

**JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1
CARTAGENA**

SENTENCIA: 00104/2022

Modelo: N11600
PLAZA DOCTOR VICENTE GARCIA MARCOS, 3-BAJO
Teléfono: 968506838 **Fax:** 968529166
Correo electrónico: contenciosol.cartagena@justicia.es

Equipo/usuario: N67

N.I.G.: 30016 45 3 2019 0000260
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000267 /2019 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D/Dª: [REDACTED]
Abogado: [REDACTED]
Procurador D./Dª: [REDACTED]
Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA
Abogado: [REDACTED]
Procurador D./Dª [REDACTED]

SENTENCIA nº 104

En la ciudad de Cartagena a diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

Visto por la Ilma. Sra. Dña. [REDACTED], Magistrada-Juez Titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de los de esta ciudad y su partido, el presente recurso contencioso-administrativo, seguido por el **procedimiento ordinario número 267/2019**, interpuesto como parte demandante por [REDACTED] representados por el Procurador Sr. Vicente Lozano Segado y asistidos de la Letrada [REDACTED] y siendo parte demandada el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, representado por la Procuradora [REDACTED] y asistido por el Letrado [REDACTED], sobre disciplina urbanística.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - En este Juzgado se recibió recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de [REDACTED] contra el Decreto de fecha 11 de junio de 2019 dictado por el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena en el Expediente UBSA número 2017/251 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por la parte recurrente contra el Decreto de fecha 5 de abril de 2019 dictado en el seno del mismo expediente sancionador que impone una sanción de 45.880,14 euros por la comisión de una infracción urbanística grave del artículo 285.2 e) de la LOTURM; contra el Decreto de 25 de septiembre de 2019 dictado en el Expediente UBSA número 2017/251 por el que se

inadmite el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte recurrente frente al Decreto de 11 de junio de 2019; y contra el Decreto de fecha 27 de agosto de 2019 dictado por el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena en el Expediente UBMA 2018/256 por el que se deniega la legalización de ampliación de almacén y se accede a la legalización de dos viviendas.

Admitido a trámite el recurso se requirió a la Administración demandada para que presentara el expediente administrativo. Una vez que el expediente administrativo se tuvo por completo se dio traslado a la parte demandante para que presentara escrito de demanda.

SEGUNDO. - Admitida a trámite la demanda se dio traslado a la Administración demandada para que presentara escrito de contestación, que fue presentado en tiempo y forma. Fijada la cuantía del procedimiento por Decreto de 26 de enero de 2021 en 45.880,14 euros, por Auto de fecha 10 de febrero de 2021 se admitió la prueba de las partes. Por Diligencia de Ordenación de fecha 12 de enero de 2021 se abrió trámite para que las partes presentaran conclusiones por escrito, lo que se efectuó de forma sucesiva en la forma prevista en la LJCA; presentadas las conclusiones el pleito quedó visto para sentencia.

TERCERO. - La cuantía del presente procedimiento queda fijada 45.880,14.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo, como se ha expuesto, el Decreto de fecha 11 de junio de 2019 dictado por el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena en el Expediente UBSA número 2017/251 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por la parte recurrente contra el Decreto de fecha 5 de abril de 2019 dictado en el seno del mismo expediente sancionador que impone una sanción de 45.880,14 euros por la comisión de una infracción urbanística grave del artículo 285.2 e) de la LOTURM; contra el Decreto de 25 de septiembre de 2019 dictado en el Expediente UBSA número 2017/251 por el que se inadmite el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte recurrente frente al Decreto de 11 de junio de 2019; y contra el Decreto de fecha 27 de agosto de 2019 dictado por el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena en el Expediente UBMA 2018/256 por el que se deniega la legalización de ampliación de almacén y se accede a la legalización de dos viviendas.

La parte actora fundamenta su pretensión de que "*...dicte en su momento oportuno recta resolución por la que, estimando el recurso, declare la obra de ampliación de almacén legalizable y proceda en consecuencia a calificar los hechos denunciados como infracción leve, valorando la obra de ampliación de almacén de acuerdo a lo establecido en esta demanda y en la Ley 13/2015 de Ordenación*

Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, y apreciando la circunstancia prevista en el art. 291.4 de la Ley 13/2015, aplicando la reducción del 75% sobre el importe de la sanción a imponer por todas las obras de reforma de viviendas y ampliación de almacén realizada.

O, subsidiariamente, apreciando la legalización de las obras consistentes en reforma de dos viviendas, aplique a dichas obras la calificación jurídica de infracción leve y la reducción del 75% sobre el importe de la sanción y, respecto a la ampliación de la nave, se le aplique, bien lo previsto en el art. 279 de la misma Ley, en atención al principio de proporcionalidad, a la escasa entidad de la irregularidad detectada en dicha obra de ampliación de almacén y al nulo perjuicio al interés público que dicha disconformidad con la normativa urbanística afecta, considerando los hechos igualmente una infracción leve, o bien aplicando el art. 112.5 de la Ley 13/2015 sobre edificación fuera de norma”.

