
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA
Procedimiento Abreviado nº 87/2015. Sentencia nº 140 (14-07-2015)

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

SANCIÓN URBANÍSTICA. OBRAS SIN LICENCIA. "MURALLA" DE SANTA FE.

Infracción grave: obras de demolición y ampliación sin licencia.

Monumento histórico-artístico. Delimitaciones en trámite.

Régimen jurídico: intervenciones permitidas. Autorizaciones y competencias municipales.

Bien incluido en entorno protegido.

Obra legalizable.

Se tipifica como infracción leve, con sanción en grado medio.

Fallo: Estimación parcial. Favorable en parte al Ayuntamiento.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Javier Albar García

En ZARAGOZA, a catorce de Julio de dos mil quince.

El Ilmo. Sr. D. JAVIER ALBAR GARCÍA, Magistrado-Juez de lo Contencioso/Administrativo nº 2 de Zaragoza y su Partido, ha visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ABREVIADO Nº 87/2015-B/P, sobre Sanciones, seguido ante este Juzgado entre las siguientes partes:

Como recurrente, A.S.L., representado por la Procuradora Dña. A., asistida del Letrado D. M.

Como demandada, AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representada por la Procuradora Dña. S., asistida del Letrado D. F.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que por la representación procesal de A.S.L., se presentó demanda en la que, tras alegar los hechos que estimó oportunos y los fundamentos de derecho que consideró de aplicación, terminaba suplicando que, tras los trámites legales pertinentes, se dicte sentencia en la que se acuerde estimar su solicitud formulada contra la siguiente actuación administrativa: *"Acuerdo de 10/7/14, del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Zaragoza, del expediente 188.790/2014, que ordenó imponer a la recurrente una multa de 12.000,00 € por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en realización de obras sin licencia que afectan a la muralla, ampliando la puerta y demoliendo los machones de mampostería con verdugadas de ladrillo (acceso original al recinto) en Muralla de Santa Fe, Av. (exp: 188.790/2014)".*

Admitida la solicitud, la cual se tramitó según las normas establecidas para el Procedimiento Abreviado (Art. 78 LJCA), se citó a las partes para la celebración de juicio oral, solicitando a la Administración demandada la remisión del correspondiente expediente administrativo.

SEGUNDO.- Una vez recibido el expediente solicitado, se dio traslado del mismo a la parte recurrente a fin de que pudiera instruirse para hacer alegaciones en el acto del juicio, habiéndolo hecho y devolviendo el expediente, el cual quedó unido a autos.

Celebrándose con fecha 13 de Julio de 2015, juicio oral, conforme puede verse en los autos, y quedando los mismos vistos para sentencia.

TERCERO.- Que en la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se recurre la resolución de 5-2-2015 del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Zaragoza que confirmó en reposición la de 10-7-2014 que había impuesto a la recurrente una sanción de 12.000 euros por infracción grave del art. 275.b de la LUA 3/2009 de Aragón al haber realizado sin licencia obras que afectan a la llamada “muralla” de Santa Fe, ampliando la luz de una puerta al demoler los machones de mampostería con verdugadas de ladrillo y cambiar las hojas metálicas de la misma.

Se alega que no es competencia municipal la concesión de las licencias y la realización de actividades de protección, por corresponder a la Comunidad Autónoma; que no es un elemento protegido; que sólo se destruyeron elementos de los años 60 sin valor alguno y dejándolo en mejor estado que el anterior, alegando también desproporción.

SEGUNDO.- En 2011-2012 se realizaron las obras indicadas, con cambio de la puerta y eliminación de los machones, lo que fue objeto de una primera sanción, anulada por el Juzgado nº 1 por haberse dirigido contra el administrador de la titular, y no contra ésta.

La Iglesia y la puerta del Monasterio de Santa Fe fueron declarados monumentos histórico artísticos por RD 1242/1979 de 20 de abril, figurando como catalogados y constando en el catálogo todo el recinto de la muralla. Algunas partes de ésta, y en concreto la puerta objeto de la sanción, se llevaron a cabo en los años sesenta del siglo XX.

El 26-3-2013, la Dirección General de Patrimonio de la Comunidad Autónoma ha iniciado trámite para la delimitación de la puerta e iglesia de Santa Fe y de su entorno de protección.

No consta que en la reconstrucción se haya causado un daño específico, fuera de la eliminación de los machones.

Por su lado, el art. 275.b de la LUA 3/2009 dice “*Constituyen infracciones administrativas graves y serán sancionadas con multa de seis mil euros y un céntimo a sesenta mil euros:*

b) La realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo, de suficiente entidad y sin título habilitante o incumpliendo sus condiciones, cuando no fuera legalizable por ser contraria al ordenamiento jurídico aplicable y no esté tipificada como infracción muy grave”.

