

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

**SANCIÓN URBANÍSTICA. CONTRUCCIÓN DE CASETA.**

Infracción urbanística grave por incumplimiento de la legalidad urbanística.

Principio de proporcionalidad en la sanción: se minorra la cuantía de la multa.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

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

En Zaragoza a 8 de Julio de 2008, habiendo visto los presentes Autos D<sup>a</sup> Concepción Gimeno Gracia, Magistrada-Juez de este Juzgado; y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:**

Recurrente: D<sup>a</sup> M.V.T.M., representada y defendida por la Letrado Sra. D<sup>a</sup> A.I.J.L.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado y defendido por el Letrado Sr. D. F.R.T.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Resolución de 27 de noviembre de 2007, por la que se desestima el Recurso de Reposición interpuesto contra la resolución que ordenó imponer a la recurrente una sanción de multa de 6.000,00 €, por la comisión de una infracción urbanística grave, consistente en construcción de caseta incumpliendo el art. 6.3.19.2 en Polígono 216, Parcela ... B<sup>o</sup> Alfocea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204.b) de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística.

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

Se dicte Sentencia por la que se estime íntegramente el recurso interpuesto, acordándose que procede la anulación de la resolución impugnada y de aquella de la que trae causa, y con carácter subsidiario, se solicita se decrete la anulación de la sanción impuesta a la recurrente y su sustitución por una multa por infracción leve o en caso de estimarse la infracción como grave, la imposición de la sanción en su grado mínimo.

**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 la construcción objeto de sanción, no se trata de una construcción propiamente dicha, ni puede considerarse que tiene la entidad de "caseta" sino que se trata únicamente de una cobertura de escasa entidad destinada únicamente al cubrimiento de una pequeña parte de terreno (menos de 8 m<sup>2</sup>) con el fin de guarecer bajo ella, las herramientas e instrumental propio de cultivo, puesto que el terreno está destinado a labores agrícolas, así como un pozo para la extracción de aguas subterráneas. Al objeto de aislar convenientemente dicho pozo, el cual está perfectamente legalizado y consta con todos los permisos necesarios, se solicitó licencia de obras menores, reconociéndose que la propia resolución que no se trata de un uso residencial y que se trata de algo de escasa entidad, sin embargo, no se hace constar que se trata únicamente de un cubrimiento o cerramiento destinado a albergar un pozo y herramientas en su interior, evitando así accidentes por la existencia del pozo, reitera, debidamente legalizado. Añade que a

mayor abundamiento, en los alrededores de la finca propiedad de la actora, existen numerosas construcciones que sí tienen la consideración de edificación, sin que la Administración demandada haya actuado al respecto, lo que indujo a pensar a la recurrente que ningún perjuicio causaba con el cubrimiento del pozo. En su consecuencia, de entenderse que se ha cometido una infracción, en ningún caso debería considerarse como “grave” sino “leve” y la sanción que procedería sería la mínima de las contempladas para las infracciones leves, esto es, 150 €. En ningún caso, concluye, cabe hablar de infracción grave y muchos menos sancionable con la desproporcionada e injustificada cuantía objeto del recurso.

**SEGUNDO.-** Como hemos visto, la actuación administrativa recurrida impone a la recurrente una multa de 6.000 €, por la comisión de una infracción urbanística grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204.b) de la Ley 5/1999, consistente en la construcción de caseta, incumpliendo el artículo 6.3.19.2, en Polígono 216, Parcela ..., Barrio de la Alfocea. Concretamente, el acto impugnado mantiene que al Suelo No Urbanizable Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario en la Huerta Honda, le es aplicable lo dispuesto en el artículo 6.3.19 del PGOU, que a mayor abundamiento se remite al 6.3.14, en el que se prohíben las edificaciones de nueva planta. Únicamente -sigue la resolución- respecto a la salvedad establecida en el artículo 6.3.19 apartado a), los artículos 6.1.18 y 6.1.19, del PGOU, permiten la construcción de caseta en parcela inferior a la mínima edificable, requiriendo en todo caso la condición de agricultor profesional en los términos establecidos en el art.6.1.8, sin que durante la tramitación del expediente haya sido alegada o constatada tal circunstancia.

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 6.3.19.2 del PGOU, establece:

“Suelo de Protección de la Huerta Honda

2. Los usos y edificaciones autorizados en los suelos calificados como Protección de la Huerta Honda se ajustarán a las mismas normas contenidas en el artículo 6.3.14 para el ecosistema natural con carácter general, con las siguientes salvedades:

a) Se permiten los usos de cultivo y las explotaciones agrarias, cuando estén dedicadas a la producción hortofrutícola y forrajera. Los usos agrarios de distinto tipo ya existentes tendrán la condición de tolerados.

b) Se permite el mantenimiento y transformación de la vivienda rural tradicional con arreglo a estas normas (grupo 4.a)...”

