclamantes en la queja que en este caso, además, se habrían vulnerado varios principios que resultan básicos para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora, singularmente los principios de **legalidad** (fundamentalmente en cuanto a la **tipicidad** de las conductas sancionadas) **y proporcionalidad**, alegaciones que merecen ser examinadas por esta Defensoría con el ánimo de agotar el debate y dar así una respuesta más completa a la reclamación presentada por los ciudadanos.

Tradicionalmente se ha venido considerando que el principio de tipicidad se enmarca dentro del artículo 25.1 de la Constitución que dispone que nadie pueda ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que, en el momento de producirse, no constituyeran delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en ese momento.

La descripción de la infracción administrativa, referida a actos u omisiones aislados y concretos, no es una facultad discrecional de la Administración o autoridad sancionadora sino una **actividad jurídica** de aplicación de normas, que exige como presupuesto objetivo el encuadre o a la subsunción de la infracción en el tipo predeterminado legalmente, rechazándose



criterios de interpretación extensiva o analógica. En otras palabras, el principio de tipicidad exige que los hechos (u omisiones) declarados probados en el seno de un procedimiento sancionador se encuentren descritos “ex ante” en una norma para poder ser sancionados, y además la norma debe calificar los hechos como constitutivos de infracción anudando a los hechos y su prueba la correspondiente sanción.

Mientras que el principio de legalidad se cumple con la previsión de infracciones y sanciones en la Ley, el principio de tipicidad requiere algo más, y es, **la precisa definición de la conducta que la ley considera sancionable**, siendo un medio para garantizar el principio de seguridad jurídica.

Como sin duda recuerda, esta Institución ya tuvo ocasión de analizar la situación planteada en esa localidad en relación con la necesaria instalación de contadores del consumo de agua potable, en el expediente **20170861**, y en aquel momento razonábamos:

*“En el caso de La Cándana de Curueño, vista la Ordenanza que nos ha remitido, observamos como en la misma únicamente señala en el art. 5.2 que todos los usuarios deberán **disponer de contador medidor de consumo**, en los términos y condiciones que reglamentariamente determine la Junta vecinal.*

No nos ha remitido ninguna disposición reglamentaria posterior en la que se especifiquen estos extremos y/o que dichas instalaciones deban situarse en el exterior, y no se esgrime en su informe que se vulneren otras disposiciones que no sea la citada Ordenanza (por lo que debemos suponer que la disposición reglamentaria referida no existe).

Tampoco se recoge en la Ordenanza que el contador deba obligatoriamente estar en la fachada, tal y como al parecer se viene exigiendo por su parte al titular de la acometida de la C/ XXX y por ello creemos que carecerían de sustento jurídico los requerimientos que le está dirigiendo a la persona interesada en este caso.

Es posible que las indicaciones realizadas a los vecinos en relación con la disposición concreta en la que deban estar los contadores hayan sido verbales¹ (o se haya dictado por esa

¹ Como señala el art. 36 de la Ley 39/2015, los actos administrativos se producirán por escrito y deberán ser objeto de publicación cuando lo aconseje razones de interés público apreciadas por el órgano competente. En este sentido resulta necesario que los vecinos conozcan las instrucciones eventualmente dictadas por esa Junta vecinal si las mismas contienen una “interpretación” del contenido de la Ordenanza ya que de lo contrario no podrían ser alegados por los particulares en sus relaciones con la administración, ni tampoco podrían ser supervisadas por los órganos encargados de efectuar el control de la actuación de la entidad local. En este sentido el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y



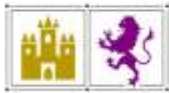
entidad local alguna orden o instrucción interna al respecto) y que las mismas se hayan aceptado de manera general por otros vecinos de la localidad, pero ello no significa que puedan ser “impuestas” en este caso, ni que su incumplimiento pueda dar lugar a la incoación de un expediente sancionador, ya que la única conducta sancionable es no disponer de contador medidor de consumo según el tenor literal del art 6.4 de la Ordenanza reguladora, pero no encaja en la definición o delimitación de la “infracción” el disponer de un contador interior o tenerlo instalado exteriormente en una arqueta en el suelo (tal y como al parecer se ha efectuado en este caso, solicitando para ello lógicamente la autorización del Ayuntamiento por la ocupación del dominio público).” Y añadíamos:

“(…) En este caso la conducta típica que se describe en la norma es no tener instalado el aparato medidor, sin que nada se especifique en cuanto a su situación (interior o exterior) respecto del inmueble al que presta el servicio y tal circunstancia deberá tenerla muy presente esta entidad local a la hora de ejercitar sus potestades en relación con la situación planteada en este caso, o en cualquier otro, puesto que de no hacerlo así puede incurrir en una interpretación extensiva de la norma que no está permitida por la Ley. Si considera, no obstante que resultaría necesario para la correcta gestión del servicio sancionar este tipo de conductas, deberá instar la correspondiente modificación normativa, previendo un periodo transitorio prudente para que todos los usuarios puedan adaptar sus instalaciones a las nuevas exigencias normativas que se aprueben”.

