
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario nº 182/2007-BA. Sentencia nº 100 (6-03-2008)

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN URBANÍSTICA GRAVE.
OBRAS SIN LICENCIA.

Edificación en Suelo Especial Protegido del PGOU. Edificación en Suelo No Urbanizable.

Procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística.

No existe caducidad del expediente, tampoco prescripción de la infracción.

Construcción no legalizable. Principio de proporcionalidad de la sanción.

Ilma. Sra.

MAGISTRADA JUEZ

D^a. Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza a 6 de marzo de 2008, habiendo visto los presentes Autos Concepción Gimeno Gracia, Magistrada-Juez de este Juzgado; y,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrente: D^a A.B.S.V., representada y defendida por el Letrado Sr. D. C.C.V.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. D^a N.C.A. y defendido por el Letrado Sr. D. F.R.T.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Resolución de 30 de enero de 2007, por la que se desestima el Recurso de Reposición interpuesto contra acuerdo de Consejo de Gerencia de fecha 19 de diciembre de 2006 del expediente 528.160/2005, que ordenó imponer una multa de 21.000 €, por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en construcción de edificación incumpliendo los artículos 6.1.4 y 6.2.21 de la Normativa Urbanística del Plan General en Torre Conde, Políg.62, Parc., dado que ha quedado acreditada la realización de obras sin licencia que incumplen la normativa urbanística, siendo la sanción impuesta proporcional a la infracción, toda vez que se constata la edificación en Suelo especialmente protegido por el PGOU, como No Urbanizable Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario en el Regadío, a mayor abundamiento, en zona con peligro de formación de núcleo de población y sin que se haya procedido al restablecimiento del orden urbanístico. Respecto a la prescripción, no queda en absoluto acreditada.

La resolución culmina manifestando que no se incurre en ninguno de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en la Ley, por lo que entiende la actuación administrativa debe confirmarse en todos sus extremos por ser conforme a Derecho.

TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:

Se dicte Sentencia por la que se estime la demanda y las siguientes pretensiones que se efectúan con carácter de principales y simultáneas:

1º Se declare que la resolución impugnada en el presente recurso es nula de pleno derecho de acuerdo con los argumentos expuestos en el presente escrito y demás de aplicación.

2º En consecuencia, que se anule la sanción urbanística impuesta a la recurrente.

3º Subsidiariamente, que se reduzca el importe de la sanción hasta el mínimo legal de 3000 €, previsto para el tipo de infracción, considerada “grave”.

4º Se impongan las costas en su totalidad a la Administración demandada, por imperativo legal, al concurrir en ésta mala fe y temeridad.

CUARTO.- Pretensiones de la Administración demandada:

Se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso en su integridad, confirmando los actos administrativos recurridos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como motivos de impugnación frente a la actuación administrativa recurrida, opone la recurrente:

1- Que es titular exclusivamente de una parte de la parcela en la que se sancionan las obras objeto de autos y que por tanto, cualquier procedimiento como el que nos ocupa, debiera ir dirigido también y fundamentalmente contra la madre de la actora, que es la titular de un 50% del terreno y goza también de un 50% en usufructo viudal.

2- Que el procedimiento ha caducado.

3- Que la infracción habría prescrito.

4- Que no existe infracción, por existir licencia previa y no poderse tratar de un suelo no urbanizable.

5- Que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad en la sanción impuesta.

SEGUNDO.- Comenzaremos analizando el primero de los motivos de impugnación arriba expuesto.

Concretamente la actora mantiene que su madre D^a E.V., adquirió a D. C.C. el 11 de julio de 1997, la parcela de 48 áreas y 50 centiáreas, que incluía el terreno y la vivienda sobre él construida. Añade que la actora es titular de una sexta parte del terreno, pero la propietaria mayoritaria es su madre, por lo que cualquier procedimiento que pudiera iniciarse en relación con la parcela de que se trata, debiera dirigirse frente a la Sra. E.V. Pues bien, olvida la parte recurrente que el procedimiento de que se trata no se dirige en modo alguno contra la parcela o finca, cuya titular mayoritaria dice ser su madre -extremo éste por otra parte, no acreditado fehacientemente- sino contra una construcción existente en la misma, con la que en modo alguno relaciona a su madre a efectos dominicales o de otra forma. Por el contrario durante el expediente administrativo la recurrente se ha manifestado como titular o promotora de la construcción, y la prueba que posteriormente ha articulado en el procedimiento, tiende a acreditar que los “titulares”, “promotores” o “financiadores” de la obra, son la actora y su esposo; razones éstas por las que entendemos que debe procederse a la desestimación de cualquier tipo de objeción de este tipo en relación al procedimiento, no sin antes poner de relieve lo que al respecto establece la Ley 5/1999, en su artículo 206.1, conforme al cual:

Artículo 206. Responsables:

1. En las infracciones en materia de urbanización, uso del suelo y edificación serán responsables el promotor, el constructor y los técnicos directores...”.

