



Excmo. Ayuntamiento de Ponferrada
Plaza del Ayuntamiento, nº 1
24400 PONFERRADA
(León)

Asunto: Solicitud de restauración de la legalidad urbanística y expediente sancionador / Falta de respuesta / 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 **465/2021**, 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 de acondicionamiento en el local comercial de la planta baja del inmueble sito en XXX de la localidad de XXX (León), y a la inactividad municipal ante la denuncia planteada al respecto.

Según manifestaciones del autor de la queja, XXX realizó la citada obra sin autorización, *“sin previo conocimiento de los vecinos, y con riesgo para la seguridad del edificio”*.

Dicha problemática fue puesta en conocimiento de ese Ayuntamiento por XXX, en diversas ocasiones, en fechas 7 de junio de 2017, 6 de junio de 2018, 6 de mayo de 2019 y finalmente el 13 de agosto de 2020, sin respuesta expresa por parte de esa Corporación. Únicamente le ha sido comunicada a XXX la incoación del expediente sancionador por infracción urbanística, el 22 de junio de 2017, sin que se le haya notificado la resolución del mismo, ni se hayan tomado medidas por ese Ayuntamiento o por el interesado.

El reclamante aporta un acta notarial e informe técnico pericial especificando los daños ocasionados y dejando constancia de la situación de inestabilidad y peligro creado por las obras ejecutadas, haciendo hincapié en la existencia de *“diversas grietas que van aumentando de tamaño con el paso del tiempo, temiendo que esto se agrave y ocurran males mayores”*.



FOTO Nº9 Vista de la Fachada **antes** de las obras en el muro de carga



FOTO Nº10 Vista de la Fachada **después** de las obras en el muro de carga

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.
- Remita copia de cuanta documentación obre en su poder relativa a la obra objeto de controversia: licencia de obras o declaración responsable, denuncias presentadas, expedientes urbanísticos tramitados -de restauración de la legalidad y sancionadores- etc.
- Interesa conocer a esta Institución si han sido objeto de respuesta los escritos presentados por XXX, adjuntando en su caso, copia de las mismas, indicando en caso contrario, las razones de no haber remitido la oportuna contestación.

En atención a dicha petición de información se remitió informe de esa Corporación municipal, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 13 de julio de 2021, adjuntando diversa documentación relacionada con la problemática planteada en el presente expediente, y en el cual se hacía constar que:

“Primero: Con fecha 22 de mayo de 2017, XXX, presenta en el Registro General del Ayuntamiento con N° de entrada 2017/14058, solicitud de Actividad de Comunicación con pequeñas obras de ALMACEN, en el local sito en XXX en XXX, declarando la realización de obra menor, consistente en el cambio de carpintería exterior. Dando lugar al inicio del expediente de Actividades con referencia 39/AC/2017.



Segundo: El 6 de junio de 2017, se recibe Acta-denuncia de la Policía Municipal con Número 2017/1309, formulada a XXX por «Apertura de huecos e instalación de dos ventanas en lateral de inmueble, careciendo de la preceptiva licencia municipal», en el inmueble sito en XXX, en virtud de la que se inició el correspondiente expediente sancionador con referencia 56/2017. Inicio del que se dio traslado también a XXX (acuse de recibo 7 de julio de 2017), en calidad de interesado según el escrito presentado por Registro General del Ayuntamiento con N° de entrada 2017/15720 el 7 de junio de 2017.

Tercero: Respecto del expediente de actividades con referencia 39/AC/2017, el 20 de junio de 2017, los Servicios Técnicos Municipales, emiten informe técnico, donde consta: «Deberá presentar proyecto de legalización de obras, firmado por técnico competente y justificando el cumplimiento de la normativa vigente». Lo cual se le requiere con fecha 22 de junio de 2017 (acuse de recibo 10 de julio de 2017).

Cuarto: XXX presenta el Proyecto Técnico solicitado por los Servicios Técnicos Municipales, en referencia al expediente de actividades 39/AC/2017, y escrito de alegaciones al expediente sancionador con referencia 56/2017, en el Registro General del Ayuntamiento con N° de entrada 2017/20118 y fecha 19 de julio de 2017, donde pone de manifiesto en resumen: «Que en relación a la Declaración Responsable, para el cambio de la titularidad de un local destinado a almacén, se aporta el Proyecto de acondicionamiento de dicho local, y que las obras se han iniciado tal y como permite la Declaración Responsable, por lo que solicita que se tramite la licencia para la obra y los usos descritos en el Proyecto Técnico. Que siendo legalizable, tanto la obra como la actividad se archive el expediente de Infracciones Urbanísticas 2017/056».