De la extensa, y poco diáfana demanda, puede extraerse que la parte recurrente en apoyo de su pretensión alega en esencia lo siguiente:

1) Nulidad de todos los actos recurridos a tenor del artículo 47.1 a) y/o 47.2 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por los siguientes motivos:

I) Indefensión, por no haber suspendido la tramitación del procedimiento sancionador en tanto se resolviera el expediente de legalización; y que fundamenta en que no se ha tenido en cuenta que el expediente de legalización se ha ido dilatando en el tiempo por varios requerimientos cuando ya constaban dos informes favorables de las Conserjerías competentes, y todo ello para evitar la aplicación del artículo 291.4 de la LOTURM; que las obras de reforma de la vivienda han sido legalizadas por el Decreto de 27 de agosto de 2019, por lo que podría haberse ampliado el plazo para la resolución del expediente sancionador o en su caso estimar el recurso extraordinario de revisión cuando ya constaba este último Decreto; que a las obras consistentes en reforma general de vivienda se le podría haber aplicado el artículo 285.2 e) de la LOTURM último inciso y calificarla como infracción leve, ya que no existe daño para los intereses generales y la reforma ha obtenido licencia;

II) Principio de igualdad de trato, ya que ante situaciones similares la administración ha declarado legalizables las obras y ha impuesto una sanción por una infracción leve y reduciendo la sanción en un 75%;

III) Principio de proporcionalidad; para el caso de la ampliación del almacén agrícola se podría haber aplicado el artículo 279 de la LOTURM o subsidiariamente el artículo 112.5 del mismo texto legal, y declarar la obra legalizada o como edificación fuera de norma, en cuanto que el incumplimiento por un solo lindero del retranqueo de 10 metros lineales con la finca colindante propiedad del mismo titular es una

disconformidad no sustancial; que también consta acreditado en el expediente administrativo el uso agrícola por el Informe Favorable de la Dirección General del Medio Natural de la Conserjería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente para ampliación de almacén agrícola;

IV) Impugnación de la valoración de las obras, en aplicación del artículo 287 de la LOTURM. Que para el caso de la ampliación del almacén agrícola la administración no ha tenido en cuenta el valor de las obras ejecutadas sino que atiende a los módulos de coste de referencia según usos del Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia, y debe atenderse al valor fijado para esa clase de inmuebles por la conserjería competente en materia de hacienda a efectos tributarios, que era la Orden de 22 de diciembre de 2015, de la Conserjería de Hacienda que otorga, para las construcciones agrícolas, en concreto, cobertizos para maquinaria y productos, la valoración de 80 euros/m² que, por los 68,78 m², de ampliación de almacén construidos, hacen un total de 5.502,40 euros;

2) Respecto al Decreto de 25 de octubre de 2019 que inadmite el recurso extraordinario de revisión: que el Decreto de fecha 11 de junio de 2019 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto frente al Decreto de 5 de abril de 2019 adolecía de un error de hecho manifiesto puesto que manifiesta que no se aportó el informe requerido de la Dirección General de Fondos Agrarios y Desarrollo Rural de la Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca cuando sí consta el mismo, en el que dicha Dirección General se declara incompetente; que tampoco se había tenido en cuenta en dicho Decreto que a la fecha de su dictado aún no había ningún informe que hubiera resuelto con carácter definitivo desfavorablemente sobre las obras a legalizar.

La Administración demandada se opuso a las pretensiones de la parte actora y en síntesis alega que: 1) El procedimiento sancionador no se suspende con la tramitación del expediente de legalización, al ser una situación no prevista por la normativa de aplicación; que el expediente se inicio en el mes de abril y se tuvo tiempo suficiente para que la solicitud de licencia se hubiera resuelto; que consta en el expediente de legalización informe desfavorable de fecha 1 de marzo de 2019 en el que además de observarse reparos a la documentación aportada, se exige la presentación de informe favorable emitido por Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca que confirme la vinculación del almacén a una explotación agrícola; 2) Que la valoración de las obras se ha realizado conforme al artículo 287 de la LOTURM; 3) Que respecto a la presunta vulneración del artículo 243.3 letra b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, hay que recordar que este precepto exigía para reducir la sanción en un 50% que el infractor mostrara por escrito su conformidad con la sanción y abonara el importe de la multa en el plazo máximo de un mes y se comprometería a restaurar el orden infringido a su situación inicial, y en el presente caso, el recurrente ni mostró conformidad con la sanción ni tampoco la abonó en el plazo de un mes; 4) Que el documento que según la

parte actora es esencial para el expediente sancionador, es un documento que se requiere en el expediente de legalización en trámite de licencia de las obras realizadas sin el título habilitante correspondiente, para proceder al restablecimiento del orden jurídico infringido, no teniendo ningún tipo de incidencia en el procedimiento sancionador la aportación de dicho documento. En el procedimiento sancionador se debe tener en cuenta únicamente si existe una infracción urbanística tipificada en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, la valoración de las obras objeto de infracción conforme al artículo 287 del mismo texto legal y la graduación de la sanción; que por tanto la aportación de ese documento no puede tener la calificación de error de hecho al que se refiere el artículo 125.1 a) de la Ley 39/2015 y por tanto no es pertinente el recurso de revisión interpuesto; 5) Que respecto a la calificación de la infracción como leve, la legalización concedida mediante Decreto de fecha 27 de agosto de 2019 es una legalización parcial.

SEGUNDO. - Los hitos principales a tener en cuenta para la resolución del litigio son los siguientes:

Expediente UBSA 2017/251:

1.- En fecha 16 de octubre de 2017 se formula denuncia de la Policía Local por obras realizadas sin licencia en [REDACTED], de Cartagena.