TERCERO.- En segundo lugar y por razones meramente procedimentales, trataremos de la caducidad del procedimiento también esgrimida.

La normativa de aplicación viene regulada y establecida por la Ley 8/2001, de 31 de mayo, de adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación, de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece:

Artículo 1. Plazo máximo de resolución y notificación de procedimientos:

La resolución expresa en los procedimientos administrativos que se enumeran en el Anexo de la presente Ley deberá ser notificada a los interesados en los plazos que en aquél se indican.

Anexo:

DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES

Nº	Denominación	Normativa Reguladora	Plazo Resolución + Notificación	Efecto del silencio
1	Transferencia de concesiones de emisoras FM y otras autorizaciones de negocios jurídicos	Decreto 15/1997, de 25 de febrero del Gobierno de Aragón	4 meses	Desestimatorio
2	Renovación de las concesiones de Emisoras de FM	Decreto 15/1997, de 25 de febrero del Gobierno de Aragón	6 meses	Desestimatorio
3	Procedimiento sancionador	Decreto 15/1997, de 25 de febrero del Gobierno de Aragón	12 meses	Caducidad
4	Otorgamiento de autorización de teleférico de servicio particular	Ley 4/1964, de 29 de abril. Decreto 673/1966, de 10 de marzo	6 meses	Estimatorio
5	Reconocimiento de capacitación profesional para el ejercicio del transporte por carretera y actividades auxiliares y complementarias del mismo, a instancia de parte	Ley 16/1987, de 30 de julio. Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre	6 meses	Desestimatorio
6	Procedimiento de protección de la legalidad urbanística	Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón	6 meses	Caducidad
7	Procedimiento de legalización (obras mayores)	Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón	3 meses	Estimación
8	Procedimiento de legalización (obras menores)	Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón	1 meses	Estimatorio
9	Homologación del planteamiento vigente a la Ley 5/1999, de 25 marzo, Urbanística de Aragón	Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón	3 meses	Desestimatorio
10	Uso y defensa de carreteras, permisos, autorizaciones, accesos construcciones, etc.	Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón. Ley 30/92, de 26 de noviembre, de LRJAPAC	6 meses	Desestimatorio
11	Procedimientos relativos a financiación en materia de vivienda y suelo. Todos contemplados en el D. 189/1998	D. 189/1998, 17 de noviembre, sobre medidas de financiación en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001	3 meses	Desestimatorio
12	Ayudas para la reparación de edificios afectados por lesiones estructurales	D. 190/1998, 17 de noviembre, que se regulan las ayudas para rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales	3 meses	Desestimatorio
13	Ayudas para la reparación de edificios afectados por lesiones estructurales	D. 62/1986, de 4 de junio, sobre regulación del trámite del informe relativo a condiciones higiénico-sanitarias de viviendas y locales, previo a la concesión de la licencia de obras	3 meses	Desestimatorio
14	Declaración de áreas de rehabilitación preferente	Decreto 151/1989. De 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la declaración de áreas de rehabilitación preferente por interés arquitectónico o cultural	3 meses	Desestimatorio
15	Actuación para la preservación patrimonio de interés arquitectónico de uso público	Orden de 3 de junio de 1996, del Dpto. de ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, sobre actuaciones para la preservación del patrimonio de interés arquitectónico de uso público	3 meses	Desestimatorio
16	Ayudas para el fomento de la preservación del patrimonio de interés arquitectónico de uso privado	D. 70/1998, de 31 de marzo, por el que se regulan las ayudas para el fomento de la preservación del patrimonio de interés arquitectónico de uso privado	3 meses	Desestimatorio
17	Adjudicación de Viviendas de promoción pública	D. 21/2001, de 16 de enero, sobre adjudicación de viviendas de promoción públicas	3 meses	Desestimatorio
18	Procedimientos en materia de patrimonio del I.S.V.A.	Decreto Legislativo 2/200, de 29 de junio, Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón	3 meses	Desestimatorio

En el supuesto que nos ocupa, el procedimiento sancionador único objeto de la litis- se inicia por resolución del Consejo de Gerencia de 12 de septiembre de 2006 (folio 71 del expediente administrativo) y culmina por resolución de 19 de diciembre de 2006 (folios 90, 91 y 92 del expediente), notificándose a la actora en fecha 27 de diciembre de 2006 (folio 95 y reverso), lo que impide considerar que se haya producido la caducidad del expediente, ya que, entre el acto de incoación y la notificación de la resolución sancionadora, en ningún caso habrían transcurrido más de los 12 meses establecidos al efecto de conformidad con lo arriba expuesto.