Por último, el artículo 6.1.19, establece en su apartado 1:

“1. Aun cuando sea inferior a la parcela mínima edificable, en toda parcela destinada al cultivo y a la explotación agraria situada en Suelo de Protección del Ecosistema Productivo Agrario que no esté comprendida en un núcleo de población o en suelos susceptibles de generarlos o ampliarlos, conforme a lo establecido en el artículo 6.3.4 de estas normas, se admite la construcción de una caseta para aperos de labranza, con una superficie construida máxima de 5 metros cuadrados, altura máxima de una planta y 2,50 metros y retranqueos mínimos, a todos los linderos de 3 metros.

En dichas casetas no se admitirá ningún tipo de uso residencial, de modo que quedarán prohibidas la apertura de ventanas -salvo huecos de estricta ventilación- las instalaciones sanitarias, el suministro de energía, la compartimentación interior, la colocación de porches y, en general, todas aquellas obras e instalaciones que no sean estrictamente necesarias para el uso admitido.

La construcción de estas casetas requerirá licencia municipal, para cuya obtención deberá acreditarse la condición de agricultor en los términos establecidos en el artículo 6. 1. 8 de estas normas”.

El análisis del expediente administrativo remitido y unido a las actuaciones,

revela los siguientes datos:

1- En fecha 21 de octubre de 2006, la Guardería Municipal de Montes, denuncia a la recurrente por “Construir una caseta en Suelo No Urbanizable, sin licencia municipal” en el Barrio Alfocea, Polígono 216, parcela ..., Zaragoza.

2- En fecha 24 de octubre de 2006, se efectúa informe por la Guardería de Montes, que dice: “...*Que el día 21 de octubre se observa la construcción ya finalizada de una caseta de 9 metros cuadrados, en una finca rústica que presenta vallado perimetral de postecillo metálico y malla. La caseta está construida con bloques de hormigón y techumbre, y en su interior se aloja un pozo de captación de aguas subterráneas y diverso material.*

*Que el suelo donde ocurren los hechos se encuentra Clasificado según el vigente PGOU de Zaragoza como SNU EP (HH). Suelo No Urbanizable de Especial Protección de la Huerta Honda... Que en estos momentos se encuentra en el lugar D<sup>a</sup> M.V.T.M. y su cónyuge, quien muestra a los Agentes la autorización del Organismo CHE, para la captación de aguas del subsuelo y autorización (Modelo 421) urbanística para la realización del vallado perimetral de fecha 10 de agosto de 2006... Que preguntado por la autorización urbanística municipal de obras, para la realización de la caseta, éste manifiesta que CARECE... ”.*

3- En fecha 26 de octubre, la Fuerza Actuante, efectúa un informe sobre los hechos en el que se hace constar: “...*Los Agentes observan la construcción de una caseta de unos 9 metros cuadrados, mediante el empleo de materiales propios de la construcción (bloques y techumbre). La parcela tiene una superficie de 24,93 metros cuadrados y se ubica en un suelo donde se encuentra expresamente prohibido, suelo clasificado en el vigente PGOU de Zaragoza (art.6.1.2.2º.i) como SNU EP (HH), Suelo No Urbanizable de Especial Protección de la Huerta Honda.*

*Conducta recogida en el artículo 6.3.14.a “...se prohíben expresamente en todas las categorías...-las edificaciones de nueva planta...”, que enlaza con el artículo 6.3.19.2: “Suelo de Protección de la Huerta Honda..., las edificaciones se ajustarán a las mismas normas contenidas en el 6.3.14”.*

*Requerido por parte de los Agentes para mostrar la correspondiente licencia municipal urbanística para la construcción referida, éste manifiesta que carece de ella. Posee licencia de obra menor (modelo 421) para el vallado, y Autorización del Organismo de Cuenca (CHE) para la captación de aguas subterráneas...”.*

A los anteriores informes se adjuntaban fotografías.

