

de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena, dictada en el procedimiento ordinario n.º 746/2021, figuran como parte apelante [REDACTED], representados por el Procurador Sr. Luis Felipe Fernández de Simón Bermejo y asistidos por el Letrado Sr. Andrés José Ayala Sánchez; y como parte apelada el Ayuntamiento de Cartagena, representado por la Procuradora D.ª María Asunción Mercader Roca y asistido por el Letrado D. Miguel Fernández Gómez; sobre urbanismo; siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D.ª. Pilar Rubio Berná, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Presentado el recurso de apelación referido, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena, lo admitió a trámite y después de dar traslado del mismo a la Administración demandada para que formalizara su oposición, remitió los autos junto con los escritos presentados a Sala, la cual designó Magistrada ponente y acordó que quedaran los autos pendientes para dictar sentencia, señalándose para que tuviera lugar la votación y fallo el día 27 de septiembre de 2024.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso administrativo seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena con el n.º 746/21 fue interpuesto por [REDACTED] contra Resolución de 14 de julio de 2021 de la Coordinadora de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena dictada en el expediente sancionador número UBSA 2020/458 por el que se le impone sanción de 10.954,86 euros por comisión de infracción urbanística grave y se impone orden de demolición.

La pretensión ejercitada en la demanda es del siguiente tenor literal:

<<Se dicte sentencia por la que estime íntegramente la presente demanda, declarando:

-Que las comunicaciones previas efectuadas son conforme a las obras realizadas o, en su defecto, la inexistencia de elementos probatorios suficientes que permitan desacreditar la presunción de inocencia de los recurrentes, por aplicación del principio "in dubio pro reo"-

-Subsidiariamente, declare el expediente nulo de pleno derecho por prescindir del procedimiento legalmente establecido.

-Más subsidiariamente, se califique la infracción investigada como leve, encontrándose, por tanto, prescrita conforme a la Ley 13/2015.





-En su defecto, se declare el expediente nulo por falta de motivación o anulable.

-En defecto de todo lo anterior, se sancione con el 20% de la valoración de la obra objeto de la infracción, que se calculará a criterio del Juzgador.

Todo lo anterior, emitiendo todos los pronunciamientos favorables con los derechos inherentes a la estimación del recurso, con expresa condena en costas a la parte demandada.>>

Como fundamento de la pretensión ejercitada, alegaba la actora en la demanda, los siguientes hechos y argumentos jurídicos, que se sintetizan en la sentencia apelada:

<< 1) Que no existe infracción urbanística e inexistencia de prueba de cargo para desvirtuar la presunción de inocencia; 2) Nulidad por prescindir del procedimiento legalmente establecido: por indebida acumulación de las comunicaciones previas sin notificación al interesado causante de indefensión, por falta de traslado del primer acta de visita de inspección y por no haber hecho uso de la facultad concedida en el artículo 266.3 de la Ley 13/2015 de 30 de marzo ; 3) Calificación de la infracción como leve y por tanto prescrita; 4) Falta de motivación en la graduación de la sanción determinante de nulidad o anulabilidad del procedimiento y error en el cálculo de la valoración económica establecida por la Administración. .>>

Por su parte, el Ayuntamiento demandado se opuso en base a las siguientes alegaciones:

<< que queda acreditado en el expediente administrativo que los actores carecían de título habilitante para las obras ejecutadas; que no se han acumulado las comunicaciones previas y que se realizó la inspección que a la administración le faculta el artículo 266.4 de la LOTURM; que no existe caducidad ya que el artículo 295 de la LOTURM establece el plazo que tiene la Administración para resolver el procedimiento sancionador; que el Decreto de incoación recoge los motivos y fundamentos objeto de apertura; que la administración no tenía que requerir nada; que la infracción no puede calificarse de leve ya que se trata de una reforma integral de la vivienda; que la imposición de la sanción está motivada al justificar que no existe circunstancias modificativa de la responsabilidad para atenuar la responsabilidad al grado mínimo, ya que ni han legalizado las obras y tampoco han restituido la situación al estado anterior; que la valoración económica de la obra se ha realizado conforme al artículo 287 a) de la LOTURM. >>

La sentencia ahora apelada, pone de manifiesto, en primer lugar, que la parte recurrente en ningún momento ha negado los hechos que se le imputan y que la administración no ha acumulado las comunicaciones previas presentadas en 2018 y 2019, sino que fruto de las actuaciones inspectoras realizadas se determinan las obras ejecutadas y si aquellas comunicaciones le sirven de título habilitante.