2.- En fecha 8 de noviembre de 2017 se dicta Decreto por el que se ordena la inmediata suspensión de los actos de edificación.

3.- Con fecha de entrada el día 12 de enero de 2018 D. [REDACTED] interpone recurso de reposición frente al Decreto de fecha 8 de noviembre de 2017, poniendo de manifiesto que no era propietario ni promotor de las obras denunciadas, correspondiente a [REDACTED].

4.- Con fecha de entrada el día 12 de enero de 2018, D. [REDACTED] interpone recurso de reposición contra el Decreto de fecha 8 de noviembre de 2017.

5.- Con fecha de entrada el día 12 de enero de 2018 D. [REDACTED] presenta escrito en el que vuelve a poner de manifiesto que no es el titular del inmueble para autorizar el acceso.

6.- En fecha 21 de marzo de 2018 se emite informe de valoración de las obras y se describe "reforma general de dos viviendas: una de 229,15 m² y otra de 142,34 m². 95,80 m² pavimento en exterior de patios de viviendas. 85,00 m² ampliación de nave de almacén."

7.- Mediante Decreto de fecha 10 de abril de 2018 se acuerda la incoación del procedimiento sancionador por

infracción urbanística y se determina la apertura del procedimiento para la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal.

8.- Con fecha de entrada el día 4 de junio de 2018, D. [REDACTED] interesa la nulidad del Decreto de fecha 10 de abril de 2018 y solicita la suspensión del procedimiento sancionador hasta que transcurra el plazo otorgado en la pieza separada de dos meses para la legalización de las obras.

9.- Con fecha 19 de febrero de 2019 se dicta propuesta de resolución frente a la que [REDACTED] presenta alegaciones con fecha de entrada el 20 de marzo de 2019 y D. [REDACTED] con fecha de entrada el 21 de marzo de 2019 y D. [REDACTED] con fecha el 29 de marzo de 2019.

10.- Con fecha 5 de abril de 2019 se dicta Decreto por el que se impone a [REDACTED] una sanción en cuantía de 45.880,14 euros como responsables de una infracción grave del artículo 285.2 e) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

11.- Mediante Decreto de 11 de junio de 2019 se desestima recurso de reposición interpuesto por los recurrentes frente al Decreto de 5 de abril de 2019.

12.- Con fecha 10 de julio de 2019 los recurrentes interponen recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 125 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que se inadmite mediante Decreto de fecha 25 de octubre de 2019.

Expediente UBMA 2018/256:

1.- En fecha 8 de julio de 2018 la parte recurrente presenta solicitud de legalización de almacén y reforma interior de dos viviendas, al que se adjunta informe de fecha 15 de junio de 2018 de la Conserjería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente en el que se informa de manera favorable a la ampliación del inmueble, condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos entre los que se encuentra que el uso de la ampliación del almacén no será otro que el de destinarlo a almacén agrícola para atender las necesidades de la finca.

2.- Mediante informe municipal de fecha 2 de octubre de 2018 se requiere a la parte interesada para la aportación de documentación entre la que se encuentra informe favorable de la Dirección General de Fondos Agrarios y Desarrollo Rural, de la Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia sobre la actividad agrícola de la finca, y mediante escrito con fecha de entrada el 8 de noviembre de 2018 la parte recurrente presenta documentación en cumplimiento del

requerimiento y copia de instancia presentada para la solicitud de informe de la Dirección General de Fondos Agrarios y Desarrollo Rural, de la Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia.

3.- Mediante escrito de fecha 28 de noviembre de 2018 la parte recurrente aporta informe de 20 de noviembre de 2018 de la Dirección General de Fondos Agrarios y Desarrollo Rural, de la Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia en el que pone de manifiesto que no son competentes para informar sobre la actuación solicitada al estar incluida en suelo no urbanizable protegido y con uso de protección especial.

4.- Mediante informe de los servicios técnicos de intervención urbanística de fecha 1 de marzo de 2019 se requiere al recurrente para aportar plano de emplazamiento grafiando las construcciones y las diferentes fijas registrales, así como el cumplimiento del retranqueo mínimo a linderos de 10 m del almacén ejecutado a cada una de las fincas registrales indicadas e informe emitido por la Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca que confirme la vinculación del almacén a una explotación agrícola.

5.- Con fecha de entrada el 10 de abril de 2019 el recurrente presenta la documentación requerida en el punto primero y vuelve a aportar informes de la Conserjería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente en el que se informa de manera favorable a la ampliación del inmueble e informe de la Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca en el que concluye que no les corresponde informar sobre la actuación desarrollada.

6.- Mediante informe de los servicios técnicos de intervención urbanística de fecha 30 de mayo de 2019 se concluye que la ampliación del almacén incumple el retranqueo mínimo a linderos de 10 metros establecido en el apartado 2.5.1.5 del PGMOU, en el cual no se expresa que estén exentas de su cumplimiento las edificaciones situadas en parcelas colindantes del mismo propietario.

7.- Mediante oficio de fecha 6 de junio de 2019 se requiere a la parte recurrente para que aporte documentación sobre los reparos observados en el informe de fecha 30 de mayo de 2019.

8.- En fecha 11 de julio de 2019 se emite nuevo informe por los servicios técnicos de intervención urbanística.

9.- Mediante Decreto de fecha 27 de agosto de 2019 se resuelve el expediente de legalización de las obras.