TERCERO.- Aun cuando se alega en primer lugar que no es competencia del Ayuntamiento la protección del mismo, en este caso, estamos ante un argumento de “círculo vicioso”, pues por un lado se niega que tenga protección especial, pero por otro se dice que esa protección implica la falta de competencia.

Sin embargo, para resolver esta primera cuestión, habría que examinar el fondo del asunto, la cuestión nuclear, que es si hay algún tipo de régimen especial que impida la actuación realizada, o la someta a una específica autorización, siendo, por otro lado, de reseñar que en todo caso estamos ante una obra sin licencia. Examinando la cuestión de fondo, se verá cómo se resuelve el resto de las alegaciones.

El Ayuntamiento sostiene que se trata de un bien que está catalogado como de interés monumental, por lo que tiene las prohibiciones y nivel de protección del 3.2.3, párrafo 3º del PGOU, si bien la tramitación del mismo era la del 3.2.15.3. Así mismo, alega el Ayuntamiento que, siendo Suelo No Urbanizable de Especial Protección, sería aplicable el 6.3.22 y 3.2.1.

Frente a ello, la recurrente considera que no hay ningún tipo de protección, y que según el 3.2.15 se prevé un Plan Especial, en cuya ausencia, art. 6.2.5, se permite la conservación, adecuación, mejora y consolidación, que es lo que se ha hecho.

El art. 3.2.3 dice lo siguiente: “*Artículo 3.2.3. Interés monumental 1. Sobre los edificios pertenecientes a este grado de protección sólo se admitirán intervenciones de restauración, consolidación y mantenimiento, conforme a la definición en el artículo 1.3.6 de estas normas; las obras de acondicionamiento sólo*

serán admisibles cuando no alteren las características arquitectónicas que determinaron la catalogación monumental del inmueble. En particular, podrán autorizarse las siguientes obras (...)”, y su párrafo 3º dice “3. **En el caso de los inmuebles catalogados en razón de su interés monumental sobre los que no hubiere recaído declaración o incoación como bienes de interés cultural, los requerimientos de las intervenciones que se admitan, las prohibiciones y los niveles de protección serán idénticos, pero los procedimientos de tramitación serán los detallados en el artículo 3.2.15 para los inmuebles que no están declarados o incoados como bienes de interés cultural**”.

A su vez, este precepto dice “**Artículo 3.2.15. Licencias para la intervención en edificios catalogados y conjuntos 1. Las intervenciones en edificios sobre los que haya recaído declaración o incoación como bienes de interés cultural y en su entorno de protección estarán sujetas a la previa autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa específica que sea de aplicación 2. Las actuaciones en inmuebles sobre los que no haya recaído declaración o incoación como bienes de interés cultural ni se encuentren en su entorno de protección, pero que estén incluidos en conjuntos históricos de interés cultural incoados o declarados, o en el entorno de protección de dichos conjuntos, estarán sujetas a la intervención de los órganos competentes en materia de protección del patrimonio.**

Sin perjuicio de las atribuciones que la legislación sobre protección del patrimonio cultural aragonés confiere a la Administración de la Comunidad Autónoma en relación con la salvaguarda de los bienes de interés cultural, la competencia para el otorgamiento de licencias urbanísticas será directamente del Ayuntamiento en todos aquellos ámbitos que se encuentran en la situación anterior, **con excepción de los siguientes, en tanto no se realicen los planes especiales u otras figuras que desarrollen el plan general y demás disposiciones de protección: Monasterio de Santa Fe de Huerva. Conjunto de las “Casas Baratas”.- Áreas de intervención pendientes de ordenación definitiva que se delimitan en los planos de calificación y regulación del plan general dentro de la Ciudad Histórica (zona B).**

-**Conjuntos históricos de interés cultural incoados o declarados posteriormente a la aprobación definitiva de la revisión del plan general. En estos ámbitos, corresponderá al órgano competente de la Comunidad Autónoma el ejercicio de las competencias que le otorga la legislación sobre protección del patrimonio cultural. Los conjuntos históricos de interés cultural que pudieran ser objeto de incoación o declaración en el futuro se regularan conforme a lo dispuesto por la legislación de protección del patrimonio cultural. 3. Previamente al otorgamiento de la licencia urbanística para cualquier intervención sobre los inmuebles catalogados o incluidos en conjuntos urbanos catalogados y ordenados por el planeamiento, siempre que no estén declarados o incoados como bienes de interés cultural, la Comisión Municipal de Patrimonio Histórico-Artístico dictaminará sobre la adecuación de la propuesta de intervención y el cumplimiento de esta normativa, haciendo constar en sus acuerdos la correspondiente motivación en relación con los valores específicos a proteger y las obras de intervención permitidas en cada caso, sin perjuicio de la legislación en materia de patrimonio cultural.**”

