



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE
XXX
(SEGOVIA)

Asunto: Expediente sancionador en materia urbanística
Trámite: 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 **1629/2023**, 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 incoación por ese Ayuntamiento de XXX (Segovia), con fecha XXX de 2023, de un expediente sancionador con referencia XXX/2023, por la presunta comisión de una infracción en materia urbanística consistente en la realización de un cerramiento con malla ganadera, atravesando el arroyo XXX y su zona de policía, a su paso por las parcelas XXX del polígono XXX, del término municipal de XXX (Segovia).

Según manifestaciones del autor de la queja, en dichas parcelas, por donde atraviesa el arroyo XXX, al parecer de poca entidad y “*que nunca trae agua*”, se instaló una malla ganadera, con la única intención de proteger una plantación de XXX de 2,6 hectáreas de los corzos; todo ello, bajo la supervisión y consentimiento del anterior alcalde de esa Corporación municipal.

Asimismo, afirma el reclamante que la persona interesada solicitó a la Confederación Hidrográfica del Duero una autorización de obras en la zona de policía de cauces y en todo momento ha mostrado su intención de adaptar el vallado a las determinaciones que le indiquen y que causen el mínimo perjuicio, ya que en otras parcelas por donde discurre el mismo arroyo se han concedido permisos para vallar.

En la Resolución municipal que pone fin al procedimiento sancionador objeto de queja, notificada a la presunta infractora, se ha impuesto una sanción de 4.000 € por una infracción leve (intervalo de graduación posible de 1.000 € a 10.000 €), considerada desproporcionada por el autor de la queja; asimismo, la Confederación Hidrográfica ha incoado un procedimiento sancionador por los mismos hechos.



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 del expediente sancionador con número XXX/2023, adjuntando cuantos informes jurídicos hubieren sido evacuados en los que se motiven las circunstancias que justifiquen la incoación del expediente sancionador y la cuantía de la sanción impuesta, que, en todo caso, debe ser proporcional al daño ocasionado.

- Interesa conocer a esta Procuraduría si por los mismos hechos se está tramitando algún otro procedimiento sancionador, no pudiendo imponerse, en ningún caso, dos sanciones sobre el mismo hecho ilícito, cuando coincidan en la misma persona la autoría, el hecho y el fundamento.

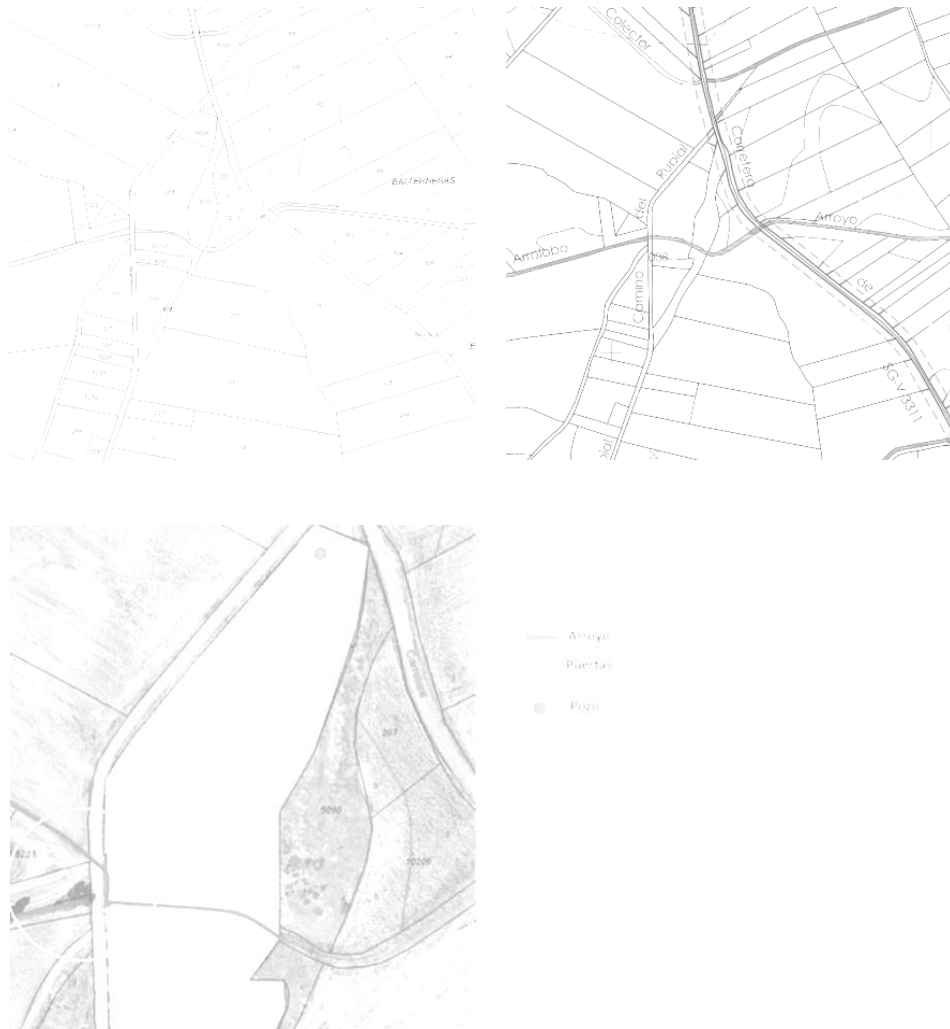
- Interesa conocer a esta Institución si se han respetado todas las garantías previstas en la normativa reguladora del procedimiento sancionador de las Administraciones públicas, en concreto, el principio de proporcionalidad y *non bis in ídem*.

