

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 564/2004-BP**  
**Sentencia nº 145 (26-04-2006)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN URBANÍSTICA GRAVE. OBRAS SIN LICENCIA.

Construcción de caseta y vallado de terreno sin licencia en suelo no urbanizable.  
Imposición de multa coercitiva por incumplimiento de la orden de derribo.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a veintiséis de abril de dos mil seis.

Vistos por mi, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de procedimiento ordinario nº 564/04, seguidos a instancia de D. C.S.V. representado por la Procuradora Dª E.G.B., y defendida por el Abogado D. R.D.S., contra la resolución de AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora Dª N.C.A. y defendido por la Abogado Dª M.A.A., resultan los siguientes

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 28-12-04 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiéndose recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 29-10-04, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada.

Recibido con fecha 28-12-04, se dio traslado a la demandante que con fecha 3-2-05 presentó demanda y solicitud de ampliación del recurso.

Mediante resolución de 11-3-05 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado a 23-3-05. Mediante Auto de fecha 30-3-05 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en autos.

Con fecha 13-6-05 se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 28-7-05 quedó el recurso para sentencia.

**SEGUNDO.-** En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales a excepción del plazo para dictar sentencia.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

**PRIMERO.-** Se impugnan en el presente recurso contencioso administrativo hasta cinco resoluciones todas ellas referidas a una obra de vallado y construcción de caseta llevada a cabo en el Polígono 20, Parcela..., Barrio de Peña or, que son:

Resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 1/06/2004 por la que se requiere para la retirada de caseta y vallado en la mencionada finca; resolución del mismo Consejo de Gerencia de fecha 14/02/2004 por la que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la primera; resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 27/07/2004 por la que se impone una sanción de 6.000 € por la comisión de una infracción urbanística grave; resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 19/10/2004 por la que se impone una multa coercitiva por importe de 600 € por no llevar a cabo el requerimiento de retirada anterior y resolución del mismo Consejo de fecha 1/02/2005 por el que se desestima recurso de reposición interpuesto contra esta última resolución.

Como se ha visto, la totalidad de las resoluciones impugnadas giran sobre unas obras llevadas a cabo en una finca del actor consistentes en el vallado de la misma y construcción de una caseta. Hechos que se admiten por el actor, aunque mantiene que la caseta sólo tiene fines agrícolas y que sus dimensiones son de 10 metros cuadrados, niega el carácter residencial de la construcción. No se discute la calificación urbanística de la parcela que es Suelo No Urbanizable de Protección Especial del Ecosistema Natural de Cauces y Canales de Ribera, aunque sí que discute el demandante la aplicación de las Normas Urbanística del PGOU de 2001, y mantiene que se trata de construcciones llevadas a cabo con anterioridad a su entrada en vigor.

Comenzando por esta cuestión, aportó el actor en el expediente administrativo diversas facturas relativas a las obras llevadas a cabo, así resulta de las mismas que los materiales necesarios para el vallado se adquirieron entre los meses de agosto y octubre de 2001, que los materiales de construcción, fontanería y hormigón se adquirieron entre septiembre y octubre de 2001. No consta factura alguna de albañilería por lo que debió tratarse de una autoconstrucción. Es decir, todo apunta a que la obra se llevó a cabo en el último trimestre de 2001. Al respecto debe tenerse en cuenta que en el BOP de 18/06/1999 se publicaba el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 27/05/1999, en el que se acordaba la aprobación inicial de la revisión del PGOU de Zaragoza, redactada de oficio. En el apartado Tercero de dicho acuerdo se resolvía también: "Decretar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en todo el territorio municipal de Zaragoza. La suspensión tendrá una duración máxima de dos años.... Ello no obstante, de conformidad con lo dispuesto en el art. 65.3 de la Ley antes citada, la suspensión de las licencias no afectará a los proyectos que cumplan simultáneamente el Plan General en vigor y la revisión del mismo inicialmente aprobada". Con fecha 22/12/2000 el Ayuntamiento de Zaragoza abrió un nuevo período de información pública del documento de revisión del PGOU y al tiempo señalaba que se mantenía la suspensión de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición ya acordada con fecha 27/05/1999. Fue con fecha 31/05/2001 cuando se adoptó el acuerdo de aprobación provisional de la revisión del PGOU y mantenía

la suspensión de licencias referida, posteriormente mediante acuerdo de 13/05/2001 publicado en el BOA de 13/06/2001 el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón aprobó la revisión del PGOU.