TERCERO. - De los entremezclados motivos impugnatorios puestos de manifiesto en el escrito de demanda puede extraerse que la principal censura y crítica que se realiza en esta es la

relativa a la tramitación y resolución del expediente sancionador sin esperar a que se dictara resolución en el expediente de restablecimiento de la legalidad infringida. El fundamento alegado e invocado es en esencia la tramitación dilatada en el tiempo para dicho expediente por el requerimiento del informe a la Conserjería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca cuando en el expediente ya constaba el informe de la Conserjería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente en el que se informaba de manera favorable a la ampliación del inmueble y además la falta de la competencia de aquélla otra conserjería para pronunciarse sobre la actuación requerida, lo que según, la actora, se ha hecho con el único fin de finalizar el expediente sancionador con carácter previo a la finalización del expediente de legalización en el que finalmente se declara las obras de reforma de las dos viviendas como legalizables. Entiende que con ello se evitó aplicar por parte de la Administración el artículo 291.4 de la LOTURM; añade que se debería haber ampliado el plazo para la tramitación del expediente sancionador hasta la resolución del expediente de legalización o estimar el recurso de revisión una vez ya constaba el Decreto de 27 de agosto de 2019 en el que se legalizaba las obras de reforma de la vivienda. Alude también a que las obras de reforma de la vivienda debieron ser calificadas de infracción leve.

Veamos todos estos motivos impugnatorios, teniendo en cuenta que se invoca la nulidad de los actos impugnados interesando en el suplico que se rebaje la calificación de la infracción a leve con aplicación de la reducción del 75 %. Esto es, con carácter principal solicita que se declare la obra del almacén como legalizable y se califique como leve y que se aplique a la sanción la reducción del 75%. Subsidiariamente, interesa que se califique la reforma de las viviendas como infracción leve con reducción de la sanción del 75% y que respecto al almacén se califique, en aplicación de los preceptos que invoca, como infracción leve.

En primer lugar, debe partirse del error del que parece partir la defensa de la actora en cuanto habla de las obras de reforma de vivienda y ampliación de almacén como si se hubiera calificado por parte de la administración como dos infracciones distintas, cuando del expediente sancionador y del Decreto de fecha 5 de abril de 2019 resulta claramente que dichas obras son calificadas como una sola infracción urbanística del artículo 285.2 e) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia; por lo que las consideraciones relativas a la calificación de la infracción a la hora de valorar si debe ser calificada como leve debe realizarse en conjunto y no como realiza la recurrente diferenciando entre unas y otras, por mucho que en el expediente de legalización se legalicen las de reforma de las viviendas y no la del almacén.

Pues bien, dicho lo expuesto y con independencia de los motivos que alega la actora para entender que la tramitación del

expediente UBMA 2018/256 se dilató en el tiempo, lo cierto es que ninguna norma ampara la pretensión de la recurrente, en cuanto no está previsto legalmente que el expediente sancionador deba quedar paralizado o ampliado su plazo en tanto no se resuelva el expediente de legalización de las obras. Basta para ello recordar la naturaleza que tiene el procedimiento sancionador y el de restablecimiento de la legalidad y que se constata en la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Murcia nº 346/2013, de fecha 3 de mayo de 2013, dictada en el rollo de apelación nº 299/2012, que al analizar la caducidad de la pieza de restablecimiento, y aunque fuera al amparo de la normativa anterior, señalaba: *"TERCERO.- En cuanto al primer motivo del recurso es de precisar que la cuestión planteada ha sido ya resuelta por esta Sala en distintas sentencias, entre ellas la nº 197/2013, de 8 de marzo, en cuyo fundamento de derecho tercero se señala lo siguiente: "De lo expuesto anteriormente se concluye que no existen pronunciamientos de esta Sala que apoyen la tesis del apelante. Y ello es así por cuanto ni está establecido legalmente que la caducidad de la pieza separada haga decaer todo el procedimiento sancionador, ni puede deducirse esta consecuencia de su regulación legal. Tampoco el Tribunal Supremo ha establecido una doctrina en ese sentido. Lo contrario a lo que señala el apelante sí puede afirmarse, como es obvio, pues las piezas separadas tanto de suspensión como de restablecimiento de la legalidad se incardinan en el procedimiento sancionador, y por tanto sin procedimiento sancionador no existe pieza separada. Ahora bien, la caducidad de la pieza separada en nada afecta al propio procedimiento sancionador. Así, y según dispone la Ley del Suelo regional, la pieza separada de restablecimiento del orden infringido, con declaración sobre la legalidad material de los hechos constitutivos de la infracción, se resolverá con anterioridad a la propuesta de resolución sancionadora por el instructor del expediente, disponiéndose su ejecución en la resolución final del mismo (artículo 226). Se desprende de esta norma que si se produce la caducidad no podrá acordarse la ejecución del restablecimiento, pero ello en nada afecta a la sanción correspondiente. La declaración sobre la legalidad material de las obras no es susceptible de recurso independiente, debiendo impugnarse, en su caso, al recurrir la resolución sancionadora. Por tanto, será en este momento en el que se podrá plantear si se ha producido o no la legalización, con independencia de una eventual caducidad de la pieza separada. En definitiva, la incoación de una pieza separada tiene por finalidad ofrecer al interesado la posibilidad de legalizar las obras, en su caso, y que por la Administración se declare lo que corresponda sobre el ajuste de lo ejecutado a la legalidad urbanística. El procedimiento, y concretamente su resolución, tiene por objeto imponer una sanción cuando se acredita la comisión de una conducta constitutiva de infracción urbanística. Y ese distinto y autónomo objeto, y la distinta naturaleza también de la sanción y de la medida de restablecimiento, es lo que determina que la caducidad de la pieza separada no afecte a la validez del procedimiento sancionador. A lo que ha de añadirse que, si la caducidad es la*

