

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 450/1999**  
**Sentencia nº 345 (17-10-2000)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

EXPEDIENTE SANCIONADOR POR INFRACCIÓN URBANÍSTICA.

Reforma y acondicionamiento de edificación sin licencia de obras.

Imposición de multa pecuniaria.

Aplicación de Norma más favorable al infractor.

Prevalencia del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 sobre la Ley Urbanística de Aragón de 1999.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En Zaragoza, diecisiete de Octubre de dos mil.

D. Javier Albar García, Magistrado-Juez de Contencioso/Administrativo nº 2 de ZARAGOZA y su Partido, habiendo visto los presentes autos de procedimiento ordinario 450/1999 seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente D. M. F. B. M., representada por el Procurador SR G. M. de otra AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representada por el procurador Sr. P. A. sobre imposición sanción de 768.550.- ptas., por la supuesta infracción de haber reformado y acondicionado una edificación a la calle Fanlo Marcelino Alvarez del sector 60 del Barrio de Casablanca de esta Ciudad y,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**– Que mediante escrito de fecha 16 de diciembre de 1999 se interpuso por recurso contencioso-administrativo contra la siguiente actuación: imposición sanción de 768.550.- ptas., por la supuesta infracción de haber reformado y acondicionado una edificación en la calle Fanlo Marcelino Alvarez del Sector 60 del Barrio de Casablanca de esta Ciudad.

Acordándose incoar procedimiento ordinario, el cual debería sustanciarse conforme a lo dispuesto en el art. 45 y ss. de la LJCA, y reclamándose el oportuno expediente administrativo.

**SEGUNDO.**– Que tras recibirse el expediente reclamado, se dio traslado del mismo a la recurrente para que en el plazo de veinte días formalizase la oportuna demanda, habiéndolo hecho mediante el escrito que consta unido, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos.

Una vez formalizada la demanda, se dio traslado a la Administración demandada, con entrega del expediente administrativo, para que contestara a la misma el plazo de veinte días, habiéndolo hecho conforme consta en autos.

**TERCERO.**— Que mediante auto de fecha 21 de marzo de 2000 se acordó fijar la cuantía del recurso en 768.550 ptas.

**CUARTO.**— Que en la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE HECHO

**PRIMERO.**— Se recurre la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 5-11-1999 por la que se impuso al recurrente una sanción de 768.550 pesetas correspondiente al 10% de la obra, por lleva a cabo una obra careciendo de preceptiva licencia municipal.

Se alega: infracciones esenciales del procedimiento, como son la existencia de dos propuestas de resolución contradictorias, que obran en folios 96 y 98, la falta de plazo de audiencia en la segunda de ellas, la falta de práctica de las pruebas propuestas; la suspensión de los efectos de la orden de demolición por la suspensión cautelar ordenada por el TSJ de Aragón; la infracción del principio de legalidad; del de presunción de inocencia; del de culpabilidad, así como falta de presupuesto de hecho de la sanción, en lo relativo a la tipificación como grave, por no ser el acto realizado constitutivo de la misma, ya que no era contrario al planeamiento ni a la LUA, conforme a la Disposición Transitoria Tercera y art. 18 y se reclaman daños y perjuicios.

**SEGUNDO.**— Antes de entrar en los variados argumentos, hay que partir de un hecho, cual es que el recurrente llevó a cabo una obra sin licencia cosa que en ningún momento ha intentado negar. La cuestión estriba en determinar, por tanto, si se incurrió en alguna irregularidad esencial en el procedimiento y, en caso contrario, si la infracción fue grave o leve.