Con esto quiere significarse que en las fechas en que se llevó a cabo la obra que nos ocupa, ya se había producido la aprobación inicial y provisional del PGOU y le era de plena aplicación la suspensión de licencias que aquellos acuerdos preveían de manera que la obra sólo podría obtener la correspondiente licencia, y por tanto, ser susceptible de legalización para el caso de que se cumpliera tanto la normativa anterior como la que estaba en trance de ser aprobada.

Lo que se acaba de decir tendrá trascendencia en orden a la calificación que proceda de los hechos que nos ocupan, pues sólo si las obras ejecutadas cumplen las prescripciones del PGOU de 2001, serían susceptibles de legalización, mientras que en otro caso, tal legalización no sería posible.

**SEGUNDO.-** Interesa destacar que son dos las obras que se imputan al actor, el vallado de la parcela y la construcción de una caseta. El art. 6.3.15.2. del PGOU, cuya aplicación no niega la parte señala que: "En los suelos no urbanizables de protección de sotos, galachos y riberas uviales, y de cauces y canales de crecida queda prohibido todo tipo de edificación, así como aquellos vallados y construcciones permanentes que pudieran entorpecer el ujo del agua en los momentos de crecida. Las construcciones existentes quedarán en situación fuera de ordenación."

Una primera observación que debe hacerse es que no puede considerarse que se trate de un supuesto de fuera de ordenación por lo dicho en el fundamento anterior, pues debido a las fechas de construcción ya debieron observarse las prescripciones del PGOU ahora vigente.

El precepto distingue dos supuestos: los vallados y el resto de edificaciones. Los primeros, que son los que ahora nos interesan, los permite siempre que no entorpezcan el ujo del agua en momentos de crecida. La denuncia extendida por la Guardería de Montes, no explica las condiciones del vallado y se limita a señalar en cuanto al tipo de vallado "Metálica" pero no dice si se trata de una valla metálica, tipo malla, como mantiene la parte o si se trata de una valla de metal compacta, formada por chapas que le den un aspecto y consistencia opaca. Al no acreditarse nada al respecto, y tratándose de un procedimiento sancionador, deberá entenderse que es de aquél material más favorable al denunciado, esto es, malla metálica, que como ya se ha dicho es precisamente lo que mantiene el demandante, que se trata de una valla de malla metálica sujeta cada cierta distancia con postes metálicos anclados al suelo. Se trata pues, de un tipo de vallado que sí permite, en principio, el uir del agua. Es cierto que como señala la defensa de la Administración deberían ser tenidos en cuenta otras circunstancias para dicha conclusión, y que incluso vallas del tipo señalado también pueden llegar a impedir el uir del agua por el cúmulo de materiales arrastrados. Esto que es así, sin embargo no tiene re ejo en la normativa señalada, pues mantiene la posibilidad de emplazar vallados con ciertas limitaciones, y es consustancial al vallado la eventualidad de acumulación de materiales. Es decir, la cuestión estará en el tipo de material empleado para su confección.

En el presente caso, el material señalado parece idóneo al fin pretendido y aparentemente tiene las mismas características que el vallado instalado por el Sr. R.G. para el que

solicitó y obtuvo, la correspondiente licencia. Así pues, atendido el tipo de vallado instalado y las demás prescripciones del art. 6.3.15.2. del P.G.O.U. debe concluirse que el vallado sí que es susceptible de legalización y por tanto, respecto del mismo el Ayuntamiento debió proceder en la forma prevenida y requerir, tal y como previene el art. 197.1 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón para su legalización. Sobre este debe tenerse en cuenta que al tratarse de una actuación llevada a cabo en una zona calificada como Suelo No Urbanizable Especial conforme al art. 197.2 los actos de protección de la legalidad que aquél precepto prevé, pueden llevarse a cabo "...en cualquier momento".