CUARTO.- Seguidamente se mantiene por la recurrente que la infracción habría prescrito.

Debe tenerse en cuenta que la infracción que se imputa a la recurrente, es una infracción urbanística grave, prevista en el artículo 204 b) de la Ley 5/1999. Dicha infracción consiste en lo siguiente:

“Artículo 204. Infracciones graves:

Constituyen infracciones administrativas graves y serán sancionadas con multa de 500.001 pesetas a 5.000.000 de pesetas:

b) La realización sin licencia de actos de edificación o uso del suelo y del subsuelo de suficiente entidad, en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, salvo cuando esté tipificada como infracción muy grave.

El plazo de prescripción está previsto en el artículo 209 de la Ley 5/1999, conforme al cual:

Artículo 209. Prescripción:

1. El plazo de prescripción para las infracciones leves será de un año; para las graves, de cuatro años, y para las muy graves, de diez años, de conformidad con lo establecido en la legislación del procedimiento administrativo común.

2. El cómputo de los plazos de prescripción se iniciará cuando aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción.

3. En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma.

4. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años de su imposición; las impuestas por faltas graves, a los dos años, y las impuestas por faltas leves, al año.”

Se trata por tanto de una infracción grave, cuyo plazo de prescripción es el de 4 años, que debe comenzar a computarse desde el momento en que aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción.

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa lo que se imputa a la recurrente es una edificación en Suelo No Urbanizable Especial, Protección del Ecosistema Productivo Agrario en el Regadío.

En el expediente consta que en fecha 22 de abril de 2005, se remite a la Jefa del Servicio de Disciplina Urbanística, información sobre visita de inspección realizada en fecha 9 de abril de 2005, en la que consta que se ha observado la existencia de edificaciones varias en Suelo No Urbanizable, en la zona conocida como “Torre del Conde” Polígono 629, Parcelas ... y ..., con peligro de formación de núcleo de población, lo que implica una posible infracción urbanística (folio 1 del expediente). Al folio 2 del mencionado expediente, consta que en la mencionada visita de Inspección, se detecta la existencia de “obras en ejecución” o “...de reciente terminación”. A dicha conclusión o informe, se adjuntan fotografías que reflejan la realidad de las conclusiones antedichas y la obra en construcción en fase de acabado en lo que se refiere a la parcela ... -parcela que nos ocupa- edificación izquierda.

El día 3 de noviembre de 2005 (folio 20) se ordena a la recurrente la inmediata paralización de las obras en curso de ejecución, por carecer de la correspondiente licencia urbanística. Al folio 21 (24 de febrero de 2006) se hace constar que en la notificación de paralización de las obras que se efectuó a la interesada recurrente, por la misma se manifestó “...su intención de cesar inmediatamente las obras que se encuentra realizando”. La Policía Local hace constar además en el informe de ese día, que en fechas posteriores a la entrega de la notificación se había comprobado el cumplimiento de la paralización. Se adjuntaba

informe fotográfico.

Al folio 25, y el día 17 de abril de 2006, por el arquitecto técnico municipal, se informa que, concretamente la finca ... del polígono 62, del Catastro de Rústica de Zaragoza, donde se ubica la edificación objeto de Inspección, se encuentra clasificada según el vigente PGOU, como Suelo No Urbanizable Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario en el Regadío SNU EP (R). La superficie de la finca, sigue el informe, es de 4.691 m², y para que la misma resultase edificable debía disponer de una superficie mínima de 10.000 m² en el regadío, resultándole de aplicación los artículos 6.1.4 y 6.3.21 de las Normas Urbanísticas, y en general su Título VI.

Tras ello se inició procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y posteriormente de disciplina urbanística, que dio lugar a la resolución que aquí se recurre.

Desde luego, el hecho de que en el propio momento de la Inspección (9 de abril de 2005), las obras de que se trata no se encontrasen culminadas, impide considerar que la infracción ha prescrito por transcurrir más de cuatro años desde su culminación, cuando como es el caso el expediente sancionador se incoó el 12 de septiembre de 2006 y la resolución sancionadora se dictó en diciembre. En nada desvirtúa tal conclusión la prueba documental aportada por la actora, concretamente la documentación bancaria en relación a un préstamo solicitado y concedido en el año 2001, o la copia de determinados, llamémoslo albaranes, en relación a supuestos trabajos supuestamente a practicar o practicados en la zona; razones éstas por las que entendemos debe procederse a la desestimación de la cuestión de prescripción mantenida por la parte recurrente.

