



Ayuntamiento de XXX

XXX

(Ávila)

Asunto: Expediente de restauración de la legalidad / Multas coercitivas / Resolución

Ilma. Sra.:

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 **4930/2019**, 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 de restauración de la legalidad urbanística iniciado por las actuaciones ilegales ejecutadas en la parcela XXX del polígono XXX del término municipal de XXX (Ávila).

Según manifestaciones del autor de la queja, para dar cumplimiento a las Sentencia de Apelación n.º XXX que confirma la Sentencia dictada en el Procedimiento Ordinario XXX, y proceder a la restauración de la legalidad urbanística en la parcela citada anteriormente, Dña. XXX solicitó licencia de obra al Ayuntamiento de XXX con fecha 6 de octubre de 2015, aportando posteriormente proyecto de ejecución y depositando una fianza de 6.000 euros requerida por esa entidad local.

El reclamante afirma que: *“Desde la solicitud de la licencia hasta la efectiva ejecución de la obra, el Ayuntamiento ha seguido sancionando a la interesada, con dos multas de 600 € cada una. Se reclaman ambos importes y otra multa anterior de 300 €, que posteriormente la alcaldesa reconoce abonada, sin embargo en lugar de realizar una compensación de deuda de 4.800 €, abona únicamente a la interesada 4.500 €, importe con el que no está de acuerdo puesto que las multas impuestas son indebidas ya que se impusieron una vez solicitada la licencia de obra para la ejecución de los trabajos”*.



Dicha problemática se había puesto en conocimiento de ese Ayuntamiento mediante escritos de fecha 12 de abril y 25 de octubre de 2019 presentados por Dña. XXX, sin respuesta a la fecha de presentación del escrito de queja.

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 la problemática que constituye el objeto de queja, en concreto sobre la constancia que existía en esa entidad local de los hechos que se exponen en el encabezado del presente escrito, requiriendo copia de la respuesta evacuada ante los escritos presentados por Dña. XXX, en la sede de ese Ayuntamiento, con fecha 12 de abril y 25 de octubre de 2019, o justificara su ausencia.

Interesaba conocer a esta Institución la valoración de esa entidad local sobre la posibilidad de acceder a la pretensión de la interesada relativa a la devolución de las multas coercitivas que, a juicio del reclamante, fueron impuestas una vez solicitada la licencia urbanística cuya concesión se ha retrasado por causas presuntamente atribuidas a ese Ayuntamiento.

En atención a dicha petición de información se remitió informe de la Alcaldesa de esa Corporación municipal, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 15 de julio de 2020, en el cual se hacía constar que:

“1.- EXTE. RESTAURACION DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.

Con fecha 16 de abril de 2012 por la Alcaldía se dictó Resolución que finaliza el Expediente de RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA por las actuaciones ilegales ejecutadas en el Polígono XXX Parcela XXX de este término municipal, confirmada por Sentencia de Apelación nº XXX que confirma la Sentencia dictada en Procedimiento Ordinario XXX, acordando Disponer la demolición de las construcciones e instalaciones ejecutadas y la reconstrucción de las construcciones que se hayan demolido reponiendo los bienes afectados a su estado anterior; consistentes en la construcción de un muro de piedra como contención del aporte de tierras hasta convertir la ladera en una superficie horizontal, modificando las cotas de la rasante natural del terreno, por Dña. XXX, como responsable los actos realizados e incompatibles con el planeamiento. [...]

Significándole que deberá llevar a cabo el contenido de este acuerdo, en el plazo de un mes y si se incumple le apercibo que el Ayuntamiento adoptará la siguiente medida:

— Imponer multas coercitivas hasta conseguir que se ejecuten las medidas de restauración de la legalidad, con un máximo de diez multas sucesivas impuestas con



periodicidad mínima mensual, por un importe, cada vez equivalente al mayor de los siguientes: el 10% del coste estimado de las medidas de restauración de la legalidad, el 10% del valor de las obras que hayan de demolerse o reconstruirse, o 601,01 €, sin que pueda superarse dicho coste.

El importe de los gastos, daños y perjuicios de la ejecución subsidiaria o de las multas coercitivas puede ser exigido mediante el procedimiento administrativo de apremio.

