



León, 23 de diciembre de 2019

Ayuntamiento de Ponferrada
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza del Ayuntamiento, s/n
24401 – PONFERRADA
(LEÓN)

Asunto: Disconformidad con la construcción de una nave en la localidad de Columbrianos

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 **20180102**, 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 inactividad municipal ante la construcción de una nave sin licencias en la parcela XXX, del polígono XXX, de la localidad de Columbrianos.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la pasividad de la Administración municipal ante la construcción de una nave en la localidad de Columbrianos, perteneciente a su municipio. En efecto, según afirmaba el autor de la queja, dicha nave se está construyendo en la parcela catastral XXX sin haber obtenido la pertinente licencia urbanística, ya que se trata de suelo urbano predominantemente residencial. Además, se estimaba por el reclamante que la ejecución de dicha obra está contribuyendo a crear una zona industrial, causando un notable perjuicio a los propietarios de las viviendas colindantes.

En su primer informe remitido, la Administración municipal nos indicó que, con fecha 22 de agosto de 2018, se acordó la incoación de un expediente por infracción urbanística y protección de la legalidad contra D. XXX, *“por construir edificación en la parcela XXX, del polígono XXX, en Columbrianos, careciendo de la preceptiva licencia municipal”*. Asimismo, nos comunica el resultado de un expediente de restauración de legalidad urbanística que se tramitó en su momento respecto a la vivienda edificada en



su momento en dicha parcela por el Sr. XXX.

Ante dicha comunicación, se acordó por esta Institución solicitar una ampliación de información con el fin de conocer el resultado de la tramitación de dicho expediente sancionador por parte de esa Corporación. En su última respuesta, se informa por el instructor del expediente que los Servicios Técnicos municipales todavía no habían remitido los informes solicitados, y que esperaba a recibirlos próximamente para continuar los trámites oportunos.

Finalmente, el autor de la queja nos ha comunicado que el Ayuntamiento de Ponferrada no había llevado a cabo ninguna medida, ya que no se ha procedido a la demolición de dicha nave que sirve para almacenar los materiales de la actividad de venta ambulante a la que se dedica el Sr. XXX.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de la Administración municipal en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de derecho civil o de disputas vecinales de carácter personal, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes. Asimismo, para analizar el contenido de esta queja, esta Institución considera que, en relación con la ejecución sin licencia de las obras de la nave sita en la parcela XXX, del polígono XXX, de la localidad de Columbrianos, deben analizarse por separado las consecuencias que dicha acción tiene conforme a la normativa urbanística y ambiental.

Desde el punto de vista urbanístico, debemos partir del hecho de que las obras de construcción de la nave ejecutadas por el Sr. XXX se realizaron sin obtener la licencia preceptiva, por lo que nos encontramos ante un supuesto previsto en el art. 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 dicha licencia o en su caso una orden de ejecución, o bien 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”.

En este caso, el Ayuntamiento de Ponferrada optó, con fecha 22 de agosto de 2018, por tramitar sendos expedientes sancionador y de restauración de legalidad



urbanística, si bien de la última información facilitada por el instructor en el mes de mayo de 2019, se deduce que ha caducado el expediente sancionador, al haber sobrepasado ampliamente el plazo determinado en el artículo 117.5 a) de dicha norma: *“El plazo para resolver los procedimientos será de seis meses desde su incoación, prorrogable por otros tres meses. Transcurridos dichos plazos sin que se hubiera dictado resolución, se entenderá caducado el procedimiento, y si la infracción no hubiera prescrito, deberá iniciarse uno nuevo”*. Para determinar si ha prescrito la infracción, debemos acudir al artículo 121.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León que establece que *“el plazo de prescripción de las infracciones será de diez años para las muy graves, ocho años para las graves y cuatro años para las leves”*, por lo que *“a priori”* no habría prescrito la infracción cometida.

