

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**  
INFRACCIÓN URBANÍSTICA. SANCIÓN ECONÓMICA. ANULACIÓN PARCIAL.

Ausencia de un análisis concreto en la fijación de la sanción.

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D<sup>a</sup> Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza a diecinueve de mayo de dos mil diez, habiendo visto los presentes Autos Concepción Gimeno Gracia, Magistrada-juez de este Juzgado, y

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:**

Recurrente D<sup>a</sup> P.R.M. representada y defendida por el Letrado Sr D. C.C.V.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado y defendido por el Letrado D. J.M.M.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Desestimación del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 19 de enero de 2009, por la que se impone a la recurrente una multa de 6.000,00 €, por la comisión de una infracción urbanística GRAVE consistente en construcción de nuevo muro de bloques de hormigón adosado al existente de malla metálica incumpliendo los artículos 6.1.5 y 6.3.21 del PGOU, en Frondosa, Ur La Grp 26, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204.b) de la Ley 5/1 999.

**TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

Se dicte Sentencia por la que se estime la demanda y las siguientes pretensiones que se efectúan con el 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, y por lo tanto, que la sanción impuesta es contraria a Derecho.

2º-Subsidiariamente, se reduzca la sanción impuesta al mínimo legalmente previsto en la Ley Urbanística de Aragón (arts. 203 o, en su caso 204).

3º-Se impongan las costas en su totalidad a la Administración demandada, por concurrir en la misma mala fe y temeridad.

**CUARTO.- Pretensiones de la Administración demandada:**

Se dicte Sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda y se confirme la actuación administrativa recurrida, por ser la misma conforme y ajustada a Derecho.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Mantiene la recurrente que es titular de una vivienda en la Urbanización La Frondosa, en Garrapinillos (Zaragoza), que fue adquirida por la recurrente en escritura de compraventa y que para su sorpresa, el expediente ha continuado su tramitación hasta la resolución ahora impugnada.

Tras ello y como específicos motivos de impugnación, mantiene:

1-que en la finca de la recurrente no existe en estos momentos construida ninguna vivienda nueva y si se ha realizado alguna actuación sobre la finca, ha sido por la necesidad de reforzar la seguridad en ella en relación con posibles futuras inundaciones o daños en la finca, procedentes de fincas colindantes. Pero insiste, no existe sobre la finca ninguna edificación nueva construida y que la vivienda originaria tiene dos décadas.

2-añade que el muro objeto del expediente, tiene solicitada la oportuna licencia, lo que acredita que la recurrente ha intentado legalizar el elemento constructivo objeto de la sanción y que se trata de obras legalizables y por tanto los hechos no constituyen en modo alguno la infracción grave del art. 204.b) de la LUA.

3-subsidiariamente, mantiene que se trataría de un acto de escasa entidad enclavable en el artículo 203.b), y por último,

4-que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad en la sanción impuesta.

**SEGUNDO.-** Al expediente administrativo remitido y obrante en Autos obran los siguientes datos.

1-Al folio 1, boletín denuncia efectuada por la Policía Local de Zaragoza, por los siguientes hechos:

*“Realización de actos de edificación o uso del suelo y del subsuelo, sin licencia y orden de ejecución o contraviniendo sus condiciones, cuando tales actos sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico o cuando tengan escasa entidad.*

*Realiza muro sin licencia”.*

La infracción denunciada es la prevista en el artículo 203.b) de la Ley 5/1999.

2-A folio 2, obra informe de la Policía Local en el que se pone de manifiesto que los agentes fueron requeridos por vecinos colindantes a la denunciada por haber construido un muro con peligro de caída. Añadían que una vez en el lugar, el vecino del número 23, manifestaba que su vecina del 26, había construido un muro con peligro de caída a las fincas colindantes y que puestos en contacto con dicha propietaria, la misma manifestó tener licencia para levantar el mencionado muro, mostrando licencia de obras menores número 57.839/08.

Se hacía constar igualmente que en la inspección ocular efectuada, se observaba un muro de unos 50 metros de longitud de obra nueva y anexo al antiguo muro y se adjuntaba informe fotográfico.

3-Al folio 6, obra resolución de 17 de noviembre de 2008, en el que la Gerencia de Urbanismo tenía por desistida de su solicitud de licencia de obra menor 57.839/2008, a la recurrente, por haber transcurrido el plazo legal sin haber presentado la documentación requerida para subsanar deficiencias. Igualmente en dicha resolución se hacía constar que la solicitud se refería a la reparación de un muro existente.