4- En fecha 8 de noviembre de 2007, se efectúa informe del Servicio de Inspección del Ayuntamiento de Zaragoza, en el que se hace constar que: “*Realizada visita de inspección a la finca ... se comprueban las obras denunciadas por la Guardería de Montes...*

*Se clasifica según el vigente Plan General de Ordenación Urbana como Suelo No Urbanizable Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario en la Huerta Honda, SNU EP (HH).*

*Le es de aplicación el Título VI de las Normas Urbanísticas y en particular el artículo 6.3.19 de las mismas.*

*Conforme a dicho artículo, se permiten las explotaciones agrarias cuando estén dedicadas a la producción hortofrutícola y forrajera de acuerdo con la definición y enumeración que de estas edificaciones se efectúa en el artículo 6.1.8 de las Normas Urbanísticas.*

*No obstante, conforme al artículo 6.1.19, en toda parcela destinada al cultivo y a la explotación agraria, aún cuando sea inferior a la parcela mínima edificable, situada en Suelo de Protección del Ecosistema Productivo Agrario, se admite la construcción de una caseta para aperos de labranza con una superficie construida máxima de 5 m<sup>2</sup>, altura máxima de una planta y 2,50 m y retranqueos mínimos a todos los linderos de 3 metros.*

*La construcción de estas casetas requerirá licencia municipal, para cuya obtención deberá acreditarse la condición de agricultor en los términos establecidos en el artículo 6.1.8 de las Normas Urbanísticas”.*

**TERCERO.-** Examinada la demanda, lo cierto es que en la misma no se viene a efectuar una impugnación frontal de la actuación administrativa recurrida. La recurrente mantiene que no se trata de un uso residencial -esto no se le imputa- añade

que se trata de algo de escasa entidad -tampoco este punto es esencial- y mantiene además que se trata únicamente de un cubrimiento o cerramiento destinado a albergar un pozo y herramientas en su interior, evitando que se produzcan accidentes.

Como hemos visto, en primer lugar la caseta es superior en superficie a la posiblemente permitida como excepción (máximo 5 m), no se acredita, ni siquiera mantiene, que se trate de una parcela destinada al cultivo y la explotación agraria, ni que la caseta de que se trata lo sea para contener aperos de labranza, y menos la condición de agricultor de la parte actora, sin que en modo alguno se discuta la naturaleza, calificación y clasificación del suelo que la Administración otorga a la parcela de que se trata.

Entendemos en consecuencia y de conformidad con lo expuesto que la infracción es evidente y también su calificación (grave) -no encaja en ninguna de las infracciones previstas como leves en el artículo 203 de la Ley 5/1999- y que la demanda debe ser desestimada en este punto, tan sólo añadiendo que en modo alguno se ha acreditado por la recurrente (aunque el Derecho a la igualdad no pueda invocarse desde la ilegalidad) que existan situaciones semejantes a la de la recurrente que en modo alguno han sido sancionadas.

**CUARTO.-** Por lo demás, la recurrente mantiene que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad en la sanción impuesta.

El artículo 204 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...”

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 anteriormente citado artículo de la Ley 5/1999 y ha sido determinada conforme a los criterios establecidos en la Ley 30/1992...” y sigue manifestando que la cuantía de la multa que se impone guarda la debida adecuación con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, toda vez que ésta supone una construcción en Suelo No Urbanizable de la que se deriva la imposición de la multa en su tramo inferior, dado que se ha tenido en cuenta los siguientes motivos:

- la existencia de intencionalidad toda vez que no se ha procedido al restablecimiento del orden urbanístico infringido.

- la existencia de perjuicios ocasionados debido a la clasificación como No Urbanizable del suelo en el que se realizó la construcción, una clase de suelo que el planeamiento considera inadecuada para el desarrollo urbano.

- el uso no residencial de la construcción, uso menos grave que residencial

- y el tamaño pequeño de la construcción, aproximadamente 9 m<sup>2</sup>. 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 en 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. Basta ver la explicación que da la Administración para justificar la multa impuesta, para comprobar que entre las circunstancias que tiene en cuenta, aparecen algunas que vendrían a atenuar la responsabilidad de la recurrente (concretamente que no se trata de un uso residencial y la menor entidad de la caseta). Por otro lado, la Administración no especifica qué daños o perjuicios, además del hecho en sí de la infracción, ha ocasionado la actuación de la recurrente y deben tenerse en cuenta para ponderar la sanción. Por último, entendemos que la “intencionalidad” no puede derivarse de un incumplimiento temporal de la orden de demolición o restablecimiento de la legalidad urbanística, máxime, cuando la recurrente ha interpuesto recurso contencioso discutiendo la propia comisión de la infracción. 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. 34/2008-BA interpuesto por D<sup>a</sup> M.V.T.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 6.000,00 €, impuestos por la Administración.

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

Contra esta Sentencia no cabe interponer recurso de apelación.

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.