



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilma. Sra. Alcaldesa
XXX
(León)

Asunto: Derribo de edificación / Irregularidades / 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 **1344/2022**, 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 el derribo de las puertas de acceso al edificio sito en la calle XXX, de la localidad de XXX (León), con referencia catastral XXX, cuya instalación fue, según manifestaciones del autor de la queja, autorizada por ese Ayuntamiento de XXX en el año 2001, procediendo a su derribo *“de forma autocrática sin abrir expediente, ni notificación y mucho menos acto de presencia por nuestra parte”* el 9 de junio de 2022.

Solicitada la correspondiente información al Ayuntamiento por Dña. XXX mediante escrito de 14 de junio de 2022, a la fecha de presentación de la actual queja, denuncia una ausencia total de respuesta por parte de esa corporación municipal.

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 Administración local sobre los hechos expuestos en el encabezado del presente escrito.

- Remita copia de cuanta documentación obre en su poder relativa al derribo de las puertas de acceso al edificio sito en la calle XXX, de la localidad de XXX (León), adjuntando los informes técnicos y/o jurídicos emitidos al respecto en los que se fundamente tal actuación y se especifiquen los trámites municipales que han precedido al derribo.



- Interesa conocer a esta Institución si ha sido objeto de respuesta expresa el escrito dirigido a ese Ayuntamiento por Dña. XXX, el 14 de junio de 2022, adjuntando en su caso, copia de la misma, o indicando, en caso contrario, las razones de no haber remitido la oportuna contestación.

En atención a dicha petición de información se recibió comunicación de esa Corporación municipal, adjuntando la siguiente documentación relacionada con la problemática planteada en el presente expediente:

- Decreto de Alcaldía de 2 de marzo de 2022, por el que se ordena suspender y paralizar las obras en ejecución en la calle XXX de XXX, al considerar que se han realizado de forma ilegal, no amparadas por licencia urbanística ni declaración responsable, concediendo a Dña. XXX un plazo de 5 días naturales desde el siguiente a la notificación para la retirada de materiales y maquinaria empleada para la ejecución de la obra, incoando al mismo tiempo un procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad urbanística.

- Resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de XXX de 28 de marzo de 2022, ordenando la restauración de la legalidad y la apertura del procedimiento sancionador, nombrando al instructor del mismo y concediendo un plazo de audiencia a la interesada de 10 días. Afirma esa entidad local que dicha notificación fue remitida por correo certificado y notificación electrónica, siendo rechazada la misma por la interesada en ambos casos (se adjunta justificantes).

- Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 12 de mayo de 2022, por el que se ordena, tras realizar el procedimiento legal establecido, la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento de las medidas de restauración de la legalidad a costa de la obligada y la imposición de una sanción de XXX €, tipificando la infracción como falta leve según el artículo 352 del RUCYL. Dicha notificación es rechazada por la interesada el 24 de mayo de 2022.

- Diligencia de comparecencia de la alcaldesa de esa corporación ante la comandancia de la Guardia Civil el 16 de mayo de 2022, denunciando la problemática relativa al cierre de una vía pública por un particular con unos pilares y puerta metálica.

- Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 7 de junio de 2022 por el que se adjudica el contrato menor para la ejecución subsidiaria de las medidas de restauración de la legalidad a consta de la obligada, Dña. XXX, a la empresa XXX, por importe de XXX €, que fue materializada el 9 de junio de 2022.

- Escrito presentado el 24 de junio de 2022 ante el Ayuntamiento por Dña. XXX, solicitando una copia de toda la documentación obrante en el expediente.



- Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de agosto de 2022, de acceso y copia al expediente administrativo completo XXX/2022, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, a Dña. XXX, estableciendo como definitivas la sanción urbanística de XXX € y XXX € como gastos de ejecución subsidiaria, que no han sido abonados. Dicha notificación de 23 de agosto de 2022 manifiesta esa entidad local que fue rechazada por la interesada el 3 de septiembre de 2022.