En atención a dicha petición de información se recibió comunicación de esa Corporación municipal, con fecha de registro de entrada en esta Institución el XXX de 2024, adjuntando numerosa documentación relacionada con la problemática planteada en el presente expediente, entre otra, copia del expediente sancionador XXX/2023.

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen, considerados relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la problemática planteada:

- El XXX de 2023 se presentó por XXX ante ese Ayuntamiento de XXX, modelo normalizado de Declaración Responsable de Obras y Usos, para la ejecución de cerramiento y vallado mediante malla ganadera de las fincas rústicas colindantes, sitas en el Polígono XXX parcelas XXX, del término municipal de XXX (Segovia).

- Las parcelas se encuentran situadas en terreno con la clasificación de Suelo Rústico Común. Entre las parcelas XXX atraviesa el Arroyo XXX, por lo que se encuentran separadas por la parcela XXX cuya titularidad corresponde a la Confederación Hidrográfica del Duero, clasificada como suelo rústico de protección natural. Asimismo, el extremo noroeste de la parcela XXX es suelo rústico de protección de infraestructuras por la zona de protección de la carretera XXX.



- Con fecha XXX de 2023 se giró visita de inspección por el alcalde y arquitecto asesor municipal de ese Ayuntamiento, y según consta en el informe emitido apreciaron una posible infracción de la normativa medioambiental, considerando que el arroyo había sido indebidamente cercado poniendo el asunto en conocimiento de la Confederación Hidrográfica del Duero y del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.

- Consta en el expediente un Acta denuncia / inspección y petición de inicio de procedimiento nº 2023-XXX, por la infracción a la normativa de urbanismo y ordenación del territorio emitida por la patrulla del Seprona de XXX (Segovia).

- Mediante Resolución de la Alcaldía de XXX de 2023 se incoa expediente sancionador por infracción urbanística, de conformidad con el artículo 111.1 c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, por incumplimiento de las



condiciones que figuran en la declaración responsable presentada, tipificando la infracción administrativa que dichos hechos podrían constituir como leve.

- Desestimando todas la alegaciones presentadas por la presunta infractora, mediante Decreto de XXX de 2024, se resolvió el expediente sancionador XXX/2023, imponiendo a XXX una sanción de 4.000 €, acordando, asimismo, el inicio del correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística alterada.

- Frente a dicha Resolución se interpuso por la interesada un recurso potestativo de reposición, con fecha XXX de 2024, desestimado mediante Decreto de la Alcaldía de XXX de 2024.

- Por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero, se denegó la autorización en los términos solicitados para la legalización de las obras en zona de dominio público hidráulico y zona de policía del arroyo XXX, en el término municipal de XXX, (expediente de referencia XXX/2023), con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por R.D. 849/1986, de 11 de abril, sin bien se ha presentado una nueva solicitud modificando las condiciones del vallado, estando la misma pendiente de resolución.