Notificada a la interesada y reiterada el 9 de septiembre de 2014 apreciando el recurso interpuesto notificado el 12.09.2014

2.- MULTAS COERCITIVAS EJECUCIÓN SENTENCIA

*Considerando que la interesada NO cumple con lo ordenado a pesar del tiempo transcurrido, se tramita expediente que concluye con la Resolución de Alcaldía de fecha 3 de junio de 2015 aprobatoria de la imposición de multas coercitivas por el incumplimiento de la orden acordando imponer multa por valor de **SEISCIENTOS (600,00) EUROS a DÑA. XXX, DNI XXX** por incumplir la orden de ejecución de **RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA** por las actuaciones ilegales ejecutadas en el Polígono XXX Parcela XXX de este término municipal, confirmada por Sentencia de Apelación nº XXX que confirma la Sentencia dictada en Procedimiento Ordinario XXX apercibiéndole que la persistencia del incumplimiento supondrá la imposición automática de nuevas multas por el mismo importe.*

Resolución notificada con fecha 16.6.2015 firme y NO consta que haya sido recurrida. DOC. 2, siendo pagadas la primera y segunda multa.

DOC. 3 Notificación Multas sucesivas, tercera y cuarta (pendientes de pago) notificadas 18.12.2015 y 19.12.2016

3.- EXPEDIENTE COMPENSACIÓN DE DEUDAS.

Con fecha 11.12.2018 le fue notificada a la interesada resolución final de fecha 4.12.2018 relativa a la compensación de deudas con los correspondientes recursos. DOC-4 acordando compensar las deudas existentes entre el Ayuntamiento y Dña. XXX.

La citada resolución NO consta que haya sido recurrida.

Una vez compensada la deuda, el crédito a favor de XXX le fue abonado 27.11.2018 por importe de 4.500,00 euros, por el Ayuntamiento en la cuenta bancaria indicada por la interesada. DOC-5.



Con respecto a los escritos recibidos en esta entidad de fecha 12 de abril de 2019 y 25 de octubre de 2019, son escritos que ya no proceden al remitirse a expedientes muy largos y complejos contra los que ya no cabe recurso.

CONCLUSIÓN.

Este Ayuntamiento ha tramitado los expedientes, que se describen, cuyo resumen le adjunto, de acuerdo con sus competencias y cumpliendo en todo momento la legislación vigente, teniendo en cuenta la complejidad de los mismos así como su duración en el tiempo ante el incumplimiento reiterado del obligado a ejecutar lo acordado en la resolución que pone fin al expediente de restauración de la legalidad urbanística, contra los que no cabe ya recurso alguno”.

Pues bien, recibido el citado informe, se acordó darle traslado al reclamante de su contenido mediante escrito de 29 de julio de 2020, con el fin de que alegara lo que estimara conveniente en el plazo de quince días y con la advertencia de que, si transcurrido el citado plazo no realizaba alegación alguna, se procedería al archivo del expediente. Con fecha de registro de entrada de 28 de agosto de 2020 se recibieron en esta Procuraduría las alegaciones formuladas por el autor de la queja.

Asimismo, una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo y las alegaciones formuladas por el reclamante, consideramos preciso ampliar algunos aspectos de la información remitida para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente y le requerimos copia de la licencia urbanística solicitada por Dña. XXX para dar cumplimiento a la Sentencia de Apelación n.º XXX, fecha de la concesión de la misma, y aclaración de los motivos por los que una vez solicitada dicha licencia se continuaron imponiendo la multas coercitivas tercera y cuarta.

Este último trámite fue cumplimentado por ese Ayuntamiento, mediante la remisión de un informe con fecha de registro de entrada en esta Institución el 21 de diciembre de 2020, en el cual se pone de manifiesto que:

“1.- EXTE. RESTAURACION DE LA LEGALIDAD URBANISTICA.