La cuestión esencial consiste en determinar si se puede o no considerar catalogado el recinto amurallado a estos efectos, pues no se menciona expresamente en la catalogación. La conclusión es que sí, ya que si bien sólo se cataloga la puerta, que no es la de autos, y la Iglesia, la realidad es que se incluye en el plano del catálogo todo el edificio fol. 52 del expediente inicial, o doc. XXIX de la demandante), lo que no tendría sentido de no considerarse que se incluye como un entorno protegido. Además, cuando en el 3.2.15 se hace referencia a bienes que deben ser objeto de intervención, se refiere a los que estén en el entorno de los bienes catalogados. Es más, todo ello responde a una lógica, que es evitar que, aun protegiéndose tal o cual monumento, su ubicación estética y ambiental quede totalmente degradada por intervenciones u obras que no hayan sido objeto de esta especial consideración desde el punto de vista del patrimonio.

Pero es que, como alega la letrada municipal, se llegaría a la misma situación si atendemos a otros preceptos. Así, el 6.3.22 dice “**Artículo 6.3.22. Suelo de**

protección del patrimonio cultural 1. En los planos del plan general se delimita como suelo no urbanizable especial de protección del patrimonio cultural en el medio rural aquellos terrenos en los que es necesario establecer condiciones específicas de protección por concurrir valores históricos, arqueológicos, paleontológicos o culturales. 2. En esta categoría sustantiva se incluyen los siguientes elementos: a) bienes de interés cultural, b) elementos catalogados, c) edificaciones rurales tradicionales de interés, d) yacimientos arqueológicos y paleontológicos, e) molinos, azudes, caminos y otros elementos con interés histórico de ingeniería e infraestructura hidráulica, de comunicaciones, agraria, etc. Aun cuando no se representen expresamente como pertenecientes a esta categoría en los planos del plan general, se considerarán incluidos en ella a todos los efectos los elementos construidos dispersos en el territorio rural que ostenten declaración o incoación como bienes de interés cultural, los incluidos en el catálogo de edificios y conjuntos de interés anejo al plan general, y los recogidos por el inventario de edificación tradicional en el medio rural. Así mismo, se considerarán pertenecientes a esta categoría los elementos que el anejo 11 de la memoria incluye en las relaciones de recorridos estructurantes de la red de caminos rurales, y de yacimientos arqueológicos situados en el suelo no urbanizable, sin perjuicio de que dichas relaciones carezcan de carácter exhaustivo, a reserva de su desarrollo en ulteriores instrumentos de análisis y protección. 3. Los suelos incluidos en esta categoría no podrán soportar más actividades que las relacionadas con la protección, conservación, utilización, mejora, o valorización de los bienes protegidos, de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial que sea de aplicación, en el capítulo 3.2. de estas normas (régimen general de los edificios y conjuntos protegidos), en la sección primera del capítulo 6.2 (edificación tradicional), y, en su caso, en el capítulo 8.2 (condiciones de los sistemas)". En el Anejo XI de la Memoria, punto 6.3, nº 87 se recoge el Convento de Santa Fe. En el Plano 60, folio 54 del expediente inicial, se observa como la calificación de Suelo No Urbanizable de Protección del Patrimonio abarca a todo el entorno.

Por tanto, la conclusión en ambos casos -tanto por estar catalogado como por estar en SNUPP- es que las obras que caben son sólo las del 3.2.3.1.