4-Al folio 9, obra informe del Servicio de Inspección en el que se manifiesta: *“Realizada visita de inspección a la parcela ... de la Urbanización La Frondosa del Barrio de Garrapinillos se comprueba la existencia de un nuevo núm. de bloques de hormigón de unos 2 metros de altura colindante con la parcela 27 y de unos 3 metros de altura, colindante con la parcela 22 de dicha urbanización que está adosado al existente de malla metálica.*

*Dichas obras no se ajustan a la licencia de obra menor concedida con número de entrada 059017/08 y otorgada para reparación de muro vallado existente.*

*La finca objeto del presente se clasifica según el vigente Plan General de Ordenación Urbana como Suelo No Urbanizable Especial Protección del Regadío, siéndole de aplicación el Título VI de las Normas Urbanística y en particular los artículos 6.1.5 y 6.3.21 de las mismas”.*

5-Al folio 11, consta solicitud de licencia de obras menores efectuada por la recurrente para la “reparación de muro existente (lucido)” que luego se especificaba como “Reparación muro vallado posterior”.

6-Tras ello, folio 14 y ss., se inicia procedimiento de restablecimiento del orden urbanístico infringido en relación al acto de construcción de nuevo muro de bloques de hormigón adosado al existente de malla metálica incumpliendo los arts. 6.1.5 y 6.3.21 del PGOU, en la Frondosa, por resultar acreditado que el acto denunciado incumple la normativa urbanística de aplicación o carece de la preceptiva licencia u orden de ejecución o en su caso, no se ajusta a lo autorizado resultando incompatible con la ordenación vigente.

7-A los folios 47 y ss., obra requerimiento a la recurrente para la retirada del muro de hormigón adosado al ya existente de malla metálica.

8-A los folios 57 y ss., obra incoación de procedimiento sancionador contra la recurrente por la comisión de una infracción urbanística grave, consistente en construcción de nuevo muro de bloques de hormigón adosado al existente de malla metálica, incumpliendo los artículos 6.1.5 y 6.3.21 del PGOU, en La Frondosa, que pudiera ser sancionada con multa de 3.005,07 a 30.050,61 €, expediente éste que acaba con la imposición de la sanción aquí impugnada.

**TERCERO.-** El artículo 204.b) de la Ley 5/1999, establece:

*“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.”*

Por su parte, el artículo 6.1.5, del PGOU, establece en su apartado 6:

*“Artículo 6.1.5. Caminos rurales y cierre de fincas en el suelo no urbanizable. ...*

*6. Las fincas rústicas podrán cerrarse con elementos vegetales o, mediando la correspondiente licencia de obra menor, con elementos artificiales siempre que estos no incluyan paños de fábrica, hormigón u otros materiales opacos por encima de 50 cm. de altura, medidos desde la rasante del terreno.*

*Los cerramientos ratificales deberán adaptarse a las soluciones tradicionales en su entorno, tanto en su dimensión y su composición, como en sus materiales y colores. En ningún caso se admitirá la utilización de materiales de derribo o heteróclitos (puertas, chapas, somieres) ni de celosías de hormigón o cerámica....”*

Pues bien, dicho lo anterior ha de concluirse que:

1-la recurrente no tenía licencia para la construcción del muro objeto de la litis (esto ni siquiera lo discute la parte).

2-que en modo alguno podía obtener una licencia para la construcción de un muro de bloques de hormigón de unos 2 metros de altura colindante con la parcela 27 y de unos 3 metros de altura, colindante con la parcela 22 de dicha urbanización, adosado al existente de malla metálica, porque dicha construcción resulta prohibida por el artículo 6.1.5 PGOU y por tanto no era legalizable.

En consecuencia la actuación que nos ocupa resulta perfectamente calificada en el artículo 204.b) de la LUA y no cabe su tipificación en el artículo 203.b) de la LUA, tal y como pretende la parte recurrente, cuando en dicha infracción lo que se tipifica es: *artículo 203. Infracciones leves*

*“Constituyen infracciones administrativas leves y serán sancionadas con multa de 25.000 a 500.000 pesetas: ...*

*b) La realización de actos de edificación o uso del suelo y del subsuelo sin licencia u orden de ejecución o contraviniendo sus condiciones, cuando tales actos sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico o cuando tengan escasa entidad.”*

Es decir, cualquier actuación legalizable realizada sin licencia y por ello de escasa entidad.

**CUARTO.-** Mantiene seguidamente la actora, que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad en la sanción impuesta.

