



Excmo. Ayuntamiento de Carrizo
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Víctor García de la Concha, nº 1
24270 CARRIZO
(León)

Asunto: Expediente sancionador en materia 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 **4482/2021**, 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 a la disconformidad y presuntas irregularidades cometidas en la tramitación de dos procedimientos sancionadores por la supuesta comisión de infracciones en materia urbanística, al vulnerar la Ordenanza reguladora de la limpieza y mantenimiento de fincas y solares de ese Ayuntamiento de Carrizo (Expedientes Sancionadores nº 062/2019 y 063/2019).

Mediante Resoluciones de la Alcaldía de 9 de septiembre de 2019 se incoan sendos expedientes sancionadores por infracción de la citada ordenanza municipal frente a XXX, por el deficiente estado de conservación de los solares/terrenos sitos en las calles XXX y XXX de Villanueva de Carrizo (León).

Según manifestaciones del autor de la queja, frente a las citadas Resoluciones el 26 de septiembre de 2019 XXX formuló las correspondientes alegaciones mediante escrito, con número 830 de registro de entrada en ese Ayuntamiento, sin que a la fecha de presentación de la actual queja hubiera obtenido contestación *“y del que no había vuelto a tener noticia”*.

Sin embargo, afirma el reclamante que el 29 de junio de 2021, XXX recibió una providencia de apremio procedente del servicio recaudatorio de la Diputación de León (código procedimiento de recaudación nº 9052180) por una presunta deuda con ese Ayuntamiento de Carrizo por importe de 220 € y diligencia de embargo de su pensión.



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 íntegra de los expedientes sancionadores con número 062/2019 y 063/2019 incoados frente a XXX por el deficiente estado de conservación de los solares/terrenos sitos en las calles XXX y XXX de Villanueva de Carrizo (León).

- Interesaba conocer a esta Institución si se habían respetado todas las garantías previstas en la normativa reguladora del procedimiento sancionador de las administraciones públicas y si había sido objeto de respuesta el escrito presentado por XXX el 26 de septiembre de 2019, remitiendo, en su caso, una copia de la misma, o indicando, en caso contrario, los motivos por los que no se había 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 24 de noviembre de 2021, adjuntando diversa documentación relacionada con la problemática planteada en el presente expediente, en el cual se hacía constar que:

«El Ayuntamiento de Carrizo ha aprobado la Ordenanza Reguladora de Limpieza y Mantenimiento de fincas y solares la cual está en vigor desde el 22 de marzo de 2016, en cuyo artículo 5 establece que “los solares y parcelas deberán estar permanentemente limpios” y que “los propietarios están obligados a eliminar la vegetación seca de los solares y parcelas”, circunstancias de las que deben tener conocimiento todos los propietarios afectados y que se recuerda en el Bando dictado al efecto donde se establece un plazo hasta el 25 de julio de 2019 para la limpieza de los mismos “con el fin de evitar en lo posible riesgos de incendios” dada la época estival y las quejas vecinales que en esta época constantemente se producen por esta circunstancia, situación de emergencia que podemos encauzar dentro del ámbito del bando que se dicta y en el que se hace un requerimiento formal a todos los dueños afectados. (Se adjunta copia del Bando).

Ante el incumplimiento por parte de XXX tanto de la Ordenanza reguladora de la limpieza y mantenimiento de fincas y solares de la que debe ser conocedora y de las determinaciones del Bando publicado del que hace caso omiso, con fecha 17 de septiembre de 2019 se le notifica resolución de la Alcaldía imponiendo una sanción por incumplimiento del deber de limpieza de dos solares sitos en la C/ XXX y C/ XXX, ambos en la localidad de Villanueva de Carrizo, dando plazo de recurso de reposición y con los



efectos de este en los supuestos de silencio de la administración, (se adjunta copia de la notificación de las resoluciones dictadas).

Con fecha 26 de septiembre de 2021 XXX presenta escrito (entendiéndose que es en reposición) en el que, sin entrar en el fondo del asunto, confirma y acredita no haber cumplido con su obligación de limpieza de los solares citados, indicando incluso que “si mis solares no están limpios le ruego me informe de lo que debo hacer, siempre mediante informe técnico que detalle porque no está limpio y como debo actuar”. Se hace mención especial a que esta afirmación la hace con fecha 26 de septiembre de 2021 cuando ya había transcurrido la época estival y de mayor riesgo de incendios sin que la referida XXX hubiera adoptado medida alguna en favor de su obligación de limpieza de los solares y caso omiso a la ordenanza reguladora y al bando publicado dentro de la competencia que para ello tiene la Alcaldía, (se adjunta copia del escrito presentado).

Por todo ello, es parecer de esta Alcaldía que no se ha generado indefensión alguna (admitase que en su escrito XXX hace referencia al Bando publicado y por ende a sus determinaciones) y que toda la queja se centra en torno a un incumplimiento evidente de un deber de limpieza de los solares de la que es titular XXX poniendo en claro riesgo a los vecinos e inmuebles colindantes dado el peligro de incendio existente, en mayor medida en la época estival, más cuando se estableció un plazo para limpieza de los solares (hasta el 25 de julio de 2019) y se constató el estado en que se encontraba el citado solar por la propia Alcaldía y el peligro que implicaba».

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, debe ponerse de manifiesto que, según el precitado informe municipal y la documentación adjunta analizada, parece resultar acreditado, tal y como señala esa Administración local, el incumplimiento por parte de la propietaria de los terrenos situados en las calles XXX y XXX de Villanueva de Carrizo (León), del deber de conservación de los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad, no habiendo ejecutado los trabajos necesarios para mantener en todo momento dichas condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado, deber proclamado en el artículo 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en el artículo 5 de la Ordenanza Reguladora de Limpieza y Mantenimiento de fincas y solares de ese Ayuntamiento de Carrizo.