Recibido la citada comunicación, se acordó darle traslado de su contenido a la parte reclamante con el fin de que presentara todas las alegaciones que considerara pertinentes en respaldo de la postura que había venido manteniendo ante esta Defensoría, trámite evacuado mediante la presentación de un escrito de alegaciones, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 14 de abril de 2023, en el cual se reiteran las ilegalidades denunciadas en el escrito de queja y las amenazas y el acoso producido por ese Ayuntamiento de XXX. En dicho escrito se pone de manifiesto que:

“En ningún momento se ha recibido notificación alguna desde el ayuntamiento, es más el día 23 de Enero de 2023 reviso electrónicamente mi expediente (XXX/2022) y en él solo consta una instancia general enviada por mí, a parte dicho expediente tiene fecha de apertura 10 de Enero de 2022, antes de que ni siquiera existiera problemática alguna.

Por otra parte si existían todas esas notificaciones deberían constar, es más si hubiera tenido todos esos documentos, primero no estaríamos ausentes el día 9 de junio de 2022 para el derribo, para salvaguardar mi propiedad de posibles desperfectos. Y segundo y más importante no hubiera presentado denuncia alguna, ni ante la Guardia Civil ni ante este Procurador.

Otro aspecto que seguimos reclamando es que no es una calle pública, en la ordenanza urbanística de 2013 todavía no he encontrado que se haya hecho pública y que va a tener un determinado nombre. Solo han reclamado dicho aspecto solo en el momento que han pasado los hechos, y intentan su regulación para incluirla en el callejero el 19 de julio de 2022 [...]”.





A la vista de lo informado, procede realizar las siguientes consideraciones conforme a las facultades conferidas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, 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 poner de manifiesto que en el presente expediente nos encontramos ante dos versiones parcialmente contrapuestas sobre los hechos y el modo de producirse, siendo ciertamente difícil, a la vista de la documentación obrante en el expediente, determinar cuál de ellas se ajusta en mayor medida a la realidad, máxime careciendo esta Procuraduría de la competencia legal y capacidad probatoria para decidir sobre la veracidad de una u otra versión.

Por ello, al efecto de poder argumentar la presente resolución, debemos indicar que nuestra intervención se va a limitar, como no puede ser de otra manera, a realizar una valoración jurídica de la actuación conforme o no a derecho de esa Administración local respecto al procedimiento de restauración de la legalidad y sancionador de la infracción urbanística, sin entrar en ningún momento en otras consideraciones, como pudieran ser disputas vecinales de carácter personal o cuestiones de derecho civil, las cuales, de existir, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes, tras el ejercicio por alguna de las partes en conflicto de las correspondientes acciones reivindicatorias y/o declarativas de dominio.

A la vista del informe técnico emitido por el arquitecto asesor municipal tras la visita de inspección realizada el 14 de febrero de 2022, parece resultar acreditado que la obra objeto de la instrucción del presente expediente se estaba ejecutando sin título habilitante para ello, bien licencia urbanística o declaración responsable de obra, invadiendo la vía pública.

Pues bien, ninguna duda ofrece que, de conformidad con el artículo 113.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cuando se esté ejecutando algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada o, en su caso, una orden de ejecución, o sin respetar las condiciones de la licencia u orden, el Ayuntamiento dispondrá:

- a) La paralización de los actos en ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo.
- b) La incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad.



Asimismo, respecto a la afirmación de que dicha obra invade la vía pública es cierto que el ejercicio de acciones en defensa del patrimonio es una obligación impuesta a las Entidades Locales. La defensa de sus bienes y derechos no puede ser objeto de renuncia por parte de los gestores de la Administración Pública y, teniendo en cuenta el interés que se protege, el legislador obliga a dichos gestores a que ejerciten las acciones necesarias para la defensa de esos bienes y derechos conforme al artículo 68 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A lo antedicho debemos añadir que el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) señala que corresponde a los municipios en relación con sus bienes: la potestad de investigación, la de deslinde, de recuperación de oficio y la de desahucio administrativo. Es más, si el espacio físico en el que se ha efectuado el cerramiento es dominio público, como así defiende esa entidad, el mismo tiene la condición legal de imprescriptibles, con independencia del tiempo que llevara construido el vallado al que se alude en la queja.

