



Ayuntamiento de XXX
XXX
(ZAMORA)

Asunto: Restauración de la legalidad urbanística / 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 **188/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hace alusión a las presuntas irregularidades cometidas en la ejecución de obras en calle XXX del municipio de XXX (Zamora), sin contar con la correspondiente licencia urbanística o acto legitimador previsto en la normativa vigente.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha problemática fue puesta en conocimiento de esa corporación municipal por D. XXX, en fecha 30 de octubre de 2018, procediéndose a incoar expediente sancionador y de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las actuaciones ilegales objeto del presente expediente de queja.

El reclamante afirma que delante de la vivienda sita en calle XXX, *“se está hundiendo el terreno, al igual que se ha producido el hundimiento de otra vivienda cercana probablemente por la cantidad de camiones de tierra que se está sacando para construir una bodega subterránea (sin ningún tipo de permiso), razón por la que teme puedan producirse daños en su vivienda”*.

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 de los hechos que se exponen en el encabezado del presente escrito.

- Copia íntegra del expediente sancionador y de restauración de la legalidad urbanística incoado por ese Ayuntamiento, indicando el estado de tramitación en el que



se encuentra, teniendo en cuenta el plazo máximo para resolver el procedimiento y las causas de suspensión o ampliación de dicho plazo previstas en la legislación vigente.

- Interesa conocer a esta Institución cuánta documentación obre en su poder relativa a las actuaciones (presuntamente ilegales) objeto de la presente queja (denuncias, informes técnicos y jurídicos municipales).

En atención a dicha petición de información se remitió escrito del Alcalde de esa corporación municipal, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 3 de julio de 2020, al que se adjunta diversa documentación relacionada con la problemática planteada:

1.- Denuncia presentada por D. XXX el 30 de octubre de 2018, por la que se pone en conocimiento de ese Ayuntamiento la posible realización de obras sin la preceptiva licencia urbanística o acto legitimador previsto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en la calle XXX.

2.- Resolución de Alcaldía de 25 de febrero de 2020 por la que se concede licencia de legalización de obras de reforma y ampliación en dependencias anexas a dicha vivienda, según proyecto redactado por el arquitecto XXX.

3.- Denuncia presentada por D. XXX en fecha 12 de febrero de 2020 por la que se pone en conocimiento de ese Ayuntamiento la construcción de una bodega y otras dependencias situada en XXX, frente al domicilio de la travesía XXX, solicitando licencia de obra y proyecto de construcción.

4.- Resolución de Alcaldía de 9 de junio de 2020 por la que se notifica al solicitante que no consta en los archivos municipales la construcción de una bodega y otras dependencias frente a la vivienda emplazada en travesía XXX.

5.- Informe de la Arquitecta de la Mancomunidad de XXX de 30 de diciembre de 2019, por el que se informa favorablemente la licencia de obras solicitada por D. XXX para legalización de obra, reforma y ampliación de construcciones anexas a la vivienda ubicada en calle XXX.

6.- Informe Propuesta de Resolución de la Secretaría de 25 de febrero de 2020 por el que se propone conceder licencia de legalización de obras de reforma y ampliación en dependencias anexas a vivienda, redactado por el arquitecto XXX.

A la vista de lo informado, así como de la restante documentación que obra en poder de esta Institución, es oportuno formular a esa entidad una serie de 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 ponerse de manifiesto que, según la documentación adjunta analizada, resultan acreditadas efectivamente, tal y como señala el reclamante, las irregularidades en la ejecución de las obras realizadas en la vivienda sita en la calle XXX, del municipio de XXX (Zamora), ya que se ha procedido con posterioridad a la ejecución de las mismas a su legalización y concesión de la preceptiva licencia urbanística.

Resulta igualmente de esa misma documentación que, si bien se ha procedido a incoar el expediente para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad y el expediente sancionador de la infracción urbanística, mediante Resolución de la Alcaldía de 23 de abril de 2019, los mismos han de entenderse caducados por el transcurso del tiempo máximo sin haberse dictado la oportuna resolución.

Pues bien, ninguna duda ofrece que, de conformidad con el artículo 114.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cuando haya concluido la ejecución de algún acto que requiera licencia sin que haya sido otorgada o sin respetar las condiciones de la misma, el Ayuntamiento dispondrá la incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad.

Textualmente dispone que: *“Cuando haya concluido la ejecución de algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada dicha licencia o en su caso una orden de ejecución, o bien sin respetar las condiciones de la licencia u orden, el Ayuntamiento dispondrá la incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad, lo que se notificará al promotor de los actos o a sus causahabientes, y en su caso al constructor, al técnico director de las obras y al propietario de los terrenos, cuando no coincidan con el primero”*.

En esta misma línea, el artículo 343.1 del Decreto 22/2004, de 29 enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, establece que, cuando haya concluido la ejecución de algún acto de uso del suelo que requiera licencia, pero que no esté amparado por la misma, el órgano municipal competente debe disponer:

- a) El inicio del procedimiento de restauración de la legalidad.
- b) El inicio del procedimiento sancionador de la infracción urbanística.