consecuencia desfavorable que para la Administración tiene su inactividad o demora injustificada en resolver, sólo puede afectar a la potestad que en ese concreto procedimiento - entendido en sentido amplio- se ejercita. Por ello, la caducidad producida en una pieza que tiene por objeto la adopción de las medidas tendentes a la restauración de la realidad física al momento anterior a la infracción, no puede impedir el ejercicio de otra potestad como es la sancionadora."

Por otra parte, el artículo 275 de la LOTURM establece "1. Cuando los actos de edificación o uso del suelo o subsuelo se encontraren en fase de ejecución y se efectuasen sin licencia, orden de ejecución u otro título habilitante de los previstos en esta ley o incumpliendo sus condiciones, se dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos y, previa tramitación del oportuno expediente, el ayuntamiento y, si este no lo hiciera pese al requerimiento formulado para ello en el plazo de quince días, el director general competente en materia de urbanismo subrogado en dicha facultad y dando cuenta al ayuntamiento adoptará algunos de los acuerdos siguientes:

a) Si las obras o usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva, en la parte pertinente a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatible con la ordenación.

b) Si las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, inicie la tramitación del oportuno título habilitante de naturaleza urbanística o su modificación. En caso de no procederse a la legalización, decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso, en la parte pertinente, a costa del interesado".

Y el artículo 273. Procedimiento, establece que: "La Administración competente para ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística debe resolver, en el mismo procedimiento o en procedimientos separados, sobre la restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado, sobre la imposición de las sanciones que procedan y sobre el resarcimiento a la Administración de los daños y perjuicios causados a los bienes e intereses públicos de la Administración, como consecuencia de actuaciones constitutivas de infracción urbanística".

A diferencia de lo que ocurría en la normativa anterior constituida por el TRLSRM de fecha 10 de junio de 2005 cuyo artículo 226 establecía que la pieza separada de restablecimiento del orden infringido debía resolverse con anterioridad a la propuesta de resolución sancionadora, ahora el precepto aplicable de la LOTURM no exige la resolución de dicha pieza con carácter previo, por lo que no existe vulneración

alguna por el hecho de haberse dictado resolución sancionadora sin haberse concluido el procedimiento de restablecimiento del orden infringido.

En definitiva, no existe la nulidad invocada por la actora amparada en el artículo 47.1 a) y/o 47.2 de la Ley 39/2015, en cuanto no hay ni lesión a derechos fundamentales ni vulneración a normativa alguna, y tampoco se ha causado indefensión a la parte, que en todo momento ha podido alegar tanto en el expediente UBSA como en el UBMA lo que ha estimado conveniente a sus intereses y ha formulado los recursos pertinentes tanto en vía administrativa como posteriormente en la judicial.

Pero, es más, la parte actora fundamenta la necesidad de haber suspendido o ampliado el plazo del expediente sancionador hasta que se resolviera el expediente de legalidad urbanística para justificar la aplicación de la reducción del 75 % prevista en el artículo 291.4 de la LOTURM. Pues bien, dicho precepto establece: *"4. Si el infractor lleva a cabo el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida con anterioridad a que la resolución sancionadora sea firme en vía administrativa, la sanción se reducirá en un setenta y cinco por ciento siempre que se abone el importe de la sanción en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la sanción"*.

El decreto de fecha 11 de junio de 2019, que resuelve el recurso de reposición contra el Decreto de 5 de abril de 2019 tiene en cuenta el informe desfavorable de fecha 30 de mayo de 2019 emitido en el expediente de legalización que refleja *"La ampliación del almacén incumple el retranqueo mínimo a linderos de 10 m establecido en el apartado 2.5.1.5 del PGMOU, en el cual no se expresa que estén exentas de su cumplimiento las edificaciones situadas en parcelas colindantes del mismo propietario. En el escrito presentado el día 10/04/2019 se indica que el incumplimiento del retranqueo a linderos de la ampliación del almacén se ajusta al Art. 279 de la Ley 13/2015 LOTURM, por ser de difícil reposición. No se ajusta a dicho artículo dado que se pueden realizar actuaciones como agrupación de fincas registrales o demolición de dicha ampliación para subsanar la disconformidad y así ajustarse a las correspondientes Normas Urbanísticas del PGMOU."*

De lo expuesto resulta, que las obras consistentes en ampliación de almacén no fueron finalmente legalizadas, por lo que no contemplando el artículo 291.4 transcrito la posibilidad de una legalización parcial, es obvio que aunque el Decreto de 27 de agosto de 2019 se hubiera dictado antes del Decreto sancionador tampoco se hubiera podido aplicar la reducción del 75 %, y ello no solo por lo anterior, sino igualmente, porque en cualquier caso, para la aplicación de dicha reducción se requiere no solo el restablecimiento total de la legalidad sino también que se abone el importe de la sanción en el plazo máximo de un mes contado a partir de la notificación

de la sanción; en el caso de autos no consta probado y ni tan siquiera se ha alegado por la actora que dicho abono haya sido realizado, por lo que en definitiva tampoco la parte cumplió los requisitos que estaban a su alcance para la reducción que postula.

