

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN URBANÍSTICA. SANCIÓN ECONÓMICA.

Disminución de sanción por aplicación del Principio de Proporcionalidad.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Javier Oliván del Cacho

En Zaragoza, a dos de noviembre de dos mil diez.

En nombre de S.M. el Rey, el Ilmo. Sr. Magistrado D. José Javier Oliván del Cacho, Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de los de Zaragoza, habiendo visto el procedimiento ordinario en el que ha sido parte actora Doña A.I.S.C., representada por D^a M.B.L. y asistida por el Letrado D. J.A.B. y como demandado el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por Doña N.C.A., Procuradora, con asistencia del Sr. Letrado Consistorial, siendo objeto del recurso el Acuerdo del Consejo de Gerencia de 18 de diciembre de 2009.

HECHOS

PRIMERO.- Mediante escrito fechado el día 25 de febrero de 2010, D^a M.B.L., Procuradora de los Tribunales y de D^a A.I.S.C., presentó recurso Contencioso-Administrativo contra el acuerdo del Consejo de Gerencia de 18 de diciembre de 2009, sobre imposición de una multa de 21.000 euros, consistente en el montaje de estructuras metálicas de 70,90 y 25 m².

SEGUNDO.- Con fecha 26 de abril de 2010, se presentó escrito de demanda, en cuyo suplico interesaba que se declarase no ajustada a Derecho y, en consecuencia, se anulase y declarase no conforme a Derecho “el Acuerdo del Consejo de Gerencia del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza y se declare cometida por la recurrente infracción urbanística por la realización de obras sin licencia, con moderación de la sanción atendida, entre otras, la valoración que de la prueba que se practique en este juicio resulte respecto a las obras realizadas por la misma sin licencia, condenando asimismo al Ayuntamiento de Zaragoza al pago de las costas del presente procedimiento si se opusiere a esta demanda”.

TERCERO.- Con fecha 18 de mayo de 2010, se presentó escrito de oposición a la demanda, en cuyo suplico se interesaba que se dictara una Sentencia desestimatoria y confirmatoria del acto impugnado.

CUARTO.- Mediante Auto de 19 de mayo de 2010 se fijó la cuantía de esta litis en 21. 000 euros y se acordó el recibimiento del pleito a prueba.

QUINTO.- Presentados los correspondientes escritos de conclusiones, los autos quedaron conclusos para Sentencia.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Se impugna en esta litis la imposición de una sanción por la comisión de una infracción urbanística en Suelo No Urbanizable de esta ciudad.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo cabe derivar los siguientes elementos fácticos:

1.- Con fecha 16 de marzo de 2009, los Agentes Forestales de la Guardería Forestal emitieron informe, en el que, entre otras cosas, se decía lo siguiente: *“Motivo de la intervención.*

Los agentes observan el montaje de dos estructuras metálicas; la primera a modo de almacén, de 70 metros cuadrados de superficie. La segunda estructura también metálica presenta un uso para animales, de una superficie de 90 metros cuadrados. Además, hay otra estructura metálica de 25 metros cuadrados para guarda de herramientas. Todo ello en dos parcelas rústicas de 3.277 metros cuadrados de superficie la nº 235 y de 3.332 metros cuadrados la nº 32, y en un suelo donde se encuentra expresamente prohibido SNU EP (R) (art. 6.1.1.2.2º), Suelo No Urbanizable Especial, de Protección del Ecosistema Productivo Agrario del Regadío.

Conducta recogida en el art. 6.3.21.1, que enlaza con el artículo 6.1.6 del vigente PGOU de Zaragoza. Además, contraviene lo dispuesto en el art. 22 y 205.c de la Ley Urbanística de Aragón.

Intervención.

Requerido por parte de los Agentes para mostrar la correspondiente licencia municipal urbanística para la construcción referida, éste manifiesta que carece de ella (...)

Lugar de los hechos.

Barrio de Garrapinillos, del Término Municipal de Zaragoza. Polígono 172, parcelas 32 y 235 del Catastro de Rústica (...)

Consta, asimismo, documento de 1 de marzo de 2009 suscrito por la Unidad de Agentes Forestales, del siguiente tenor:

“Que el día 11 de febrero se observa el montaje de dos estructuras metálicas, la primera a modo de almacén abierta a los cuatro lados de una superficie estimada de unos 70 metros cuadrados (6 x 12 x 4).

La segunda estructura también metálica, para ser utilizada como cuadras con los laterales parte trasera cerrados con lonas, con una superficie aproximada de unos 90 metros cuadrados (22 x 4 x 2,34), perpendicular a ésta, formando una ‘L’, se ha construido un recinto de chapa cerrado sin ventanas de unos 25 m² para guardar herramientas.