Con fecha 16 de abril de 2012 por la Alcaldía se dictó Resolución que finaliza el Expediente de RESTAURACION DE LA LEGALIDAD URBANISTICA por las actuaciones ilegales ejecutadas en el Polígono XXX Parcela XXX de este término municipal, confirmada por Sentencia de Apelación n.º XXX que confirma la Sentencia dictada en Procedimiento Ordinario XXX, acordando Disponer la demolición de las construcciones e instalaciones ejecutadas y la reconstrucción de las construcciones que se hayan demolido reponiendo los bienes afectados a su estado anterior; consistentes en la construcción de un muro de piedra como contención del aporte de tierras hasta



convertir la ladera en una superficie horizontal, modificando las cotas de la rasante natural del terreno, por Dña. XXX, como responsable los actos realizados e incompatibles con el planeamiento. Con la advertencia siguiente.

En cumplimiento del artículo 118 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y del artículo 345 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, si se incumplen las resoluciones mencionadas en este informe, se deberá, previo apercibimiento a quienes estén obligados a cumplirlas, adoptar alguna de las siguientes medidas:

— Ordenar la ejecución subsidiaria de las medidas de restauración de la legalidad a costa de los obligados.

Significándole que deberá llevar a cabo el contenido de este acuerdo, en el plazo de **un mes** y si se incumple le apercibo que el Ayuntamiento adoptará la siguiente medida:

— Imponer multas coercitivas hasta conseguir que se ejecuten las medidas de restauración de la legalidad, con un máximo de diez multas sucesivas impuestas con periodicidad mínima mensual, por un importe, cada vez equivalente al mayor de los siguientes: el 10% del coste estimado de las medidas de restauración de la legalidad, el 10% del valor de las obras que hayan de demolerse o reconstruirse, o 601,01 €, sin que pueda superarse dicho coste.

El importe de los gastos, daños y perjuicios de la ejecución subsidiaria o de las multas coercitivas puede ser exigido mediante el procedimiento administrativo de apremio».

2. REQUERIMIENTOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE EJECUCION.

Después de reiterados requerimientos para que proceda al cumplimiento de la orden de ejecución que como tal NO se cumple y cuyo resumen es:

1.- Se le requiere en varias ocasiones para que ejecute y aporte la documentación necesaria que garantice la correcta gestión de residuos, Doc 1, 2 y 3 7.10.2014 (recibida el 10.10.2014), el 3.11.2014 (recibida 6.11.2014) 2.09.2015 (recibida el 7.09.2015).

2.- Ante el incumplimiento de la orden con fecha 3.06.2015 se le notifica la Resolución de Alcaldía aprobatoria de la imposición de multas coercitivas.



- Resolución notificada con fecha 16.6.2015 firme y NO consta que haya sido recurrida, siendo abonadas la primera y segunda multa.

- Notificación multas sucesivas, tercera y cuarta (pendientes de pago) notificadas el 19.12.2015 y 18.12.2016.

3.- Con fecha 6 de octubre de 2015 DOC 4 y después de finalizar el expediente de imposición de multas el interesado presenta una memoria sobre la ejecución de las obras, y gestión de residuos, (pretende depositar los residuos en los caminos) cuya propuesta de gestión precisa el informe de los Servicio Territorial de Medio Ambiente, se remite para su informe.

4.- Con fecha 25.01.2017 (recibida el 27.01.2017) DOC 5 se reitera requerimiento para que subsane las deficiencias porque el obligado sigue sin aportar la documentación suficiente que garantice la correcta gestión de los residuos.

CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO.

El 7 de marzo de 2017 recibida el día 9.03.2017 DOC 6 se le da la orden para que proceda a la gestión de residuos conforme a la memoria presentada finalizando en junio de 2018.

El obligado NO cumple con la orden de ejecución, hasta junio de 2018, después de reiterados requerimientos desde el año 2013 para que proceda a ejecutar las obras aportando la documentación necesaria y garantice la correcta gestión de residuos por lo que se inicia el expediente de imposición de multas ante la inactividad del obligado.

CONCLUSION.

Este Ayuntamiento ha tramitado los expedientes, que se describen, cuyo resumen le adjunto, de acuerdo con sus competencias y cumpliendo en todo momento la legislación vigente, teniendo en cuenta la complejidad de los mismos así como su duración en el tiempo ante el incumplimiento reiterado del obligado que ha demostrado a los largo de todo el proceso una absoluta falta de colaboración para llevar a cabo la restauración de la legalidad y ejecutar lo acordado en la resolución que pone fin al expediente de restauración de la legalidad urbanística, contra los que no cabe ya recurso alguno cuya orden no se cumple hasta 2018”.