Los mismos razonamientos expuestos en el presente fundamento sirven para desestimar las alegaciones de la parte actora frente al Decreto de fecha 25 de octubre de 2019 que inadmite el recurso extraordinario de revisión; como antes se ha reseñado, para la resolución del procedimiento sancionador no era requisito previo la resolución del procedimiento de restablecimiento de la legalidad, y por tanto el Decreto de fecha 5 de abril de 2019 no tenía que tener en cuenta los informes de la Conserjería requeridos en aquél. Este último procedimiento tiene como finalidad ofrecer al interesado la posibilidad de legalizar las obras, en su caso, y que por la Administración se declare lo que corresponda sobre el ajuste de lo ejecutado a la legalidad urbanística, mientras que el sancionador tiene por objeto imponer una sanción cuando se acredita la comisión de una conducta constitutiva de infracción urbanística.

CUARTO. - Poniendo orden a los motivos impugnatorios alegados en demanda, debe continuarse con la calificación de la infracción urbanística, que como antes se ha dejado apuntado, debe examinarse en conjunto para la obra de reforma de las dos viviendas y del almacén. En este punto debe indicarse que, tanto en las alegaciones efectuadas en vía administrativa, como en las realizadas en la demanda en vía judicial, la parte recurrente en ningún momento niega los hechos que se imputan, realización de las obras, manifestando únicamente que las de reforma de vivienda se han legalizado y no afecta a los intereses generales y que respecto a la del almacén debe aplicarse el artículo 279 de la LOTURM o subsidiariamente el artículo 112.5 del mismo texto legal. En cualquier caso, no niega que no había obtenido licencia para dicha obra.

Dispone el artículo 285.2 e) que se considera infracción grave: *"La realización de obras de construcción, edificación o usos, ya sea de nueva planta, reforma o ampliación sin disponer de la previa autorización de la Administración regional, licencia, orden de ejecución u otro título habilitante o sustancialmente en contra de su contenido. En el supuesto de que se constate su escasa relevancia y entidad del daño generado a los intereses generales, o del riesgo creado en relación con los mismos, se considerará leve"*. Y el apartado tercero dispone que se considerarán infracciones urbanísticas leves: *"Las acciones y omisiones tipificadas en esta ley que no tengan carácter grave o muy grave y, en todo caso, la ejecución de obras e instalaciones realizadas sin licencia, orden de ejecución u otro título habilitante cuando sean legalizables por ser conformes al ordenamiento urbanístico o se tratare de obra*

menor o tengan una escasa entidad o no produzcan daño significativo a bienes jurídicos protegidos por esta ley.”

Debe estarse al informe de valoración de las obras de fecha 21 de marzo de 2018 de los Servicios Técnicos municipales y que describe las mismas como “Reforma general de dos viviendas: una de 229,15 m² y otra de 142,34 m². 95,80 m² pavimento en exterior de patios de viviendas. 85,00 m² ampliación de nave almacén”. El mismo informe añade que el inmueble se encuentra en suelo de protección ambiental y está incluido en el ámbito de ZEPA y LIC [REDACTED].”

Por su parte el informe de los servicios técnicos de fecha 30 de mayo de 2019 emitido en el seno del expediente UBMA refiere que “Según documentación aportada, la ampliación del almacén incumple el retranqueo mínimo a linderos de 10 m establecido en el apartado 2.5.1.5 DEL PGMOU, en el cual no se expresa que estén exentas de su cumplimiento las edificaciones situadas en parcelas colindantes del mismo propietario”. El mismo informe bajo la rúbrica observaciones dispone que “El expediente de legalización contempla las obras de reforma en viviendas existentes y la ampliación de un almacén, ambos situados en suelo (NUPF) Área forestal y montañosa. Las viviendas no sufren ampliación. Se aporta plano aclaratorio con la ubicación de las fincas registrales en las que se encuentran las edificaciones. Respecto de las obras de reforma interior de las viviendas existentes, se trata de obras de mejora y reforma pudiendo ampararse en el art. 112 de la Ley 13/2015 LOTURM. En el escrito presentado el día 10/04/2019 se indica que el incumplimiento del retranqueo a linderos de la ampliación del almacén se ajusta al Art. 279 de la Ley 13/2015 LOTURM, por ser de difícil reposición. No se ajusta a dicho artículo dado que se pueden realizar actuaciones como agrupación de fincas registrales o demolición de dicha ampliación para subsanar la disconformidad y así ajustarse a las correspondientes Normas Urbanísticas del PGMOU (...)”