En lo que respecta al expediente de restauración de la legalidad urbanística, debemos destacar que nuestra normativa urbanística no establece un plazo para resolver el procedimiento de restauración de la legalidad como sí lo establece para resolver el procedimiento sancionador. No obstante, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha zanjado definitivamente esta cuestión, al considerar que cabía aplicar el instituto de la caducidad a los expedientes de restauración de legalidad urbanística tal como se deduce de lo ya expuesto en varias sentencias del Tribunal Supremo (SSTS de 21 de diciembre de 2011, 18 de junio y 3 de julio de 2014), aplicándose de igual manera lo referido a la prescripción de la infracción urbanística.

En consecuencia, esta Procuraduría no encuentra ningún inconveniente para que el órgano competente de la Administración municipal tramite nuevos expedientes sancionador y de restauración de legalidad urbanística por estos hechos contra el Sr. XXX. En este último expediente, debe analizarse la compatibilidad de la nave construida a las prescripciones fijadas en el Plan General de Ordenación Urbana de Ponferrada aprobado definitivamente por Orden FOM/950/2007, de 22 de mayo, tal como se recoge en el artículo 118.1 de la Ley 5/1999: *“Con independencia de las sanciones, el Ayuntamiento resolverá:*

a) Si los actos sancionados fueran incompatibles con el planeamiento urbanístico: su definitiva suspensión, con demolición o reconstrucción de las construcciones e instalaciones que se hubieran ejecutado o demolido, respectivamente, a costa de los responsables.

b) Si los actos sancionados fueran compatibles con el planeamiento urbanístico y no estuvieran amparados por licencia u orden de ejecución: el requerimiento a los responsables para que en un plazo de tres meses soliciten la licencia urbanística correspondiente, manteniéndose la paralización mientras no sea otorgada. Si transcurrido dicho plazo no se solicita la licencia, o si solicitada ésta fuera denegada,



el Ayuntamiento procederá conforme al apartado anterior.

c) Si los actos sancionados fueran compatibles con el planeamiento urbanístico y existiera licencia u orden de ejecución: el requerimiento a los responsables para que se ajusten a las condiciones de la licencia u orden en el plazo que se señale, que será como mínimo tres meses, y como máximo el que indicara la licencia u orden para la terminación de las obras. Si transcurrido dicho plazo no se cumple lo ordenado, el Ayuntamiento procederá conforme al apartado a)”.

Tal como se infiere del expediente de restauración de legalidad urbanística tramitado por esa Corporación en su momento para regularizar la situación jurídica de la vivienda construida en esa misma parcela por el Sr. XXX, nos encontramos con una parcela clasificada urbanísticamente como Suelo Rústico Común, por lo que le sería de aplicación el régimen de usos fijados en el artículo 7.2.2 del PGOU de Ponferrada. En este caso, podría ser legalizable la nave ejecutada junto a su vivienda, si concurriesen los supuestos establecidos en el punto segundo de ese precepto: *“Son usos sujetos a autorización de uso excepcional:*

(...)

G) Otros usos, sean dotacionales, comerciales, industriales, de almacenamiento, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público:

1º.- Por estar vinculados a cualquier forma de servicio público.

2º.- Porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico, ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos”.

Por lo tanto, si fuera cierta la actividad de almacenamiento que se realiza en el interior de la nave conforme a los términos recogidos en dicho precepto, tal como afirma el autor de la queja, nos encontraríamos ante una construcción que sería compatible con los preceptos del PGOU si se considerara de interés público, por lo que podría ser legalizable, conforme a lo previsto en el artículo 118.1 b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León. No obstante lo cual, se trata de una cuestión que debe ser dilucidada durante la tramitación del expediente de restauración de legalidad urbanística que inicie el Ayuntamiento de Ponferrada.

Desde el punto de vista ambiental, nuestro análisis debe centrarse en si se incluiría la actividad que se desarrolle en dicha nave dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. En principio, cabe



afirmar que debería aplicarse su contenido, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1 de la norma: *“Quedan sometidas a la presente ley todas las actividades o instalaciones (el subrayado es nuestro), así como los proyectos, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias significativas, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes”*.