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.

Pues bien, se pueden enunciar los siguientes hechos relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la problemática planteada:

1.- En fecha 12 de enero de 2012 ese Ayuntamiento dicta Resolución disponiendo la demolición de las construcciones e instalaciones ejecutadas en la parcela XXX del polígono XXX del término municipal de XXX (Ávila) y la reconstrucción de las construcciones que se hayan demolido reponiendo los bienes afectados a su estado anterior.

2.- Con fecha 16 de febrero de 2012 los interesados interponen un recurso de reposición contra la Resolución anterior, alegando prescripción de las obras.

3.- Mediante Resolución de la Alcaldía de 16 de abril de 2012 se estima parcialmente dicho recurso, admitiendo la prescripción en las obras consistentes en la ejecución de una caseta y ordenando la demolición de las construcciones e instalaciones ejecutadas y la reconstrucción de las construcciones que se hayan demolido reponiendo los bienes afectados a su estado anterior.

4.- Contra la Resolución anterior se interpone recurso contencioso-administrativo (Procedimiento Ordinario XXX), que fue desestimado por la sentencia del juzgado contencioso administrativo nº 1 de Ávila de 5 de septiembre de 2013, por considerarse dicha resolución administrativa impugnada conforme y ajustada a derecho.

5.- Contra dicha sentencia se interpone el 25 de septiembre de 2013 recurso de apelación por la representación procesal de Dña. XXX.

6.- Mediante la sentencia núm. XXX de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos, de 20 de enero de 2014, se desestima el recurso de apelación y se confirma la sentencia de instancia por ser conforme a derecho.

7.- El 9 de septiembre de 2014 se dicta Resolución de la Alcaldía mediante la cual se concede un plazo de un mes para dar cumplimiento a la Resolución de 16 de abril de 2012, apercibiendo al interesado de que en caso de incumplimiento se le impondrán multas coercitivas hasta conseguir que se ejecuten las medidas de restauración de la legalidad.

8.- Con fecha 13 de abril de 2015, esa Alcaldía aprueba la incoación del expediente para la imposición de multas coercitivas, hasta el cumplimiento de lo



ordenado en la orden de ejecución, notificada a la interesada el día siguiente. Mediante Resolución de 3 de junio de 2015 se impone la primera multa de 600 €, cuyo importe es abonado al igual que la segunda multa cuya fecha de notificación no consta en el expediente.

9.- Con fecha 6 de octubre de 2015 se presenta por la interesada solicitud de licencia de obra, aportando posteriormente proyecto de ejecución y depositando una fianza de 6.000 euros requerida por esa entidad local.

10.- La tercera multa coercitiva fue notificada el 18 de diciembre de 2015 y la cuarta el 19 de diciembre de 2016.

11.- El 11 de diciembre de 2018 se notifica la Resolución de 4 de diciembre de 2018 de compensación de deudas, resultando una deuda de 1.200 € relativa a la tercera y cuarta multas coercitivas y un crédito a favor de Dña. XXX de 6.000 €. Sin embargo, una vez realizada la compensación se abona un importe de 4.500 €.

En primer lugar, debemos poner de manifiesto que resulta acreditado, a la vista de la documentación que integra el presente expediente, el cumplimiento de la orden de demolición y el restablecimiento de la legalidad urbanística por las actuaciones ilegales ejecutadas en el Polígono XXX Parcela XXX, 6 años después de la primera Resolución de esa Alcaldía (12 de enero de 2012). En virtud del artículo 345 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero:

“Si se incumplen las resoluciones previstas en los artículos precedentes de esta sección, el órgano municipal competente debe, previo apercibimiento a quienes estén obligados a cumplirlas, adoptar alguna de las siguientes medidas:

a) Ordenar la ejecución subsidiaria de las medidas de restauración de la legalidad a costa de los obligados.

b) Imponer, sin perjuicio de las sanciones por infracción urbanística que procedan, multas coercitivas hasta conseguir que se ejecuten las medidas de restauración de la legalidad, con un máximo de diez multas sucesivas impuestas con periodicidad mínima mensual, por un importe, cada vez, equivalente al mayor de los siguientes: el 10 por ciento del coste estimado de las medidas de restauración de la legalidad, el 10 por ciento del valor de las obras que hayan de demolerse o reconstruirse, o 1.000,00 euros, sin que pueda superarse dicho coste”.