Resulta igualmente de esa misma documentación, que ante ese incumplimiento, mediante Resoluciones de esa Alcaldía de 9 de septiembre de 2019 se imponen dos sanciones de 100 € cada una, a XXX, como responsable de una infracción administrativa consistente en el *“mal estado de limpieza del solar/terreno por motivo de existencia de vegetación espontánea”*, tipificada como leve en la Ordenanza reguladora de la limpieza y Mantenimiento de Fincas y Solares de 22 de marzo de 2016, respecto a los solares sitos en calle XXX y XXX de Villanueva de Carrizo, respectivamente.

Como es sabido por esa Corporación municipal, la potestad sancionadora de la Administración se encuentra reconocida constitucionalmente en el artículo 25 de nuestra Carta Magna, que dispone que *“nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. Constituye, por lo tanto, dicho precepto un reconocimiento al máximo nivel normativo de la potestad sancionadora de la Administración, que ha de estar presidida, en todo caso, por la aplicación del **principio de legalidad**.

El artículo 24 de la Constitución española proclama un conjunto fundamental de principios sustantivos y procesales aplicables al procedimiento sancionador, como ha admitido el Tribunal Constitucional, entre los que se encuentra el derecho de defensa, la prohibición absoluta de imponer sanciones de plano, sin observar procedimiento alguno o sin audiencia del interesado, el derecho a la presunción de inocencia, o el derecho a la tutela judicial efectiva.

Según doctrina consolidada del Tribunal Supremo, los mismos principios y garantías que rigen el proceso penal, resultan ser de aplicación al procedimiento administrativo sancionador, aunque de forma matizada, al compartir ambos la misma naturaleza.

Por lo tanto, no se cuestiona por esta Procuraduría que esa Administración local corrija el incumplimiento de los mandatos legales mediante la imposición de sanciones a los infractores, como respuesta frente a la comisión de conductas legalmente tipificadas como infracción, al ser una prerrogativa que ostenta para garantizar el cumplimiento efectivo del orden jurídico vigente. Sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora debe discurrir por un cauce concreto que es el procedimiento sancionador, dado que la garantía procedimental es sumamente importante en el ámbito punitivo y en el presente supuesto, dicha garantía parece haberse olvidado.

En este sentido, se ha de recordar lo dispuesto en el artículo 25 apartado 1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:



“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 de 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”.

Igualmente, el artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que:

“1. Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

Se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.

2. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento”.

Nos encontramos en el presente supuesto con las Resoluciones de esa Alcaldía de 9 de septiembre de 2019, mediante las que se imponen dos sanciones de 100 € cada una, sin haberse respetado el procedimiento legalmente establecido. Consideramos que se trata de sanciones administrativas impuestas de plano, esto es, impuestas sin haberse tramitado el procedimiento correspondiente o no haber respetado las garantías que proporcionan los trámites esenciales del procedimiento sancionador, adoleciendo, por ello, de un vicio de nulidad de pleno derecho, previsto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en el siguiente caso:

“Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

En definitiva, no podemos compartir la afirmación de esa corporación relativa a que *“no se ha generado indefensión alguna (admitase que en su escrito XXX hace referencia al Bando publicado y por ende a sus determinaciones)”*. Como hemos indicado anteriormente, el artículo 63 de la Ley 39/2015, establece que los procedimientos de naturaleza sancionadora -sin distinguir ni excepcionar entre la tramitación ordinaria del procedimiento o la tramitación simplificada- se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación



entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos, consagrando el derecho subjetivo del inculpado a la concesión de un trámite de audiencia. En el presente supuesto se echa en falta la realización de actos de instrucción, pues el órgano decisor ha dictado directamente las una resoluciones definitivas, sin perjuicio de que el Bando municipal de 17 de septiembre de 2019 advirtiera de la posibilidad de aplicar las sanciones establecidas en la Ordenanza de Limpieza y Mantenimiento de fincas y solares del Ayuntamiento de Carrizo a quienes la infringiera.

Finalmente, debemos concluir la fundamentación jurídica de la presente Resolución aludiendo a la sentencia del TC núm. 18/1981 de 8 junio que sienta la doctrina relativa a la aplicación de garantías procesales y principios inspiradores del orden penal en la potestad sancionadora de la Administración: *“ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador; dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad), y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes) (RJ 1980\3464, RJ 1980\4261 y RJ 1980\4408), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio artículo 25, en su número 3.º, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia, y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas.*

*Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que **los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución.** No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional.*

Siguiendo en la misma línea de razonamiento, y ya con relación al caso planteado, debemos afirmar ahora que tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera



jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga.

Siendo esto así, la conclusión a la que se llega en el caso objeto del examen aparece ya como evidente: procede declarar la nulidad de los actos aquí impugnados por haberse dictado sin observar los principios de la Constitución que están en la base de su artículo 24”.

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 esa Corporación municipal tenga en cuenta que las Resoluciones de 9 de septiembre de 2019, por las que se imponen a XXX 2 sanciones de 100 € cada una, adolecen de un vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haberse dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento sancionador legalmente establecido y sin observar los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución Española [STC núm. 18/1981 de 8 junio].

Segundo.- Que por parte del órgano competente de ese Ayuntamiento, se adopten las medidas oportunas en orden a dejar sin efecto la diligencia de embargo de la pensión de XXX por importe de 220 €, o se le restituya el importe de las sanciones impuestas en el caso de que se hubieren hecho efectivas.

Tercero.- Que, en lo sucesivo, esa Administración local tenga en cuenta que la potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento sancionador.

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