En cuanto a la duplicidad de las propuestas de sanción, obviamente hay una irregularidad en ello, pues no es normal que existan dichas dos propuestas. Si se observa el contenido de ellas, se ve cómo en ambas la de 17-5-99, folio de 23-6-96 y la de 23-6-99, folio 98, se califica la infracción como grave, y en ambas, en sus fundamentos, se hace referencia a que la sanción correspondiente es del 10 % al 20 % del valor de la obra. El error estriba en que, tras indicarse eso, en una de ellas se fija la sanción en el 3 %, lo que acredita que hubo un error. El mismo podría haberse rectificado conforme al art.105.2 ley 30/1992, por lo que si bien puede decirse que se ha hecho de forma irregular, al no haberse indicado la existencia de dicho error, lo cierto es que estaba la Administración facultada para ello, por lo que el hacerlo con una segunda propuesta, al margen de ser una incorrección formal, no es en ningún modo algo que determine la anulabilidad, y más teniendo en cuenta que, folio 99, se dio el preceptivo trámite de audiencia. Por tanto, cabe desechar tal argumento no sin responder también, ya que se ha hecho referencia a ello, que, en cuanto a la cuantía de la obra, es la procedente del presupuesto de la propia demandante, folio 16, que es la que, en su caso, y ante tal presunción de certeza, debería de haber acreditado que era una cantidad menor.

**TERCERO.**— En cuanto a la falta de práctica de las pruebas propuestas en el folio 92, es cierto que no se practicaron, pero también lo es que no se protestó su ausencia en el trámite de audiencia, por lo que debe de entenderse que tácitamente se consideraron innecesarias, aparte de que se ha podido remediar la cuestión en la actual fase probatoria, sin que se haya concretado en qué medida podrían haber causado indefensión, por lo que carece de virtualidad la alegación.

**CUARTO.**— En cuanto a la suspensión de los efectos de la orden de demolición como consecuencia de la suspensión de la misma por auto del TSJA de 14-1-1999, debe también de rechazarse dicha alegación. En primer lugar, debe de tenerse en cuenta que se suspendieron los efectos derivados de la denegación de licencia, lo cual en modo alguno afecta a la existencia de la infracción, que antecedió a la petición de licencia, pues deriva de la misma realización de las obras, además de que con ello se pretendía, según se desprende de la especificación que se hace en la parte dispositiva, suspender la demolición, obedeciendo las causas de la suspensión de demolición a criterios diferentes, sobre todo la irreversibilidad de la situación y el coste desmesurado de la reparación, en su caso, muy diferentes de los criterios que se aplican para suspender la imposición o la ejecución de una sanción pecuniaria. Ciertamente es que se plantea el problema de que la sanción, en cuanto a su gravedad, depende de la posibilidad de legalizar o no la obra, y en ese sentido sí que se puede plantear un problema, según se indicó al pretender la acumulación, pero en modo alguno puede ser motivo para paralizar el procedimiento, so pena de que transcurra el periodo de prescripción, ya que, como se ha dicho, la sanción es un proceso autónomo, aunque vaya vinculado, del procedimiento de defensa de la legalidad urbanística.

**QUINTO.**— En cuanto a la infracción del principio de legalidad, ligada con la argumentación según la cual se habría errado en la norma aplicable, se nos plantean dos problemas. El primero es si la obra resultaba legalizable, ya que de ello depende la gravedad de la sanción y el segundo cómo se debe hacer aplicación del principio de la norma más favorable.

En cuanto a lo primero, ya se indicó en el auto de acumulación que el entrar a determinar si la obra es o no legalizable supondría incurrir en litispendencia, invadiendo la competencia del TSJA. El problema es que no se puede llevar a cabo un acto de «inadmisión parcial» sobre ese aspecto, pues la gravedad es uno de los elementos determinantes de la concreta infracción y de la sanción correspondiente. El único modo que encuentra este juzgador de salvar la posible contradicción entre ambas sentencias es acudir al principio de presunción de inocencia, de origen penal pero aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador. Es decir, ante la legítima duda de si la obra es o no legalizable, y ante la imposibilidad procesal de hacer pronunciamiento sobre ello, faltando con ello la certeza de que concurra el elemento del tipo determinante de la gravedad de la infracción, debe de entenderse que no es aplicable la sanción correspondiente a la imposibilidad de legalizar la obra, acudiéndose por ello a la infracción básica, la realización de una obra sin licencia, sin que ello suponga, debe insistirse, que se considere legalizable sino que, estando en presencia del derecho sanciona-

dor, y debiendo de operar con los principios propios del mismo, debe de entenderse no acreditado el elemento agravante del tipo, ya que, no se olvide, todo derecho sancionador en el que opera la presunción de inocencia da, llamémosle así, «certificados de culpa», y no «certificados de inocencia», siendo la consecuencia de no poder dar un «certificado de culpa» la de aplicar la presunción de inocencia.

