



**Excmo. Ayuntamiento de Arenas de San Pedro**

**Ilmo. Sr. Alcalde**

**Plaza del Generalísimo, nº 1**

**05400 ARENAS DE SAN PEDRO**

**(Ávila)**

**Asunto: Sanción por infracción urbanística / Disconformidad / 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 **1160/2021**, 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 la disconformidad con la cuantía e imposición de una sanción por la comisión de una infracción en materia urbanística, tipificada como leve, por la realización de un tejadillo en el inmueble sito en carretera de XXX, de Arenas de San Pedro (Ávila). Expte. 1304/2020.

Según manifestaciones del autor de la queja, el día 2 de Marzo del 2021, D. XXX ha recibido la propuesta de sanción por un importe de 7.456 € estando la infracción urbanística calificada como leve, no habiendo ejecutado ni ordenado la realización de tejadillo o ampliación de porche en el inmueble citado, cuya propietaria es la madre del sancionado, haciendo hincapié en el trato discriminatorio que recibe por parte de ese Ayuntamiento. Asimismo, afirma que la obra objeto de controversia ha tenido un coste total de 900 €, estableciendo una sanción “*8 veces superior al valor de la obra*”.

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 sobre los hechos expuestos en el encabezado del presente escrito.

- Remita copia de cuanta documentación obre en su poder relativa a las obras objeto de la presente controversia: licencia urbanística o declaración responsable de obra, actas de inspección, informes técnicos y/o jurídicos emitidos, denuncias presentadas, expedientes urbanísticos tramitados, en su caso, -de restauración de la legalidad y



sancionadores-, indicando expresamente si las obras objeto de controversia se ajustan a la normativa urbanística aplicable en el municipio.

- Interesa conocer a esta Institución los criterios de graduación aplicados por esa administración local a la sanción impuesta en el expediente sancionador 1304/2020.

En atención a dicha petición de información se recibió comunicación de esa Corporación municipal, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 15 de junio de 2021, adjuntando numerosa documentación relacionada con la problemática planteada en la presente queja, integrada en los tres expedientes relacionados a continuación:

-1082/2020: Declaración responsable o Comunicaciones Urbanísticas. Declaración Responsable de Obras para trastejado de cubierta en Carretera XXX.

-1304/2020: Sancionador por Infracción Urbanística.

-1305/2020: Protección de la legalidad urbanística. Obras no contempladas en la Declaración Responsable (ampliación de porche).

A la vista de la citada información obtenida de esa Administración local y también de la proporcionada por el autor de la queja, se pueden enunciar los siguientes hechos relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la problemática planteada:

1. Con fecha 20 de agosto de 2020 D. XXX presenta declaración responsable de obras para la sustitución de la pizarra del tejado por teja mixta de hormigón en la vivienda sita en la carretera de XXX, de Arenas de San Pedro (Ávila).

2. El 7 de octubre de 2020 se formula denuncia por la Policía Local al observar la ejecución de un porche no amparado en la declaración responsable de obras presentada por D. XXX, girando los servicios técnicos municipales visita de inspección al inmueble objeto de controversia, comprobando que la ejecución del tejadillo no respeta los 3 metros de distancia respecto a la linde, prescritos en la ordenanza municipal.

3. Mediante la Resolución de la Alcaldía de 11 de diciembre de 2020 se incoa el procedimiento sancionador (núm. 1304/2020) por una infracción urbanística tipificada como leve, considerando la escasa entidad del daño producido y del riesgo generado.

4. La propuesta de Resolución del órgano instructor de 25 de febrero de 2021 desestima las alegaciones presentadas por el interesado y propone la imposición de una sanción por importe de 7.456 €.



5. El procedimiento sancionador nº. 1304/2020 finaliza mediante la Resolución de la Alcaldía de 11 de abril de 2021 por la que se declara responsable de la infracción urbanística leve a D. XXX y le impone una sanción de 2.000 €.

En consecuencia, 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, debe ponerse de manifiesto que, según la documentación adjunta analizada, parecen resultar acreditadas, efectivamente, tal y como señala esa administración local, las irregularidades en la ejecución de las obras realizadas en el inmueble sito en la carretera de XXX, de Arenas de San Pedro (Ávila), sin que ninguna duda ofrezca 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) sin que haya sido otorgada o sin respetar las condiciones de la misma, como en el presente supuesto, el Ayuntamiento dispondrá la incoación de un 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.