CUARTO.- Ahora bien, y dicho lo anterior, resulta que el 3.2.3 recoge una serie de actos que podrían autorizarse, más aún considerando que, según el informe del arqueólogo L., ya no estamos ante elementos históricos, sino que, como se desprende de la documentación manejada así como de la testifical de la señora C., la obra se realizó en los años sesenta precisamente con el fin de que se asemejase a los muros originales. Es decir, no es lo mismo que las obras que se pretenden, o que se han realizado, como es el caso, sean sobre el elemento catalogado que sobre el entorno del mismo, que lógicamente permitirá mayor flexibilidad a la hora de considerar si se está ante una de las obras que constituyen excepción. Y el 3.2.3 prevé las siguientes excepciones: *"En particular, podrán autorizarse las siguientes obras: a) Operaciones de consolidación estructural, con sustitución de las partes no recuperables en caso de que sea ciertamente necesario y que se respeten en los elementos que las sustituyan los invariantes formales y la lógica estructural de las soluciones originarias. b) Operaciones de mantenimiento y conservación que no supongan modificaciones de los elementos estilísticos y ornamentales valiosos o representativos. c) Operaciones de restablecimiento del estado original o de eliminación de adiciones que deterioren el conjunto, siempre y cuando se limiten a la eliminación de añadidos o distorsiones improcedentes que no constituyan, a su vez, elementos de interés, y que exista suficiente documentación acerca del estado previo a dichas supexposiciones o deformaciones como para garantizar que la integridad del monumento no se somete a riesgos superiores a los que suponía la situación de partida. d) Introducción, sustitución o mejora de las instalaciones técnicas del edificio, tales como las de abastecimiento de agua, electricidad o gas, saneamiento, acondicionamiento de aire, aparatos elevadores, etc., siempre que se realice mediante obras que no afecten a la integridad tipológica, estructural, formal o estilística del monumento. e) Obras de acondicionamiento, tales como la mejora de cubierta, la impermeabilización, el aislamiento térmico, etc., siempre que se realicen mediante obras que no afecten a la integridad tipológica,*

estructural, formal o estilística del monumento. f) Operaciones de redistribución interior, cuando afecten solamente a espacios o elementos secundarios, sin valores específicos, pero no lo hagan a elementos sustanciales del monumento. Excepcionalmente, y siempre que no se menoscabe el valor del monumento a criterio del órgano competente en materia de protección del patrimonio, podrán realizarse obras de adecuación estrictamente necesarias en fachadas posteriores o interiores, o en cuerpos no relevantes de la edificación. g) Obras de reconstrucción de elementos desaparecidos o arruinados, en los términos indicados en el artículo 1.3.6 de estas normas y en el apartado segundo de este artículo. **h) Obras destinadas a la adecuación funcional de edificios destinados a usos manifiestamente obsoletos, para acoger usos de equipamiento compatibles con la naturaleza arquitectónica del edificio, siempre que sean fácilmente reconocibles y adopten disposiciones constructivas que permitan su desmontaje o eliminación sin daño de las partes originales del monumento.**” Es decir, la obra realizada se podía haber intentado acoger a alguna de tales modificaciones, y si se observa su estado previo y posterior, según las fotografías, lo único que ha variado son unos machones, insistimos que de alrededor de 1960, y la puerta, que se ve también -nos referimos a la que se quitó- que no era original ni mucho menos.

Por tanto, no se puede descartar apriorísticamente que la obra fuese legalizable desde el punto de vista sustantivo.

QUINTO.- Desde el punto de vista de la competencia, el Ayuntamiento tiene competencia para sancionar, pero otra cosa es la competencia para determinar la protección de un bien o para dar licencia en un bien o en un entorno protegido. En este caso, la competencia para autorizar la obra pretendida, y según lo razonado, correspondería a la Comunidad Autónoma. Por ello, debería en su caso haberse dado plazo, con suspensión del procedimiento sancionador, para que la hoy recurrente pidiese la licencia correspondiente, cosa que no se ha hecho, en lugar de considerar el Ayuntamiento, en cuestión que no era de su competencia, que no podría obtener la legalización.

En tales circunstancias, y en virtud del principio de presunción de inocencia del art. 24 CE, que se aplica también a la determinación de los tipos, en la duda de si concurre un elemento típico, debe considerarse que el mismo no concurre, no puede confirmarse la sanción impuesta, pues no se ha despejado la duda por quien tiene la competencia de si es o no posible su legalización. Por ello, la infracción cometida sería una infracción leve, la del 274.b LUA, que fija una sanción de 600 a 6.000 euros, la cual debe dejarse en el grado medio, 3.000 euros, dado que la obra se hizo con plena conciencia de que se incurría cuando menos en dicha infracción, sin haberse siquiera pedido licencia, o al menos no se ha acreditado.

SEXTO.- No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, conforme al art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

FALLO

Que estimando parcialmente el recurso interpuesto por A.S.L. contra la resolución de fecha 5-2-2015 del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Zaragoza que confirmó en reposición la de 10-7-2014 que había impuesto a la recurrente una sanción de 12.000 euros por infracción grave del art. 275.b de la LUA 3/2009 de Aragón al haber realizado sin licencia obras que afectan a la llamada “muralla” de Santa Fe, ampliando la puerta, demoliendo los machones de mampostería con verdugadas de ladrillo, debo anular y anulo la misma, declarando leve la infracción y reduciendo a 3.000 euros la sanción, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Así por esta sentencia lo pronuncio, mando y firmo.