Quinto: Los Servicios Técnicos Municipales, el 22 de agosto de 2017, emiten informe sobre el expediente 39/AC/2017 donde dice: «Este Informe Técnico, según criterio de quien lo firma, se considera FAVORABLE para la obtención de la licencia de legalización obras solicitada», por lo que, previa la tramitación reglamentaria correspondiente, con fecha 24 de agosto 2017 se autorizan las obras para el local sito en XXX, destinado a ALMACÉN DE CARPINTERÍA, mediante Decreto de fecha 24 de agosto de 2017 (se adjunta copia «Doc.1»).

Sexto: En virtud de lo anterior, el 28 de septiembre de 2017, se decreta el ARCHIVO del expediente sancionador con referencia 56/2017 incoado a XXX, lo cual se notifica al interesado, quien acusa recibo en fecha 9 de octubre de 2017 (se adjunta copia «Doc.2»).

Séptimo: XXX, el 6 de junio de 2018 presenta por el Registro General del Ayuntamiento de Ponferrada, con N° Entrada 2018/15536, escrito solicitando: «La paralización de las obras y la reposición del local afectado a la situación anterior al



inicio de las mismas». Petición que reitera el 6 de mayo de 2019, presentando un nuevo escrito por Registro General del Ayuntamiento de Ponferrada, con N° Entrada 2019/11385.

Octavo: *A raíz de las solicitudes anteriores, se solicita informe técnico a los servicios Técnicos Municipales en fecha 9 de mayo de 2019. Dicha petición de informe técnico se reitera el 15 de abril de 2020 (se adjunta copia «Doc.3») como actuación previa al inicio de procedimiento sancionador. El 26 de junio de 2020, se emite el informe técnico (se adjunta copia «Doc.4») del siguiente tenor: «E7 22/08/17 se presenta solicitud para cambio de titularidad de actividad de almacén en el local de referencia. Se le informa que no existe actividad previa por lo que debe presentar proyecto de acondicionamiento.*

Se presenta proyecto de acondicionamiento para acondicionamiento de local el 20/07/17 (Exp.: 22/2017 Locales). Las obras ya se habían realizado, motivo por el que se abrió expediente de infracciones urbanísticas 2017/056. Informado el proyecto de legalización de las obras, se dicta resolución favorable el 27 de agosto de 2017 (27/08/17) debiendo de presentarla Comunicación Previa a la finalización de las obras según lo previsto en la Ordenanza de Control administrativo de implantación de actividades y aportar un Certificado de seguridad, solidez y finalización. La apertura de huecos motivo de la denuncia particular, forman parte del proyecto de acondicionamiento. Las obras se ejecutaron SIN LICENCIA», concluyendo que las obras ejecutadas resultan compatibles con el ordenamiento jurídico vigente, que se ha incumplido el artículo 12.1.1 de las Normas Urbanísticas Municipales (actos sujetos a licencia), y que no consta en el expediente de actividades (39/AC/17) que se haya presentado la Comunicación Previa, ni por extensión, el Certificado de Solidez que debía acompañarla.

Noveno: *El 13 de agosto de 2020 XXX, presenta por el Registro General del Ayuntamiento de Ponferrada, con N° Entrada 18019/2020, escrito solicitando: «PIDE a ese Ayuntamiento compruebe las barbaridades que se han llevado a cabo en el local, se valore el alcance y la responsabilidad de los titulares de la obra reformada y tome las medidas oportunas tendentes a reponer el edificio a su situación lo más parecido al original, sobre todo en lo referente a la seguridad», escrito que se traslada a los servicios Técnicos Municipales para su valoración (se adjunta copia «Doc.5»), sin que hasta la fecha conste que se haya emitido el oportuno informe. Petición reiterada en fecha 9 de junio de 2021.*

En virtud de lo expuesto, existiendo indicios de la posible realización de una actividad de Almacén de Carpintería, sin la oportuna licencia/autorización



administrativa, se ha dado traslado al servicio de Actividades (se adjunta copia «Doc.6») para la valoración de la apertura del correspondiente expediente de infracciones en base al resultado de los informes técnicos solicitados. Apertura que en su caso, será notificada a todos los interesados en el expediente”.