Pues bien, al respecto el artículo 204.b) de la LUA, mantiene:

*“Artículo 204. Infracciones graves.*

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

La resolución que impuso la sanción de que se trata, mantiene que se impone a la recurrente la sanción de multa de 6.000,00 €, y establece expresamente que:

*“...La multa se ajusta a las cuantías máxima y mínima señaladas en el artículo anteriormente citado y ha sido determinada conforme a los criterios establecidos en la Ley 5/1999... Ley 30/1992... Reglamento de Disciplina Urbanística... guarda la debida proporcionalidad con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción por lo siguiente:*

*En primer lugar, por la existencia de intencionalidad pues el denunciado no podía desconocer la ilegalidad que supone realizar obras careciendo de la preceptiva licencia; y en segundo lugar, por la naturaleza de los perjuicios ocasionados dado que el suelo es un recurso natural escaso y no renovable que requiere de una utilización racional conforme a su destino y naturaleza en función de un desarrollo, sostenible, con un equilibrio urbanístico que evite la urbanización dispersa o desordenada, equilibrio que queda vulnerado cuando no se respeta la clasificación del suelo establecida en el PGOU... Además las construcciones en suelo no urbanizable constituyen un elemento altamente perturbador para la ciudad, que debe atender la demanda de servicios formulada por los propietarios de unas edificaciones que no responde al planeamiento, ni por ello, a los intereses generales, encontrándose el Ayuntamiento con unos hechos consumados difíciles de solventar y siempre en perjuicio del interés público. Hay que tener en cuenta que de no actuarse contra estas edificaciones resultaría que la planificación urbanística, tan racionalmente concebida y tan minuciosamente reglamentada, quedaría suplantada por la actuación fáctica de los particulares, solo movidos por sus intereses totalmente al margen de la Ley. Para cuantificar la sanción que en este acto se impone se tiene en cuenta que se trata de una edificación con evidente vocación de permanencia no susceptible de legalización y construida sobre suelo No Urbanizable Especial Protección del Regadío, una clase de suelo que el planeamiento considera inadecuado para el desarrollo urbano...”*

Por su parte, el artículo 247 de la Ley 5/1999, establece:

*“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. ...*

Finalmente, 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 el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.”*

La sanción se ha impuesto en su grado mínimo pero no en su cuantía inferior. Discrepamos de las tesis que mantiene la Administración para justificar la sanción impuesta por lo que seguidamente diremos. En primer lugar, no resulta admisible detectar la “existencia de intencionalidad” con el hecho de que no existiese la preceptiva licencia, cuando precisamente tal circunstancia es un hecho básico constitutivo de la infracción y tenido en cuenta para su tipificación. En segundo lugar los perjuicios causados, de ser tenidos en cuenta para la agravación de la sanción, deben ser claramente individualizados y especificados y no englobados en una tesis sobre la naturaleza del suelo como recurso natural escaso -que no discutimos- y sobre la necesidad de proceder a un uso racional del mismo, tesis ésta fundamento de la propia existencia del régimen de infracciones y sanciones urbanísticas, a cuya protección tienden, pero en modo alguno sustentadora de una específica sanción a imponer. No decimos que las construcciones en un suelo de la protección del que nos ocupa no sean perturbadoras, ahora bien, la infracción que tiende a evitarlas, también prevé la imposición de otra sanción menor y por ello, es tan válido imponer una como otra, ahora bien, la imposición debe ser perfectamente justificada y no arbitraria y en este caso, insistimos, se prescinde de un análisis concreto de la

situación en la fijación de la sanción, acudiendo a teorías genéricas para su fundamentación, que insistimos, no resultan admisibles. Debe añadirse que además no solo se impone una sanción pecuniaria sino que sobre la recurrente pesa también una orden de restauración de la legalidad urbanística infringida, lo que implica la desaparición de la perturbación causada, y es más, entendemos que la Administración olvida reseñar aquellos datos que podrían favorecer la imposición de la sanción mínima, como son que la construcción que nos ocupa no implica un uso residencial y por ello, su entidad no es equiparable a la de otras construcciones.

Entendemos que no se justifica la sanción impuesta por encima de la cuantía mínima prevista, y por tanto que la misma debe reducirse a la de 3.000,00 €, mínima posible a imponer según la Ley 5/1999.

**QUINTO.-** 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 P.A 438/2009-BC interpuesto por D<sup>a</sup> P.R.M., 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 conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida, excepto en lo que se refiere a la concreta sanción impuesta, que deberá fijarse en la suma de 3.000,00 €, frente a los 6.000, €, impuestos por la Administración.

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

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