- Asimismo, constan varios expedientes sancionadores incoados por el organismo de Cuenca, con referencias XXX/2022 y XXX/2023, siendo los hechos objeto de este último las "obras no autorizadas consistentes en la instalación de un cerramiento cruzado perpendicularmente el cauce y la zona de servidumbre del Arroyo XXX, paraje XXX; esos hechos también han sido constatados por la Guardia Civil, T.M. XXX (Segovia)". Dicha infracción administrativa fue calificada como leve, procediendo a la imposición de una sanción de multa de 2.500 € y al requerimiento de demoler el vallado si la autorización fuera denegada.

Entrando en el análisis del procedimiento sancionador tramitado por ese Ayuntamiento, debemos comenzar recordando que 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**.

En este sentido, se ha de recordar también lo dispuesto en el artículo 25 apartado 1º 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”.

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 existen dudas razonables sobre si se han respetado todos los principios cuyo cumplimiento es exigible en el la tramitación del procedimiento sancionador por las Administraciones públicas.

En este sentido, debemos partir de la reiterada doctrina sentada por el Tribunal Constitucional que ha declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas no sólo de los principios sustantivos y procesales derivados del artículo 25.1 de la Constitución Española, sino también de las garantías procedimentales proclamadas en el artículo 24 CE, entre los que se encuentra el derecho de defensa y a ser informado de la acusación, 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.

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



matizada, con las debidas modulaciones y condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador.

En este punto, conviene traer a colación la sentencia del TC núm. 18/1981 de 8 junio, que ya 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”.

Uno de esos principios a los que debemos aludir en la fundamentación jurídica de la presente Resolución, es el principio *non bis in ídem*, que se erige como una garantía que ostenta todo ciudadano para no ser perseguido o sancionado dos veces por el mismo hecho punible y que viene reconocido en distintos ámbitos de la legislación española, como en el citado artículo 25 de la CE, artículo 67 del Código Penal, y para el ámbito administrativo, en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que se dispone que:

“No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

El principio *non bis in ídem*, desde un punto de vista material, prohíbe que pueda imponerse más de una sanción en las circunstancias en que concurra una triple identidad de persona, de hecho y de fundamento; mientras que desde un punto de vista procesal, pretende garantizar que un individuo se vea sometido a un doble procedimiento sobre una misma causa. Asimismo, el principio *non bis in ídem* permite dar cumplimiento al principio de proporcionalidad de las sanciones, al que aludiremos posteriormente.

Pues bien, en el presente supuesto, esa Administración local mantiene que: *“Respecto a los expedientes abiertos en la Confederación Hidrográfica del Duero y este Ayuntamiento, pese a que concurre la identidad de sujeto, no sucede lo mismo en cuanto a hecho y fundamento.”*

El expediente incoado en este Ayuntamiento obedece al incumplimiento de las condiciones que figuran en la declaración responsable presentada, en materia de Urbanismo. Este hecho constitutivo de infracción, recogido tanto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León como en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, tiene como fundamento la protección de la legalidad (urbanística).

Por el otro lado, los expedientes iniciados por la Confederación Hidrográfica del Duero, de los que este Ayuntamiento no tiene conocimiento, entendemos que obedecerán a infracciones tipificadas en el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y/o en Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que



desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, cuyo fundamento es la protección del dominio público hidráulico.

Por lo antedicho, la incoación de estos tres expedientes sancionadores es absolutamente correcta, ya que no concurren identidad de hecho ni fundamento".

Sin embargo, son numerosas las alusiones y/o contradicciones apreciadas a lo largo de todo el expediente, en las que ese Ayuntamiento hace referencia a la comisión de una infracción medioambiental y a la ocupación del dominio público. Así en el propio oficio remitido a esta Institución, de fecha XXX del 2024, en respuesta a nuestra solicitud de información, consta expresamente la remisión del: *"expediente sancionador en materia urbanística incoado por este ayuntamiento con número de referencia XXX/2023 por la ejecución de un vallado de parcelas de manera indebida, con la consecuyente ocupación del dominio público hidráulico".*