A la vista de lo informado, 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, debemos comenzar poniendo de manifiesto que, si bien las obras objeto de controversia podían encontrarse en curso de ejecución cuando se presentaron por XXX los escritos a los que hemos aludido (en el escrito de 6 de junio de 2018 presentado en el registro general del Ayuntamiento de Ponferrada, con nº de entrada 2018/15536 se solicita expresamente la paralización de las obras) ninguna duda ofrece que, en la fecha de emisión del informe municipal, dichas obras ya se encontraban terminadas, tal y como resulta del mismo.

Por lo tanto, ese Ayuntamiento no procedió a ordenar la paralización de las obras cuando se encontraban en ejecución pese a que la citada paralización, con carácter inmediatamente ejecutivo, es la primera reacción que prevé el art. 341.1 a) del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, según el cual *“Cuando esté en ejecución algún acto que requiera licencia, pero no esté amparado por la misma, el órgano municipal debe disponer la paralización de las obras, con carácter inmediatamente ejecutivo”* (aplicable también a los actos sujetos a declaración responsable según el art. 367 bis de la misma norma). Precisamente dicha paralización trata de evitar la consolidación de situaciones de hecho no amparadas por título jurídico alguno (como ha ocurrido en el presente caso) y que, con el fin de hacer menos gravosa una hipotética demolición posterior, debe adoptarse y hacerse efectiva con carácter inmediato.

En relación con esta problemática se puede citar la STSJ de Murcia de 25 de marzo de 1999, de conformidad con la cual la suspensión y/o paralización se produce tanto en beneficio del interés público como del interés particular del titular de las obras y su finalidad es *“no hacer más difícil y gravosa la ejecución real de un posible pronunciamiento de demolición”*.

En segundo lugar, 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 (o declaración responsable de obra) sin que haya sido otorgada o sin respetar las condiciones de la misma, el Ayuntamiento



dispondrá la incoación del procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad.

Textualmente dispone dicho precepto 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.

Además, existen varios pronunciamientos judiciales que expresamente se refieren a dicha cuestión. 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 último lugar, procede advertir que es cierto que la licencia solamente implica un control de la legalidad urbanística, pero no de la legalidad en general, y en apoyo de esta conclusión se puede citar la STSJ de Cataluña de 17 de abril de 2003 que desestimó la reclamación de responsabilidad que los recurrentes interpusieron contra el Ayuntamiento de Torroella de Montgri (Gerona) y en la cual se establece que la concesión de una licencia no garantiza la estabilidad de la cimentación de un edificio cuyas características y responsabilidad corre a cargo del director de la obra. También se ha pronunciado, en esta misma línea, la STSJ de la Región de Murcia de 18 de mayo de 2012.



Cuestión diferente es que las obras ejecutadas se hayan realizado sin licencia y/o declaración responsable o excediéndose de las condiciones establecidas en las mismas (como sucede en este caso) y se hayan ocasionado daños a las propiedades contiguas. En este caso, y así se ha puesto de manifiesto también por los tribunales, puede prosperar una reclamación de **responsabilidad patrimonial** contra el Ayuntamiento. En concreto, la STSJ de Andalucía de 27 de junio de 2014 estimó la reclamación formulada por el recurrente a la vista de que se habían llevado a cabo obras (sin licencia y sin proyecto) en la vivienda colindante, las cuales produjeron daños en otro edificio, el cual fue, finalmente, declarado en situación de ruina.

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 en actuaciones sucesivas de esa Corporación municipal (cuando esté en ejecución un acto de uso del suelo no amparado por la correspondiente licencia o declaración responsable), y con el fin de hacer menos gravosa una hipotética demolición posterior, se disponga con carácter inmediato la paralización de las obras, y en su caso, la adopción de las medidas cautelares a que se refiere el art. 341.4 del Decreto 22/2004, de 29 de enero.

Segundo.- Que una vez acreditada la comisión de una infracción urbanística por ese Ayuntamiento, se han de deducir las consecuencias correspondientes en relación con las obras irregulares ejecutadas en el inmueble sito en XXX de la localidad de XXX, en su caso dando lugar a la tramitación del procedimiento sancionador, pues el ejercicio de la potestad sancionadora 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 con posterioridad a la ejecución de la obra.

Tercero.- Que se tenga en cuenta también que la ejecución de obras sin licencia y sin proyecto que produzcan daños en las viviendas colindantes puede determinar responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento (STSJ de Andalucía de 27 de junio de 2014).

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