Se añade en el artículo 343.3 del Decreto 22/2004 que *“Una vez iniciado el procedimiento de restauración de la legalidad, el órgano municipal competente debe*



resolverlo (...) con independencia de las sanciones que se impongan en el procedimiento sancionador”.

Además, existen varios pronunciamientos judiciales que expresamente se refieren a dicha problemática. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 11 de septiembre de 2008 *“anula la resolución administrativa impugnada en cuanto no acuerda la incoación del correspondiente expediente sancionador, a pesar de constatar la realización de obras sin la pertinente licencia”*. En esta misma línea, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Albacete, de 10 de diciembre de 2007, dispone que *“la decisión de la Gerencia de Urbanismo relativa a la apertura del expediente sancionador frente a los que se siguió el expediente de legalización no tendría carácter discrecional, sino que le viene impuesta directamente por la ley”*.

En segundo lugar, y ya en relación con la caducidad del expediente sancionador incoado, 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.

Respecto a los plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas, la Ley 7/2014, de 12 de 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 de prescripción 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.

En tercer lugar, en relación a la contestación de ese Ayuntamiento indicando que *“no consta en los archivos municipales la construcción de una bodega y otras dependencias frente a la vivienda emplazada en travesía XXX”* ante la denuncia



presentada por D. XXX en fecha 12 de febrero de 2020, debemos recordar que el reclamante afirma que delante de la vivienda sita en calle XXX, *“se está hundiendo el terreno, al igual que se ha producido el hundimiento de otra vivienda cercana probablemente por la cantidad de camiones de tierra que se está sacando para construir una bodega subterránea (sin ningún tipo de permiso), razón por la que teme puedan producirse daños en su vivienda”*.

Esa entidad local debe tener en cuenta las competencias de **protección de la legalidad urbanística** que ostenta el municipio en virtud de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en cuyo artículo 111 dispone que:

“1. Corresponden al Municipio las siguientes competencias de protección de la legalidad urbanística en su término municipal:

a) La inspección urbanística

b) La adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística.

c) La imposición de sanciones a las infracciones urbanísticas.

2. Cuando el Ayuntamiento no pueda ejercer dichas competencias, la Diputación Provincial podrá ejercerlas directamente, o bien aportar los medios técnicos y económicos necesarios”.

El artículo siguiente del mismo texto legal define la inspección urbanística, incluyendo dentro de esta competencia *“la investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos, y la propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y en su caso de restauración de la legalidad urbanística, así como de incoación de expedientes sancionadores por infracción urbanística”*.

En relación con lo expuesto, no podemos dejar de tener en cuenta que la normativa urbanística prevé que el personal encargado de la inspección urbanística está autorizado para la entrada en fincas, construcciones e instalaciones obteniendo, en defecto del consentimiento del titular, la oportuna autorización judicial. Así lo dispone el artículo 112.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. También el artículo 338.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo se refiere a esta cuestión cuando indica que el personal encargado de la inspección está autorizado para entrar, sin necesidad de previo aviso, en fincas y demás lugares que sean objeto de inspección, así como a permanecer en los mismos durante el tiempo necesario para ejercer sus funciones. No obstante, añade que,



cuando fuera precisa la entrada en un domicilio, debe obtenerse el consentimiento del titular, o en su defecto, la oportuna autorización judicial. También se refieren a esta problemática el artículo 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual corresponde a los Juzgados de lo contencioso administrativo autorizar la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular.

Finalmente, procede poner de manifiesto 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).

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**:

En ejercicio de las competencias de protección de la legalidad urbanística que ostenta el municipio en virtud de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, respecto a las obras realizadas en calle XXX, de XXX (Zamora), se sugiere que actúe conforme se indica:

Primero.- Se proceda por parte de los servicios técnicos municipales a realizar una visita de inspección al citado inmueble, accediendo a su interior previo consentimiento del titular o, en otro caso, obteniendo la correspondiente autorización judicial, para constatar el alcance de las obras ejecutadas y determinar su sujeción al régimen de licencia urbanística.

Segundo.- Se tenga en cuenta que, acreditada la comisión de una infracción urbanística, la tramitación del procedimiento sancionador no tiene carácter discrecional, sino que resulta impuesta directamente por la Ley, y ello con independencia de que la actuación hubiera sido objeto de legalización posterioridad a la ejecución de la obra.

Tercero.- Se proceda a incoar y resolver el expediente sancionador de la infracción urbanística una vez constada la ejecución irregular de la obra consistente en la realización de reforma y ampliación en dependencias anexas a la vivienda, al no estar amparada por la preceptiva licencia urbanística, atendiendo en todo caso a los plazos prescriptivos vigentes.

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 por funcionamiento anormal de sus



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

servicios en los casos en que se produzcan daños a terceros. (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