De lo expuesto resulta que la ampliación del almacén incumple el retranqueo mínimo a linderos de 10 metros, y aunque solo sea en uno de los linderos, tal extremo es reconocido por la propia parte actora. El artículo 279.1 de la LOTURM establece que 1. Con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad se podrá solicitar y acordar la legalización de las actuaciones en las que concurren disconformidades no sustanciales con la normativa urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición. Como criterios a considerar para determinar la sustancialidad o no de la disconformidad habrán de ser valorados, entre otros, los siguientes:

- a) La superficie que exceda respecto de lo autorizado.
- b) Visibilidad desde la vía pública.

c) *Incidencia de la obra edificada en el resto del conjunto edificatorio.*

d) *Solidez de la obra ejecutada.*

e) *Afección a barreras arquitectónicas"*

Según este precepto, la legalización de las actuaciones en aplicación del mismo resulta excepcional en atención a que las disconformidades no sustanciales con la normativa urbanística resulten de imposible o difícil reposición. Requiere por tanto disconformidad no sustancial y que resulten de imposible o difícil reposición. En el caso del retranqueo mínimo debe entenderse que se trata de una disconformidad sustancial y ello precisamente, porque como declaró el arquitecto técnico [REDACTED], si se hubiera tratado de una obra nueva no se hubiera otorgado la licencia por lo que tampoco se puede legalizar, aunque sea de ampliación. Dicho extremo no ha sido desvirtuado por ninguna pericial contradictoria de la parte actora, ya que únicamente el arquitecto redactor del proyecto de legalización señaló en el acto de la vista que consideraba que no se trataba de una modificación sustancial porque es del mismo propietario. Sin embargo, esta justificación carece de rigor no solo porque el PGMOU no expresa que las edificaciones situadas en parcelas colindantes del mismo propietario estén exentas del retranqueo mínimo, sino porque la situación de que se trate del mismo propietario es una situación jurídica y fáctica que no tiene por qué ser permanente en el tiempo, en el caso por ejemplo que se venda a un tercero o se herede por varios sujetos. Por lo demás, tampoco resultaría de imposible o muy difícil reparación, ya que a salvo la demolición, el arquitecto técnico puso de manifiesto otra alternativa menos drástica para la subsanación como la agrupación de fincas registrales.

Respecto al artículo 112.5 del mismo texto legal establece que *"5. Las edificaciones o instalaciones que incumplan alguna condición normativa pero no sean consideradas fuera de ordenación conforme a lo señalado en los apartados anteriores, serán consideradas fuera de norma, pudiendo admitirse, además de lo señalado en el apartado anterior, mediante el procedimiento que corresponda según la clase de suelo, usos, actividades económicas y obras de ampliación, mejora y reforma que no agraven el aspecto normativo que determinó dicha disconformidad, sin que estas obras incrementen el valor a efectos de expropiación."*

Tampoco dicho precepto resulta aplicable a la ampliación del almacén ya que para ello se requiere que se trate de ampliación, mejora o reforma que no agraven el aspecto normativo que determino la disconformidad, y en este caso la ampliación del almacén si produce la agravación de dicho incumplimiento, según resultó de la testifical del arquitecto técnico.

La legalización de las obras de reforma interior de las dos viviendas tampoco tiene por qué traducirse en una modificación de la calificación de la infracción urbanística; junto con lo alegado respecto al incumplimiento del retranqueo mínimo del almacén, basta con observar la descripción de las partidas detalladas en el propio proyecto de legalización aportado por la actora en el expediente administrativo sobre las reformas realizadas en las viviendas (una reforma integral de las dos viviendas) y en el propio almacén, para advertir la envergadura de las reformas operadas y por tanto entender acertada la calificación como infracción urbanística grave de las obras descritas en el expediente sancionador, que no puede olvidarse se solicitó su legalización una vez ya iniciadas.

En atención a lo expuesto no existe vulneración del principio de tipicidad pues la infracción que se cita en la resolución se subsume perfectamente en el tipo previsto en el artículo 285.2 e) de la LOTURM.

QUINTO. - Discute igualmente la parte actora la valoración económica de la obra, únicamente respecto a la ampliación del almacén. Considera que no se ha aplicado correctamente por los servicios técnicos el artículo 287 de la LOTURM ya que acuden a los módulos de coste de referencia según usos del Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia, cuando debe atenderse al valor fijado para esa clase de inmuebles por la conserjería competente en materia de hacienda a efectos tributarios, que era la Orden de 22 de diciembre de 2015, de la Conserjería de Hacienda que otorga, para las construcciones agrícolas, en concreto, cobertizos para maquinaria y productos, la valoración de 80 euros/m² que, por los 68,78 m², de ampliación de almacén construidos, hacen un total de 5.502,40 euros.

La censura a la valoración de la obra de ampliación de almacén se sitúa por tanto en que la actora entiende que el informe de los servicios técnicos ha tomado como referencia los módulos de coste según usos del Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia. Sin embargo, si acudimos al informe de valoración de fecha 21 de marzo de 2018 este dispone lo siguiente: *"La valoración de las obras citadas de reforma general de la vivienda se realiza en base a los módulos de coste de referencia según usos del Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia. La valoración del resto de obras realizadas se realiza teniendo en cuenta las bases de precios de venta de obras similares, precios propuestos por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia y módulos que aplica esta Administración para obras similares para las que se solicita el correspondiente título habilitante"*. El informe por tanto contempla que para la ampliación del almacén se ha tenido en cuenta los precios propuestos para esta clase de inmuebles por la Conserjería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia; en concreto en el acto de la vista, declaró [REDACTED]

■■■■■■■■■■, autora de dicho informe, manifestando que para la ampliación del almacén se pudo aplicar los precios medios de mercado de la Conserjería de Hacienda para el año 2017, y que no se puede considerar como cobertizo o para uso de apero sino como nave agrícola. En el mismo informe se toma como medición la de 85 m2 de ampliación de nave almacén (agrícola). Frente a ello el certificado de la parte actora (doc. 4 de la demanda) lo valora como cobertizo aplicando la Orden de la Conserjería de Hacienda de 22 de diciembre de 2015 con una medición de 68,78 m2.