Por lo tanto, para regularizar su funcionamiento, debemos acudir al artículo 71 del Texto Refundido, que determina las actuaciones que, a nuestro juicio, debería acometer el Ayuntamiento de Ponferrada, como Administración competente: *“Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando la Administración pública competente tenga conocimiento de que una actividad o instalación funciona sin autorización ambiental o licencia ambiental, efectuará las siguientes actuaciones:*

a) Si la actividad o instalación pudiera legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación de acuerdo con el procedimiento aplicable según el tipo de actividad conforme a lo establecido en los procedimientos de la presente ley y en los plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad o instalación no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura”.

En consecuencia, para determinar las actuaciones a acometer, el elemento clave vuelve a constituir la compatibilidad urbanística de la nave construida, ya que, en el supuesto de que fuese ilegalizable, debería acordarse la clausura de la actividad que se desarrolle en su interior. En el caso de que pudiera ser legalizada, bastaría en este supuesto una mera comunicación ambiental si cumplierse los requisitos que fija el apartado d) del Anexo III del Decreto Legislativo 1/2015: *“Actividades o instalaciones de almacenamiento y/o venta al por mayor de objetos y materiales, siempre que su superficie sea inferior a 1.000 m, excepto las de productos químicos o farmacéuticos, combustibles, lubricantes, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, pinturas, barnices, ceras, neumáticos, residuos de cualquier tipo (excepto los de producción propia), chatarrerías y desguaces de automóviles y maquinaria”*. Todo ello, sin perjuicio de que, al tratarse de una infracción continuada, se acuerde la incoación del preceptivo expediente sancionador, pudiendo calificarse la infracción como leve si fuera una actividad sujeta a comunicación ambiental: *“Constituyen infracciones leves: No realizar la comunicación ambiental preceptiva a los Ayuntamientos, respecto a las actividades incluidas en el Anexo III (artículo 74.4 a) del Texto Refundido)”*.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que esa Corporación adopte las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de la



legalidad urbanística y ambiental respecto a las naves que se ejecuten en su término municipal, evitando que las situaciones de inactividad administrativa puedan suponer una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

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**:

1. Que, al no haber prescrito la infracción urbanística cometida, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Ponferrada la incoación de un nuevo expediente sancionador contra D. XXX, por la construcción de una nave en la parcela XXX, del polígono XXX, de la localidad de Columbianos, perteneciente a su municipio, sin haber obtenido las licencias municipales preceptivas, conforme a lo previsto en el artículo 113.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

2. Que, tal como se recoge en dicho precepto, se acuerde también por el órgano competente del Ayuntamiento de Ponferrada la incoación de un expediente de restauración de legalidad urbanística, procediendo a la inspección de dicha construcción con el fin de determinar la compatibilidad de dicha construcción con las prescripciones establecidas en el artículo 7.2.2 del Plan General de Ordenación Urbana de Ponferrada aprobado definitivamente por Orden FOM/950/2007, de 22 de mayo.

3. Que, en el supuesto de que se constate la incompatibilidad del uso urbanístico previsto para dicha nave con el régimen de usos previstos para el Suelo Rústico Común, se inicien los trámites por el órgano competente de dicha Corporación para adoptar las medidas previstas en el artículo 118.1 a) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, y en el artículo 71 b) del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

4. Que, en el caso de que se acredite la compatibilidad del uso urbanístico previsto para dicha nave con el régimen de usos previstos para el Suelo Rústico Común, se inicien los trámites por el órgano competente de dicha Corporación para su regularización conforme a lo recogido en el artículo 118.1 b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, y en el artículo 71 a) del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

5. Que, al tratarse de una infracción continuada, se acuerde igualmente el oportuno expediente sancionador contra D. XXX, por realizar en dicha nave una actividad sujeta a la normativa de prevención ambiental sin haber obtenido la



preceptiva licencia o comunicación ambiental, tal como se prevé en el artículo 74 del Decreto Legislativo 1/2015.

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. En el caso de que se acepte, se ruego dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

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