QUINTO.- Por otro lado, en nada ha desvirtuado la recurrente ni la calificación del suelo, ni que en la finca que se adquirió a D. C.C., existiese en su momento una edificación legalizada o legalizable. Decimos esto, porque no se acredita -pese a lo que pretende la actora- que la copia de licencia que se aportó en fase probatoria, otorgada en 1976, a D. C.C. -transmisor por venta de la parcela- lo fuera para la realización de una construcción de vivienda unifamiliar, concretamente en la parcela analizada y por tanto que pudiese existir una construcción legalizada en su momento -que desde luego, no legalizable de conformidad con la normativa del PGOU- y si existía, que la misma no hubiese sido derruida, tratándose la construcción que nos ocupa de una clara construcción de nueva planta, y en modo alguno de una obra de consolidación, rehabilitación o reparación, de obra preexistente.

Entendemos que la infracción imputada es indiscutible y que procede la desestimación de la demanda en este punto.

SEXTO.- Por último se mantiene por la recurrente, la vulneración del Principio de Proporcionalidad en la sanción impuesta.

Como ya hemos dicho, la infracción imputada es una infracción grave, prevista en el artículo 204.b) de la Ley 5/1999, y que las posibles sanciones que pueden imponerse a la misma, son las siguientes:

"Artículo 204. Infracciones graves:

Constituyen infracciones administrativas graves y serán sancionadas con multa de 500.001 pesetas a 5.000.000 de pesetas".

A la recurrente se le ha impuesto una multa de 21.000 €.

La Ley 5/1999, en cuanto a los criterios de imposición de las sanciones, mantiene:

"Artículo 207. Graduación de sanciones:

1. La sanción habrá de ser proporcionada a la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción, conforme a los criterios establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común."

Por su parte, el artículo 131 LRJAP y PAC, establece:

"Artículo 131. Principio de proporcionalidad:

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión

de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

a) La existencia de intencionalidad o reiteración.

b) La naturaleza de los perjuicios causados.

c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.”

Concretamente la sanción impuesta (21.000 €), se ha debido, según mantiene la Administración, a que no se incumple el principio de proporcionalidad, se mantiene, dice, dentro del límite posible y a que “a mayor abundamiento” existen edificaciones varias en Suelo No Urbanizable, en la zona conocida como Torre Conde, con peligro de formación de núcleo de población y la edificación se encuentra en Suelo No Urbanizable Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario en el Regadío, con superficie inferior a 10.000 m², al haberse segregado la parcela incumpliendo el artículo 6.1.4 y 6.3.21 del PGOU.

Entendemos que de todo lo que hasta aquí se ha expuesto, no cabe deducir en la actora existencia de intencionalidad o reiteración (consta es más que en el momento en que se le ordenó la paralización de las obras, cumplió sin más requerimientos ni demora dicha orden), tampoco se acredita la reincidencia, resultando por el resto la explicación que se efectúa para graduar la sanción, un análisis de los elementos del tipo de la infracción (construcción en suelo no urbanizable de Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario en el Regadío, con superficie inferior a 10.000 m²), que no pueden tenerse por sí, como elementos a considerar para moderar el importe de la sanción, teniéndose en cuenta además a tal efecto, circunstancias que no le resultan directa y exclusivamente imputables a la actora (que existen varias edificaciones en la zona con peligro de formación de núcleo de población). Entendemos que por tanto en este punto la resolución administrativa resulta inmotivada, y que por tanto, no existiendo, o no habiéndose puesto de manifiesto determinados elementos o circunstancias que deban tenerse en cuenta para imponer una sanción que supere a la mínima a imponer para las infracciones graves, y que, concretamente la impuesta se encuentra bastante por encima del límite intermedio de la posible a imponer, procede reducir el importe de la sanción y fijarlo en la mínima posible según establece la Ley 5/1999, reduciéndola por tanto al importe de 3.000 €.

SEPTIMO.- No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas, por no apreciarse méritos a tal efecto de conformidad con lo establecido en el art.139 LJCA.

En consecuencia, vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLO

Estimar parcialmente el presente recurso procedimiento ordinario 182/2007-BA, interpuesto por D^a A.B.S.V., a través de la representación y defensa especificada al inicio de la presente, contra la actuación administrativa a la que se hace referencia en los antecedentes de hecho de esta resolución, y en su consecuencia:

PRIMERO.- Declarar no conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida, anulándola parcialmente y fijando la sanción a imponer en la suma de 3.000,00 €, confirmándola por el resto íntegramente.

SEGUNDO.- No hacer expresa imposición de las costas causadas en el presente recurso.

Contra esta sentencia cabe interponer recurso de apelación, dentro de los 15 días siguientes a su notificación.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma Concepción Gimeno Gracia, Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso- administrativo nº 4 de los de Zaragoza.