A este respecto debe señalarse que de conformidad con el art. 249 del TRLSRM los servicios de inspección urbanística de la Comunidad Autónoma y los de los Ayuntamientos, o, en su caso, de las Gerencias Urbanísticas Municipales, tienen por función específica comprobar, investigar e informar sobre el cumplimiento de la legalidad urbanística y de las condiciones de las licencias y órdenes de ejecución, en el caso de la inspección municipal. Los miembros de dichos Servicios de Inspección, y en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad (art. 250) y las actas, partes de infracción o diligencias levantadas por los inspectores urbanísticos tienen la naturaleza de documentos públicos y constituyen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario, y darán lugar necesariamente a la actuación de oficio de los diferentes órganos urbanísticos competentes (art. 251).

En atención a lo expuesto, la impugnación debe ser desestimada ya que en el informe emitido por la Arquitecto Municipal, la valoración se ha calculado conforme establece el artículo 287 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, y en vista de las fotografías obrantes adjuntas se estima correcta la calificación otorgada de nave agrícola y no de cobertizo, sin que tampoco se explique suficientemente por la actora la diferencia de los metros de superficie respecto de los contemplados en el informe municipal.

Por lo precedente, debe afirmarse que la valoración correcta de la obra es la realizada por el Ayuntamiento, y que como tal la infracción existe y en la tipificación concreta efectuada por éste.

SEXTO. - Para finalizar, y aunque la parte demandante no solicita expresamente que se module la sanción económica impuesta, dado que sí invoca el principio de proporcionalidad y solicita expresamente una rebaja de la sanción -si bien en aplicación del artículo 291.4 del LOTURM-, sin embargo aquella modulación puede entenderse comprendida dentro de esta pretensión. Es en este punto donde debe ser estimada si quiera parcialmente la pretensión de la parte actora ya que, aun partiendo de la valoración otorgada por la Administración (valoración que como se ha analizado no ha sido desvirtuada por la pericial de parte), es lo cierto que la resolución

administrativa impugnada no motivó la razón de la graduación de la sanción a imponer y que según el artículo 286 b) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia puede oscilar entre el 20 al 50 por ciento del valor de lo realizado.

En este sentido podemos traer a colación por su semejanza, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de fecha 10 de julio 2008, rec. 501/2007: *"Efectivamente, esta Sala ya ha declarado, siguiendo la doctrina contenida en Sentencias del Tribunal Supremo de 1-2-95 y anteriores de 24-11-87, 23-10-89, y 14-5-90 que "tal principio no puede sustraerse del control jurisdiccional, pues.... la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.... dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según el criterio de la proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad discrecional corresponde no tan solo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también por la paralela razón, el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valoratorios jurídicos plasmados en la norma escrita inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción". Pues bien, no existe en la Resolución ni aparecen en el expediente administrativo datos ni motivos específicos que sirvan a avalar la imposición de sanción en su grado medio, por lo que procede reducirla al grado mínimo, es decir al 10% "*

Por lo tanto, se debe estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto en el sentido de reducir la sanción impuesta, de tal forma que la misma alcanzará el equivalente al 20 % de la valoración de la obra objeto de la infracción, esto es, la cantidad de 26.217,21 euros (según la valoración de la obra que existe en el expediente administrativo, 131.086,09 euros)

SEPTIMO. - De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1-1 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y no apreciándose mala fe o temeridad en ninguna de las partes del proceso, no procede hacer expreso pronunciamiento en orden a las costas procesales.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

1º.- **Estimo parcialmente el recurso contencioso-administrativo** interpuesto por la representación procesal de [REDACTED] contra la actuación administrativa descrita en el fundamento de derecho primero de esta resolución.

2º.- Declaro que los mencionados actos administrativos (Decreto de fecha 11 de junio de 2019 dictado por el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena en el Expediente UBSA número 2017/251 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por la parte recurrente contra el Decreto de fecha 5 de abril de 2019 dictado en el seno del mismo expediente sancionador que impone una sanción de 45.880,14 euros por la comisión de una infracción urbanística grave del artículo 285.2 e) de la LOTURM; y el Decreto de 25 de septiembre de 2019 dictado en el Expediente UBSA número 2017/251 por el que se inadmite el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte recurrente frente al Decreto de 11 de junio de 2019) **no son conformes a Derecho, y acuerdo su nulidad parcial**, en el único sentido de que la sanción a imponer a la parte actora alcanzará el equivalente al 20% de la valoración de la obra objeto de la infracción, esto es, la cantidad de 26.217,21 euros.

3º.- Las costas no se imponen a ninguna de las partes del proceso.

El testimonio de la presente resolución se unirá a los autos principales y se llevará su original al libro de sentencias de este Juzgado.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer Recurso de Apelación en este Juzgado en el plazo de 15 días a partir de su notificación, y para su resolución por la Ilma. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. Para la interposición del Recurso al que hace referencia la presente resolución, será necesaria la constitución del depósito para recurrir al que hace referencia la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre, inadmitiéndose a trámite cualquier recurso cuyo depósito no esté constituido.

Así por esta mi sentencia, la pronuncio, mando y firmo, en el día de su fecha. Doy fe.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.