Dicho lo anterior, que supone que deba de considerarse que la infracción consistió en la realización de una obra sin licencia, se debe concretar el modo de determinar cuál es la norma más favorable partiendo del hecho de que en la legislación anterior había infracciones graves y leves y en la Ley Urbanística de Aragón, en cambio, existen infracciones leves, graves y muy graves, por lo que no se puede decir que haya homogeneidad entre ambas. Por tal motivo, debe examinarse cuál sería la sanción aplicable según la norma anterior y cuál según la actual, y aplicar la que resulte más leve, entendido que se debe de comparar la que se habría impuesto con el grado de gravedad correspondiente y ver si la misma podría haberse obtenido, en menor cuantía, con la legislación actual.

La legislación anterior, sancionaba, art. 90 del Reglamento de Disciplina Urbanística, con multa del 1 al 5 por ciento del valor de la obra la realización de obra sin licencia legalizable. Como hemos partido de que, a los solos efectos de la sanción, debe de entenderse como legalizable en virtud de la duda interpretativa que se ventila en el TSJA, resulta que la sanción habría sido de 76.855 a 384.275 pesetas, sin que concorra ninguna circunstancia agravante o atenuante del art. 55 RDU. Conforme a la actual legislación, la infracción sería del 203.b LUA, sancionable con multa de 25.000 a 500.000 pesetas. Si se tiene en cuenta que no existen atenuantes y que por tanto no es aplicable el grado mínimo, que además no sería procedente desde el momento en que se acabó la obra pese a la paralización, la sanción correspondiente estaría entre el 2,5% y el 4% del valor de la obra, cantidad que no superaría la que se podría alcanzar con el grado medio de la multa mínima según la LUA, que estaría entre las 175.000 y las 350.000 pesetas aproximadamente, por lo que procede aplicarle la legislación anterior, por ser más favorable, y reducir la sanción al 3% del valor de la obra, que es 230.565 pesetas.

En cuanto a si hubo infracción de la presunción de inocencia y del principio de culpabilidad, debe rechazarse, lo primero en cuanto las pruebas son evidentes sobre la infracción, si bien, por lo ya explicado, no puede dar lugar a la valoración como grave, por lo que se le rebaja la sanción en ese aspecto, con lo que no puede infringir el principio de presunción de inocencia. En cuanto al de culpabilidad, el dolo es evidente, puesto que sabía que obraba sin licencia. Otra cosa es que no abarcase al elemento agravante, cosa que no es preciso examinar, por lo ya dicho, ya que se considera no probada la concurrencia del mismo.

No cabe hacer pronunciamiento sobre los perjuicios en la medida en que se ha confirmado la existencia de sanción y en cuanto la estimación parcial no se debe al acogimiento de las tesis del recurrente sino a la aplicación del principio de presunción de inocencia en cuanto a la agravante. En consecuencia, procede estimar parcialmente el recurso interpuesto.

**SEXTO.**— No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, al no haberse apreciado mala fe ni temeridad, conforme al art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

### **FALLO**

Que estimando parcialmente el recurso interpuesto por J. B. M. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 5-11-1999 por la que se impuso al recurrente una sanción de 768.550 pesetas correspondiente al 10% de la obra, por llevar a cabo una obra careciendo de la preceptiva licencia municipal, acuerdo reducir la sanción a 230.565 pesetas, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Contra esta resolución no cabe interponer recurso.

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