Por lo tanto como ya le indicamos, la conducta que esa entidad local le atribuía a estos vecinos (colocación del aparato medidor en una arqueta situada en el suelo, frente al inmueble al que presta servicio, y no en la pared o fachada del propio inmueble) **no resulta típica**, (ya que solo es sancionable no instalar el aparato referido, sin que la ordenanza precise nada en relación a su ubicación interior o exterior en el inmueble al que presta servicio) y por lo tanto **no es posible que su cumplimiento, en estos términos, genere una sanción.**

Se señala en la reclamación que la sanción impuesta vulneraría también, el principio de proporcionalidad. Como apunta el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en

buen gobierno señala que las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias **publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas** planteadas por los particulares u otros órganos, **en la medida en la que supongan una interpretación del derecho o puedan tener efectos jurídicos, como podría ser este caso.**



la imposición de sanciones por las administraciones públicas, se deberá observar la debida **idoneidad y la necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.**

El principio de proporcionalidad no se limita a la sola justificación de la sanción sobre la base de la acreditación de los hechos constitutivos del ilícito administrativo y de culpabilidad del imputado, sino que **exige además, una justificación de las razones por las que se impone una concreta sanción y no otra distinta igualmente permitida y menos gravosa.**

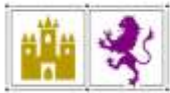
Esta justificación debe basarse en determinados criterios o circunstancias, que son los que la doctrina denomina “criterios de dosimetría punitiva” por los cuales la administración aplica la norma sancionadora al hecho concreto teniendo en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean al caso concreto, evitando así que **la discrecionalidad que la administración tiene a la hora de graduar la sanción a imponer se convierta en arbitrariedad**, que se encuentra prohibida de manera expresa en el artículo 9.3 de la Constitución.

La STS de 15 de enero de 1996 señala al respecto: “(...) *toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la administración y reduce el ámbito de su potestad sancionadora (...)*”.

Este deber de motivación de la graduación de la sanción se establece también a nivel reglamentario y procedimental en el Decreto 189/1994, de 25 de febrero, que regula el procedimiento sancionador de Castilla y León, como requisito en el contenido de las propuestas de resolución en el artículo 12.1 d) *sanciones que a su juicio procede imponer, disposiciones que las determinan, motivación de la graduación y si es económica, cuantía*”.

Examinando este concreto expediente, desconocemos las razones que han motivado la calificación de la conducta del imputado como una infracción muy grave, ya que se alude únicamente a la existencia de “reiteradas mentiras”, pero no se indica cuáles han sido estas.

Tampoco se explicita en la resolución ni se motiva suficientemente la imposición de la sanción en la cuantía de 1.000 euros, que no se adecuaría tampoco, a nuestro juicio, a las exigencias del principio de proporcionalidad, que requiere una oportuna motivación respecto de



la **conurrencia o no** de circunstancias atenuatorias o agravatorias que se hayan tomado en consideración para calcular el montante de la sanción impuesta (que es la cuantía máxima para la conducta que se dice realizada en este caso).

El Tribunal Constitucional ha reconocido que el deber de motivación impuesto legalmente a las autoridades administrativas se traduce, desde el prisma opuesto de la relación jurídica, en un auténtico **derecho fundamental de los administrados** a que las resoluciones que ponen término a los expedientes sancionadores sean puntualmente motivadas. La STC 7/1998 de 18 de enero señala:

“(...) el derecho a la motivación de la resolución sancionadora es un derecho instrumental a través del cual se consigue la plena realización de las restantes garantías constitucionales que, como hemos visto resultan aplicables al derecho administrativo sancionador así de poco serviría exigir que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia, si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicadas y sus consecuencias incriminatorias.

De igual manera, la motivación al exponer el proceso racional de aplicación de la ley permite constatar que la sanción impuesta constituye una proporcionada aplicación de una norma sancionadora previa. Por ello resulta imprescindible en orden a posibilitar el adecuado control de la resolución en cuestión, debiendo tenerse muy presente a estos efectos que una ulterior sentencia que justificase la sanción en todos sus extremos nunca podría venir a sustituir o de alguna manera sanar la falta de motivación del acto administrativo (...).”

Resulta evidente que la ausencia absoluta de motivación (y más aún de procedimiento) en este caso, imposibilita al ciudadano afectado para el ejercicio adecuado de los medios de impugnación a su alcance y desde luego **limita también la fiscalización de la decisión “inmotivada” por los órganos de control que carecerán así de los elementos de juicio suficientes para declarar la adecuación o no a derecho de las resoluciones formuladas.**

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 previos los trámites que correspondan se valore la posibilidad de revocar todos los actos dictados en el expediente sancionador al que se hace referencia en el cuerpo de este escrito, ya que se dictaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido y violando los derechos constitucionales de legalidad y adecuada motivación de las resoluciones administrativas sancionadoras.

Que, en adelante, cumpla la obligación legal de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo”.

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

Fdo.: Tomás Quintana López