...Que en las parcelas objeto de inspección y trabajando en la primera estructura se identifica a D. J.L.S.U. con DNI ... quien dice ser padre de la propietaria de la parcela que es D^a A.I.S.C.

...Que se informe verbalmente a D. J.L.S.U. de las restricciones asociadas en el PGOU al tipo de suelo de las parcelas en cuestión, y se le solicita los permisos de obras correspondientes, quedando para el día siguiente al no tenerlos en ese momento.

...Que el suelo donde ocurren los hechos se encuentra clasificado según el vigente PGOU de Zaragoza como SNU EP (R) Suelo No Urbanizable de Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario del Regadío.

...Que se identifica el lugar como sito en Zaragoza, Barrio de Garrapinillos, paraje de las Canteras junto al camino de Pinseque (A-01), parcelas nº 32 y 235, del polígono 172 del Catastro de Rústica Coordinadas UTM ED-50 Z 30 T X-663218 m Y-4618983 m.

...Que las parcelas en cuestión figura en catastro con una superficie de 3.277 metros cuadrados la nº 235 y de 3.332 metros cuadrados la nº 32, con una clase de cultivo como de CR labor o labradio regadío.

...Que el día 13 de febrero, el 12 no pudimos asistir, se encuentran en la parcela D. J.L.S.U. y quien dice ser D^{ña}. A.I.S.C., con domicilio en c/ Nicanor Villalta 16, 1º izda con DNI ... y Tfno. ...

...Que preguntada por la autorización urbanística municipal, ésta manifiesta que tiene toda la documentación el ingeniero D. J.M.B. (Tfno ...), puestos en contacto telefónicamente con el nos comenta que a esta fecha se carece de autorización.

...Que las citadas parcelas obtuvieron licencia municipal para su vallado perimetral en expediente nº 57168/2008, en éste, el solicitante hacía constar que su intención era el cerramiento de la finca con postecillos y malla metálica.

...Que realizada consulta en la Oficina virtual de Catastro, sobre el titular catastral de las parcelas donde concurren los hechos, consta como propietario Herederos de D. M.A.G.L., pero in situ D^{ña}. A.I. nos enseña escritura pública de compraventa a su favor otorgada por D^{ña}. M.C.G.L. y otros, realizada por el

Notario D. José Luisa Merino Hernández en fecha 18 de julio de 2008, número 1703.

...Que a la vista de los hechos se elaboran los correspondientes informes complementarios de ubicación, ficha y prueba fotográfica, todo ello para ponerlo en conocimiento de la autoridad competente.”

2.- Con fecha 30 de marzo de 2009, el Coordinador General de Urbanismo, Vivienda, Arquitectura y Medio Ambiente ordenó la inmediata paralización de las obras.

Consta Acta de 17 de abril de 2009, en la que se refleja la notificación de la orden de paralización.

3.- Con fecha 25 de junio de 2009, se emitió informe por el Arquitecto Técnico del siguiente tenor: “Realizada visita de inspección a las fincas identificadas como parcelas 32 y 235 del polígono 172 del Catastro de Rústica de Zaragoza, se comprueban exteriormente los hechos denunciados por la Unidad de Agentes Forestales en su informe nº 058-09 de fecha 1 de marzo de 2009.

La superficie total de ambas parcelas es de 6.609 m² según datos catastrales que se adjuntan.

Se clasifican según el vigente Plan General de Ordenación Urbana como Suelo No Urbanizable Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario en el Regadío, SNU EP (R), siéndole de aplicación el Título VI de las Normas Urbanísticas y en particular los artículos 6.1.4 y 6.3.21 de las mismas.

Conforme al artículo 6.1.4, para que la finca sea edificable en esta clase de suelo, habrá de disponer de una superficie mínima de suelo de 10.000 m² en el regadío.

Por otra parte, se hace constar que el cerramiento ejecutado en ambas parcelas, se ajustan a la licencia de obra menor concedida el 1 de agosto de 2008 (...).”

4.- Con fecha 8 de septiembre de 2009, se dictó acuerdo por el Consejo de Gerencia sobre requerimiento de desmontaje de las estructuras.

5.- Con fecha 20 de octubre de 2009, se acordó iniciar la tramitación de expediente sancionador, que fue resuelto mediante resolución de 18 de diciembre de 2009.