Al incumplirse la Resolución de esa Alcaldía de 16 de abril de 2012, confirmada en vía judicial, el alcalde de ese Ayuntamiento previo apercibimiento a quienes estaban



obligados a cumplirla (el 9 de septiembre de 2014), adoptó la segunda de las medidas previstas en el citado precepto, la imposición de multas coercitivas.

Sin embargo, no se puede olvidar que la multa coercitiva es un medio para lograr la ejecución de un acto administrativo previo, no puede ser confundida con un mecanismo de amenaza o presión para que el ciudadano realice actuaciones. Carece, por tanto de la finalidad represiva que caracteriza a la multa sancionadora y presenta cierto carácter discrecional, que no arbitrario, según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional.

Asimismo, esa entidad local afirma que: *“Con fecha 6 de octubre de 2015 y después de finalizar el expediente de imposición de multas el interesado presenta una memoria sobre la ejecución de las obras, y gestión de residuos, (pretende depositar los residuos en los caminos) cuya propuesta de gestión precisa el informe de los Servicio Territorial de Medio Ambiente, se remite para su informe”*. No obstante se aprecian diversas contradicciones a la vista de la documentación examinada, pues la notificación de la tercera y cuarta multa se realiza el 18 de diciembre de 2015 y el 19 de diciembre de 2016 respectivamente, (posteriormente a la fecha de la solicitud de la licencia) y el informe emitido el 30 de julio de 2015 por el Servicio Territorial de Medio Ambiente sobre la reutilización de tierra y piedras procedentes del vaciado de una finca privada para acondicionamiento de un camino, tiene entrada en el registro de ese Ayuntamiento el 1 de agosto de 2015 (anterior a la fecha de la solicitud de la licencia) y es notificado al interesado el 7 de septiembre de 2015 (con una demora de más de un mes).

A la vista de la voluntad de los obligados de restablecer la legalidad mediante la presentación de la licencia y abono de la fianza, ya que con carácter previo al otorgamiento de las licencias urbanísticas de obras o la realización de cualquier actuación urbanística que genere residuos de construcción o demolición, es obligatorio constituir una fianza con el propósito de responder de la obligación de poner a disposición de un gestor autorizado, los residuos de construcción y demolición, se considera oportuno por esta Defensoría reintegre el importe de la tercera y cuarta multa, por importe total de 1.200 €, compensado con el crédito disponible a favor de la interesada (6.000 €).

Asimismo, en la Resolución de compensación de deudas de 11 de diciembre de 2018, se aprecia, después de advertido el error por esa corporación, que la liquidación a favor de Dña. XXX asciende a 4.800 €, habiendo sido abonado el importe de 4.500 €, advirtiéndose una diferencia de 300 € no abonada y reclamada por la interesada.



Finalmente, en relación a la contestación de ese Ayuntamiento indicando que *“Con respecto a los escritos recibidos en esta entidad de fecha 12 de abril de 2019 y 25 de octubre de 2019, son escritos que ya no proceden al remitirse a expedientes muy largos y complejos contra los que ya no cabe recurso”*, debemos advertir a esa entidad local que el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establece en su artículo 231.1 del que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento, en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

Ninguna duda ofrece que los escritos de fecha de entrada 12 de abril y 25 de octubre de 2019 se tratan de una solicitud “en petición de aclaraciones” en los términos del Real Decreto 2568/1986. Asimismo la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados, se recoge en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 por parte de esa Corporación municipal se proceda a reintegrar el importe de la tercera y cuarta multa coercitiva (1.200 €), impuestas con posterioridad a la fecha de solicitud de la licencia de obra, en base a los argumentos expuestos en esta Resolución, y además, se proceda a la devolución, como ingreso indebido, de la cantidad de 300 € no abonada por esa entidad en la compensación efectuada el 27 de noviembre de 2018.

Segundo.- En actuaciones sucesivas se facilite respuesta expresa a los escritos que le dirigen los ciudadanos, en cumplimiento estricto de las obligaciones que se derivan del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 231 de Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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