Entrando en el análisis del procedimiento sancionador incoado, y en concreto, en la disconformidad con la cuantía de la sanción impuesta, cuya determinación no es competencia de esta Procuraduría, sino de la Administración que resuelve el correspondiente expediente sancionador, debemos destacar que la infracción urbanística por la ejecución de un tejadillo, ampliando la construcción existente sin licencia urbanística



y contraviniendo la normativa municipal de Arenas de San Pedro, ha sido tipificada como infracción leve del artículo 115 y siguientes de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en relación con el artículo 348 y siguientes del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León; estando sancionada este tipo de infracciones con multa de 1.000 a 10.000 €, debiendo ser su cuantía proporcional a la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción, conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo y a las circunstancias agravantes o atenuantes de la responsabilidad que se aprecien.

Como es sabido por esa Corporación municipal, según doctrina consolidada del Tribunal Supremo, los mismos principios y garantías que rigen el proceso penal, resultan ser de aplicación al procedimiento administrativo sancionador, al compartir ambos la misma naturaleza. Concretamente, uno de esos principios es el **principio de proporcionalidad** que permite adecuar la sanción, al establecer su graduación concreta, a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, ponderando en su conjunto las circunstancias objetivas y subjetivas que integran el presupuesto de hecho sancionable. Constituye dicho principio un importante mecanismo de control del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria.

Respecto a la fijación de la cuantía, las sanciones se mueven entre márgenes muy amplios, de lo que pueden resultar, en la práctica, cuantías muy diversas y un uso desviado o, incluso, arbitrario por parte de la Administración, lo que hace necesario una adecuada motivación de su determinación. A este respecto, el Tribunal Supremo ha venido señalando que la discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad en relación con las circunstancias del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras (Sentencias de 18 de marzo y 24 de septiembre de 1996).

En este sentido, se puede traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2003 (Rec. 527/1998) al establecer que *“La potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y esto conlleva que, cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada que la establecida con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones y circunstancias en que se*



*funda la superior malicia o desidia que se tienen en cuenta para elegir ese mayor castigo. Así lo impone la interdicción de arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y también el principio de proporcionalidad comprendido en las garantías del artículo 25 del mismo texto constitucional”.*

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, nº 3/2017 de 13 de enero (Rec. 80/2016) establece que *“Es en este ámbito en el que juega, precisamente, un papel extraordinariamente clarificador la motivación del concreto acto administrativo sancionador y en la medida en que la misma habrá de definir no sólo las circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas y probadas sino, además, la específica razón que entiende la Administración que concurre para, en los márgenes otorgados por la ley, imponer una concreta sanción”.*

En la Resolución dictada por esa Alcaldía el 11 de abril de 2021, resolviendo el procedimiento sancionador objeto de controversia, se pone de manifiesto que la sanción propuesta por el órgano instructor (por importe de 7.456 €) no puede ser considerada proporcionada en atención a la infracción cometida, a la escasa entidad del daño y a la ausencia de riesgo, como así determinaron los servicios técnicos municipales, e impone una sanción por cuantía de 2.000 €. Fundamenta la minoración de la cuantía propuesta en lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo apartado 3º establece que *“en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción”.* Esa Administración justifica la sanción impuesta, a los efectos de determinar su cuantía, en el apartado a) de dicho precepto, esto es, el grado de culpabilidad o existencia de intencionalidad, debiendo aplicarse igualmente lo dispuesto en la letra c) para su minoración, es decir, la naturaleza de los perjuicios causados.

Por lo tanto, esa entidad local debe de tener en cuenta que la discrecionalidad atribuida al establecer unos límites máximo y mínimo no puede interpretarse como libre arbitrio, sino como ejercicio de una actividad represora de conductas típicamente antijurídicas, donde el principio de proporcionalidad viene definido por la trascendencia del hecho y antecedentes y otras circunstancias del infractor (reiteración por parte de la persona responsable), la entidad económica, con consideración también del coste de la obra como hecho constitutivo de la infracción leve.

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 la Corporación municipal que V.I. preside valore, conforme a la fundamentación jurídica expuesta, el hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, y de dicha valoración deduzca si procede, como parece a la vista de los datos obrantes en nuestras dependencias, revisar la sanción impuesta e imponer otra de menor cuantía económica.**

**Segundo.- Que, en lo sucesivo, esa Administración local tenga en cuenta que, la potestad sancionadora no tiene carácter discrecional, lo que hace necesario una adecuada motivación de la determinación e individualización de las sanciones, considerando las circunstancias concretas que concurren en cada caso, con aplicación del principio de proporcionalidad.**

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