Respecto de las construcciones, la denuncia señala la existencia de una caseta de obra de 20 metros cuadrados y otra caseta de obra de 10 metros cuadrados. El actor por su parte reconoce la existencia de dos edificaciones, una que se trata de una caseta de unos 10 metros cuadrados destinada a guardar aperos agrícolas y otra construcción que se trata de un depósito de agua. Ya se ha visto que el art. 6.3.15.2 prohíbe las "...construcciones permanentes que pudieran entorpecer el flujo del agua en los momentos de crecida..." y no distingue ni por el tamaño, ni tampoco por el uso que pueda darse a los mismos, de manera que aun dando por ciertas las manifestaciones del demandante sobre el uso y características de lo construido, resulta que sería una construcción que si se atiende a las facturas aportadas al expediente administrativo debe estar hecha a base de fábrica de bloque y por tanto no permite el flujo del agua, sin que se haya acreditado algo diferente por el actor.

Así las cosas, resulta que las construcciones existentes en la finca no son susceptibles de legalización pues se encuentran de lleno en la prohibición indicada, y esto significa en cuanto a lo que es el restablecimiento de la legalidad urbanística, que conforme al art. 197.1 en relación con el art. 196. a) de la Ley 5/1999 al ser incompatible lo construido con el planeamiento procedía ordenar su demolición, y sin que, del mismo modo que sucedía con el vallado, se haya producido la prescripción, pues al tratarse de Suelo No Urbanizable Especial las medidas de protección de la legalidad pueden adoptarse "...en cualquier momento."

En conclusión, respecto de lo acordado con fecha 1/06/2004 requiriendo la retirada del vallado y caseta, deberá mantenerse el requerimiento respecto de la caseta, y en cuanto al vallado deberá requerirse al demandante para que en el término de dos meses solicite la oportuna licencia, con todo lo demás que prevé el art. 196. b) de la Ley 5/1999.

**TERCERO.-** Deberá examinarse a continuación la cuestión relativa a la sanción por una infracción urbanística grave del art. 204.b) de la Ley 5/1999, por la que se ha impuesto una sanción de 6.010 € y que castiga "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." No puede olvidarse que el art. 205 tipifica como una infracción muy grave: "La realización de actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, cuando afecten a Suelo No Urbanizable Especial." Ya se ha visto que el suelo está calificado como suelo de ésta última categoría, por lo que en una interpretación rigurosa del precepto podría haberse calificado la infracción como muy grave, pero no ha sido así y se ha subsumido en el primero de los tipos citados. Subsunción que no puede sino confirmarse, pues no puede negarse que concurre la nota de suficiente entidad, atendidos tanto los valores que se intentan proteger en ese tipo de suelos, que con actuaciones del tipo a la que

nos ocupa se ven profundamente alterados, sino también la propia clandestinidad de la actuación. Entenderlo de otra manera haría extremadamente vulnerables estos Suelos No Urbanizables Especiales, pues aun cuando la protección de la legalidad urbanística podría llevarse a cabo en cualquier momento la represión de las conductas infractoras quedaría con una respuesta punitiva excesivamente venial. Por otro lado ya se ha tenido en cuenta a la hora de calificar la conducta la entidad de lo construido y que ha servido para moderar el castigo, pues ya se ha visto que esos mismos hechos pudieron calificarse como infracción muy grave.

Sirve lo dicho para confirmar la correcta calificación de la conducta como grave y para rechazar la alegación de prescripción de la acción para sancionar, pues conforme al art. 209.1 de la Ley 5/1999, el plazo sería de cuatro años, y es evidente que desde finales de 2001 en que debió terminarse la construcción, hasta que comenzó el procedimiento sancionador no había pasado dicho lapso de tiempo.

Se queja también la parte de que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad de la sanción. Pues bien, el art. 204 prevé para este tipo de infracciones una sanción entre 500.001 pesetas a 5.000.000 de pesetas, ahora su contravalor en euros. Atendido que no puede calificarse la actuación relativa al vallado como constitutivo de una infracción grave, como sucede con lo construido, procederá moderar el importe de la sanción a dicha circunstancia y señalar la cantidad de tres mil novecientos euros