Por lo tanto, en ejercicio de la competencia municipal en materia de urbanismo, que se configura como una de las competencias “propias” de las Entidades locales en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en particular, teniendo en cuenta las competencias de **protección de la legalidad urbanística** que ostenta ese municipio en virtud del artículo 111 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, entre las que se cita expresamente la inspección urbanística, la adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística y la imposición de sanciones a las infracciones urbanísticas, ese Ayuntamiento de XXX, mediante el Decreto de la Alcaldía de 2 de marzo de 2022 paralizó las obras en ejecución en la calle XXX e inició un procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad urbanística.

Pues bien, al respecto esa entidad local debe de tener en cuenta que, en la medida en que dichas competencias son irrenunciables, el ejercicio de las mismas también lo es, pero sometida toda actuación municipal al respecto al **principio de legalidad**, proclamado en el artículo 103.1 de la Constitución Española que dispone que: *«La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».*

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, pero en él se 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 mencionado principio de legalidad.

El artículo 24 de la Constitución española proclama un conjunto 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 el cauce concreto que supone el **procedimiento sancionador**, dado que la garantía procedimental es esencial en el ámbito punitivo y, sin embargo, en el presente supuesto, dicha garantía parece no haberse respetado.

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 un único procedimiento, con referencia XXX/2022, en el que se ordena la paralización de las obras en ejecución en la calle el XXX, se incoa el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y el sancionador; se acuerda en un mismo acto, la Resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de XXX de 28 de marzo de 2022, la restauración de la legalidad y la apertura del procedimiento sancionador, nombrando al instructor del mismo y proponiendo una sanción de XXX €; en el Acuerdo de 12 de mayo de la Junta de Gobierno Local, se ordena la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento de las medidas de restauración de la legalidad a costa de la obligada y se impone una sanción de XXX €. Asimismo, en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de agosto de 2022, se otorga el acceso al expediente administrativo completo XXX/2022, a la interesada, y se establece como definitivas la sanción urbanística de XXX € y XXX € como gastos de ejecución subsidiaria.

En definitiva, consideramos que no se garantiza la debida separación que se exige en la tramitación de un procedimiento sancionador, o el trámite de audiencia al presunto infractor, resultando dudosa la práctica de la notificación llevada a cabo por esa Administración local, pues se trata de un procedimiento iniciado de oficio y la interesada no resulta obligada a relacionarse con la Administración por medios electrónicos en virtud del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estando obligada esa entidad local a practicar las notificaciones por medios no electrónicos, cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación en papel.

Es más, analizada la documentación obrante en el expediente, y sin perjuicio de la existencia de cualesquiera otra de la que pudieran derivarse conclusiones distintas, no resulta acreditado el segundo intento de notificación de la Resolución de 28 de marzo de 2022, exigida en el artículo 42.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo; pues intentada la notificación en papel el 30 de marzo de 2022 a las 10:18 en el domicilio de la interesada, sin que nadie se hiciera cargo de la misma, se debería haber repetido por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. Si este segundo intento también hubiera resultado infructuoso se debería haber procedido, conforme dispone el artículo 44, por medio de un anuncio publicado en el «*Boletín Oficial del Estado*», así como con carácter facultativo en el boletín oficial de Castilla y León o de la Provincia, y en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio de la interesada.

A juicio de esta Defensoría, se trata de una sanción administrativa impuesta de plano, esto es, sin haberse tramitado el procedimiento correspondiente 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”.

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.

Finalmente, debemos concluir la fundamentación jurídica de la presente Resolución aludiendo a la jurisprudencia constitucional, pues ya la sentencia del TC núm. 18/1981 de 8 junio sienta la doctrina relativa a la aplicación de garantías procesales y principios inspiradores del orden penal en el ejercicio de 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, considerando de forma especial la jurisprudencia citada, que el procedimiento sancionador objeto de queja, por el que se impone a Dña. XXX una sanción de XXX €, adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho, según prevé 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, 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 hayan respetado todas las garantías inherentes y los principios sustantivos y procesales aplicables al procedimiento sancionador a los que hemos aludido en el cuerpo de la presente Resolución.

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