Asimismo, en el Decreto de XXX de 2024, de Resolución del procedimiento sancionador XXX/2023, a los efectos de desestimar la segunda alegación presentada por la interesada, esa entidad local justifica la imposición de una sanción correspondiente a una infracción que se calificó como leve; *"No obstante, su calificación idónea bien podría haber sido como infracción grave o muy grave, ya que los hechos afectan al dominio público (en el presente caso, dominio público hidráulico).*

Aun así, por parte de la instrucción, teniendo en cuenta el importe de los elementos empleados para el vallado así como las escasas dificultades técnicas existentes para restaurar la legalidad de la obra objeto de este expediente, se decidió tipificar la infracción como leve, de lo que se desprende una más que evidente proporcionalidad entre los hechos causados y la sanción propuesta, toda vez que si se hubiese calificado como infracción grave la sanción no hubiese sido nunca inferior a 10.001,00 euros".

En definitiva, a juicio de esta Procuraduría, considerando lo expuesto, se podría estar vulnerando el principio *non bis in ídem*, al concurrir la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, pues los hechos enjuiciados son los mismos y las medidas sancionadoras responden a la misma naturaleza, viéndose la interesada sometida a un doble procedimiento sancionador. Por lo tanto, el acto sancionador podría estar incurriendo en un supuesto de nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido por el artículo 47.1.a de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Seguidamente, debemos hacer alusión al principio de proporcionalidad, mencionado con anterioridad y a la disconformidad de la parte reclamante con la cuantía de la sanción impuesta (4.000 €), cuya determinación no es competencia de esta Procuraduría, sino de la Administración que resuelve el correspondiente expediente



sancionador, si bien, conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo, debe ser proporcional a la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción y a las circunstancias agravantes o atenuantes de la responsabilidad que se hayan podido apreciar.

El principio de proporcionalidad constituye 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, como en el presente caso.

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 citar 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”*.

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, antecedentes u otras circunstancias del infractor (intencionalidad, reiteración por parte de la persona responsable, la entidad económica o coste de la obra).



En el presente supuesto, en la Resolución dictada por esa Alcaldía el XXX de 2024, resolviendo el procedimiento sancionador objeto de controversia se impuso una sanción de 4.000 €, defendiendo su proporcionalidad sobre la premisa de que los hechos bien podrían haber sido calificados como infracción grave o muy grave al afectar al dominio público hidráulico, toda vez que si se hubiese calificado como grave la sanción no hubiese sido nunca inferior a 10.0001,00 €, postura que no puede ser compartida por esta Procuraduría del Común, en base a los argumentos *ut supra* expuestos.

En definitiva, debemos concluir que la imposición de sanciones debe basarse entre otros principios, en el de legalidad y de proporcionalidad, consagrados en la propia Constitución Española, lo que nos ha de llevar a concluir, frente a lo argumentado por esa Administración, que en ningún caso la sanción impuesta de 4.000 € (si lo fuere respecto al incumplimiento de las condiciones que figuran en la declaración responsable presentada) sería adecuada a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y a la naturaleza de los perjuicios causados.

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**:

PRIMERA: Que esa Corporación municipal que V.I. preside valore, considerando de forma especial la doctrina jurisprudencial citada, el hecho constitutivo de la infracción que es objeto del procedimiento sancionador por el que se impone a XXX una sanción de 4.000 € y las circunstancias concurrentes, y de dicha valoración deduzca si procede, como parece a la vista de los datos obrantes en nuestras dependencias, declarar la nulidad de la sanción impuesta en el expediente citado, al haberse dictado sin observar los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución Española [STC núm. 18/1981 de 8 junio] y concurrir otro procedimiento sancionador tramitado por la Confederación Hidrográfica del Duero, con identidad de sujeto, hecho y fundamento, o, en último caso, revisarla e imponer otra de menor cuantía económica, acordando la devolución de las cantidades que resulten procedentes, si dicha sanción se hubiere hecho efectiva.

SEGUNDA: Que, en lo sucesivo, ese Ayuntamiento de XXX (Segovia) 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, siendo necesaria una adecuada motivación de la determinación e individualización de las sanciones, considerando las circunstancias concretas que concurren en cada caso, con aplicación de los principio *non bis in ídem* y de proporcionalidad.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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