**CUARTO.-** Respecto de la multa coercitiva, la de la legalidad de dicho tipo de multas, se trata de una cuestión sobre la que ya han tenido ocasión de pronunciarse los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de esta Ciudad y también el que firma la presente. Pues bien, al respecto, señala la Sentencia de 3/06/2005 dictada en el Procedimiento Ordinario 201/04 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza: “El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la conformidad a derecho de multas coercitivas en la sentencia de 26 de junio de 1998 en ella se indica que: «Si bien el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente la constitucionalidad de esta manifestación de la autotutela ejecutiva de la Administración (v. gr. sentencias 137/1985, de 17 de octubre, 144/1987, de 23 de septiembre y 239/1988, de 14 de diciembre), la jurisprudencia de este Tribunal Supremo (v. gr. sentencia de 16 de mayo de 1981 y 14 de mayo de 1997) y la doctrina unánime han precisado que la expresión “cuando así lo autoricen las leyes” debe entenderse referida a leyes en sentido formal, visto que con la multa coercitiva se impone al administrado una obligación nueva y distinta de aquella de cuya ejecución se trata y que afecta al patrimonio de los particulares. Pues bien, en materia de urbanismo no existe precepto con rango de Ley que permita a la Administración imponer multas coercitivas, y los preceptos citados por el Ayuntamiento apelante (a saber, el artículo 261-3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo; los artículos 102, en relación con los artículos 104 y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo y los artículos 58 y 59 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) no sirven de ninguna manera a los fines pretendidos. De suerte que las multas coercitivas impuestas por el Ayuntamiento de Palencia deben ser anuladas, tal como hizo la sentencia recurrida».

Aunque se trata de un tema urbanístico, la lectura que cabe extraer de la citada sentencia no es otra que la siguiente, el artículo 99 de la Ley 30/1992 sólo permite a las Administraciones Públicas para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas,

reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los supuestos que señala y cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen.

Habrà que determinar por tanto si una Corporación Local en Aragón tiene amparo para la imposición de estas multas en la Ley Urbanística de Aragón. En la citada Ley se prevén estas multas en los arts. 188 y 189 que regulan las órdenes de ejecución en el Capítulo dedicado al deber de conservación. De la lectura de los citados preceptos se deduce con claridad que la Ley permite esas multas coercitivas para el incumplimiento del deber de conservación de edificios, pero estas multas no están previstas para otros supuestos, como son los de restablecimiento de legalidad urbanística. Estas multas que por su propia naturaleza sólo pueden ser impuestas en los supuestos previstos en la norma y no en otros. Y ello no sólo porque tratándose de la imposición de una multa ha de interpretarse de forma restrictiva, sino porque la Ley prevé periodos de reiteración de tres meses, multas que no excedan del cinco por ciento del presupuesto de las obras y un máximo de cinco (art. 189.1) que no son trasladables al supuesto de restablecimiento de legalidad urbanística, donde puede tratarse de la realización de obras que no hayan sido presupuestadas, o incluso puede tratarse de cesación de usos.

Lo que determina que no haya cuantía regulada en la norma para este tipo de multas.

Procede por tanto la nulidad la multa coercitiva impuesta.

Siguiendo los mismos planteamientos que se acaban de referir plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa, procederà estimar la impugnación formulada respeto de la multa coercitiva.

**QUINTO.-** No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación.

## FALLO

**PRIMERO.-** Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 1/06/2004 por la que se requiere para la retirada de caseta y vallado de la finca sita en el Polígono 20 Parcela..., Barrio de Peña or y resolución del mismo Consejo de Gerencia de fecha 14/06/2004 por la/que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la primera. Debiendo requerirse al demandante para que en el término de dos meses solicite la oportuna licencia municipal respecto del vallado de la finca, con todo lo demás que previene el art. 196.b) de la Ley 5/1999, manteniendo la resolución impugnada respecto de la caseta construida.

**SEGUNDO.-** Estimar parcialmente el recurso interpuesto contra la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 27/07/2004 por la que se impone una sanción de 6.010 € por la comisión de una infracción urbanística grave. Dejando sin efecto

el mencionado importe y su lugar señalar como sanción para la mencionada infracción cantidad de tres mil novecientos euros (3.900€).

**TERCERO.-** Estimar íntegramente el recurso interpuesto contra la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 19/10/2004 por la que se impone una multa coercitiva por importe de 600 € por no llevar a cabo el requerimiento de retirada anteriormente citado y contra la resolución del mismo Consejo de fecha 1/02/2005 por el que se desestima recurso de reposición interpuesto contra esta última resolución. Dejando sin efecto la mencionada multa coercitiva por ser contraria al ordenamiento jurídico.

**CUARTO.-** No imponer las costas procesales.

Así por esta mi sentencia contra la que no cabe recurso ordinario alguno.