En concreto, la proporcionalidad de la multa impuesta (de 21.000 euros) se justificaba con base en 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 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 Plan General de Ordenación Urbana, en cuyo art. 6.1.1 se manifiestan en concreto las circunstancias y valores que con la categoría de suelo no urbanizable se pretenden proteger y preservar. 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 responden 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, sólo movidos por sus intereses y totalmente al margen de la Ley. Para cuantificar la sanción que en este acto se impone se tiene en cuenta: primero, que se trata de una edificación construida sobre suelo no urbanizable de protección especial, de Protección del Ecosistema Productivo Agrario del regadío, una clase de suelo que el planeamiento considera inadecuado para el desarrollo urbano; segundo que si bien se trata de construcciones no destinadas al uso residencial, uso menos grave que el residencial, son tres construcciones que se tramitan en un único procedimiento sancionador, una de tamaño pequeño (25 m²) y dos de tamaño mediano (70 y 90 m²)”.

TERCERO.- Los alegatos manejados por la actora giran esencialmente en torno a la calificación de la infracción (puesto que se defiende su calificación como infracción leve y no grave) y al principio de proporcionalidad. A estos efectos, se ha aportado un informe pericial con su escrito de demanda, informe que ha sido ratificado en presencia judicial y de las partes.

Valorando estos alegatos, lo primero que debe indicarse es que las instalaciones implantadas en el terreno no pueden considerarse de escasa entidad, en cuanto que se han realizado sobre un suelo no urbanizable de protección especial, que exige, de todos, un deber de conservación, que se deriva del mismo texto constitucional (art. 45). El suelo, como bien dice la resolución impugnada, es un recurso natural escaso y frágil, cuya utilización racional impone un crecimiento ordenado del fenómeno de la urbanización, lo que, ciertamente, no acontece cuando se realizan construcciones en este tipo de suelo al margen de la legalidad aplicable. No rige, en este caso, por tanto, el art. 203.b), de la Ley Urbanística de Aragón, máxime, cuando en puridad se trata de tres instalaciones diferentes.

Resulta, por tanto, ajustada a Derecho la inclusión de la conducta de la actora entre las infracciones graves y, en concreto, en la tipificada en el art. 204.b) de la Ley Urbanística de Aragón, que se refiere a 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 tipificado como infracción muy grave”*.

En cambio, este Juzgado debe ser más sensible a la invocación del principio de proporcionalidad. De entrada, interesa recordar que el art. 204 de la Ley Urbanística de Aragón contempla, para las infracciones graves, una multa de quinientas mil una pesetas a cinco millones de pesetas, debiendo ser la sanción, ex art. 207 de la misma norma, proporcionada a la gravedad de los hechos, debiendo impedir que un eventual infractor pueda obtener beneficios derivados de la comisión de la infracción.

Las prevenciones legales anteriores deben interpretarse sistemáticamente con el art. 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece los siguientes factores de graduación de la sanción, a saber: *“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 declarada por resolución firme”*.

En este orden de cosas, este Juzgado ha atemperado algunas sanciones impuestas por la realización de construcciones ilegales en suelo no urbanizable de protección especial en el término municipal de Zaragoza, a la vista de las sanciones que se habían impuesto en otros expedientes traídos a los Autos como prueba documental.

Por otro lado, no existe, en puridad, reincidencia (al no constar una resolución firme anterior) y tampoco, como ha reconocido la propia Administración, nos encontramos ante una utilización residencial del suelo.

De ahí que este Juzgado deba situar la multa en una sanción de 6.000 euros, un tanto superior a la cuantía mínima, porque este órgano judicial, de acuerdo con lo señalado por el propio Letrado Consistorial, quiere significar la gravedad objetiva (a pesar de su cierta generalización) de la utilización edificatoria ilegal de terrenos rústicos, en cuanto constituye un uso antisocial del suelo que debe ser repelido por la Administración. Nótese que, en tales casos, el aprovechamiento urbanístico del suelo no está sometida a ninguna carga ni la comunidad participa de modo alguno en los aprovechamientos urbanísticos, a lo que hay que agregar la incidencia que la eventual aparición de núcleos de población (al margen de la planificación urbanística) tiene en la financiación de servicios públicos y en la protección de los recursos naturales.

Finalmente, interesa notar que la imposición de la sanción de 5.000 euros y, por tanto, superior a la cuantía mínima, no sólo deriva de las consideraciones generales anteriores, sino también del hecho de que no se hubiera cumplido la orden de desmontaje a la fecha de emisión del informe pericial.

CUARTO.- No concurren circunstancias justificativas de una condena en costas, ex art. 139 de la Ley Jurisdiccional.

FALLO

Se estima parcialmente el recurso interpuesto por Doña A.I.S.C. contra la Resolución de 18/12/09, que se anula, exclusivamente, en cuanto impuso una sanción superior a seis mil euros (6.000 euros), ratificándose en cuanto no supere la anterior cuantía; sin costas.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.