Asimismo, se declara la corrección del procedimiento tramitado y rechaza que el expediente haya caducado.



En cuanto al fondo, se considera que no existe error en la tipificación de la infracción y concluye que los hechos declarados probados en la resolución no pueden entenderse subsumidos ni en el apartado tercero del artículo 285 de la LOTURM ni en el apartado segundo e), último inciso de dicho precepto.

Transcribe el artículo 285.2 e) que define que se considera infracción grave y frente a las alegaciones de la actora de que se trata de obras menores y que deben calificarse de leves opone el informe de los Servicios Técnicos Municipales de fecha 25 de marzo de 2021 y señala que las obras realizadas y constatadas por el Técnico Municipal y descritas en dicho informe no coinciden con las expresadas en la comunicación previa, sin que el contenido de dicho informe haya sido desvirtuado por prueba alguna. Igual argumento sirve a la Juzgadora de instancia para desestimar la alegación de error en la valoración de las obras.

Por lo que se refiere a la sanción impuesta se aclara que a resolución sancionadora motiva la imposición de la sanción en grado medio, considerando acertado el argumento de que la imposición del grado mínimo exigiría o bien la ausencia de circunstancias de agravación y la presencia de otras que la atenuaran, o la falta de motivación del concreto porcentaje que se aplica, lo que no concurre en el presente supuesto.

Finalmente, también se rechaza la alegación de falta de motivación.

SEGUNDO.- La parte actora, en su apelación dice impugnar los fundamentos segundo a quinto de la sentencia apelada, además del fallo. Para ello, da por reproducida su demanda y en concreto el resumen fáctico de su hecho primero llamando la atención del Tribunal que el origen del procedimiento sancionador se encuentra en las obras realizadas por su vecino de la planta superior de la vivienda que al reparar el balcón modificó la fachada, haciéndose necesario la modificación de la planta baja de su propiedad para mantener la estética del edificio.

Mantiene que fue la instalación de un andamio de 6 metros por su vecino -innecesaria para la planta baja- lo que determinó la incoación del expediente sancionador. Las obras finalizaron el 3 de marzo de 2019, por lo que las fotografías aportadas al expediente son necesariamente anteriores a la que se señala como fechas de inspección o de apertura del expediente (21/02/2020 y 26/11/2020). Insiste en que dicho expediente fue erróneo y terminó caducado

Puntualiza que el solado exterior de la vivienda nunca se reformó y ello evidencia el error del supuesto informe de inspección que habla de reforma integral interior.

Al hilo de lo manifestado en el fundamento segundo de la sentencia, no se niega la ejecución de unas obras, pero no cabe calificarlas como actos de



construcción ni edificación, pues considera que no tienen tal carácter el cambio de un estucado, alicatado de baño, sustitución de aparato sanitario, cambio de pavimento interior o la carpintería de una vivienda. Estos actos además estaban amparados por dos títulos habilitantes por lo que no cabe hablar de infracción y en cualquier caso, sería leve.

En contra de lo razonado en la sentencia estima que el hecho de que la facultad inspectora dimane de un oficio no justifica que se hayan acumulado ambas comunicaciones previas para ser objeto de sanción en el procedimiento administrativo, sin seguir los trámites previsto en el art. 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Estima que con esta actuación se le ha causado indefensión por que cualquier actuación sancionadora derivada de la comunicación de 2018, en el momento de producirse presuntamente la inspección, estaría caducada conforme el artículo 295 de la LOTURM y de ser constitutiva de infracción, como sería leve, estaría prescrita.

No se puede colegir como hace la sentencia de que la actora conocía la inspección cuando no consta que se cumpliera la obligación de levantar acta y no pueden tener presunción de veracidad. Por otro lado, no se comunicó ni se accedió a la vivienda.

Las obras descritas en el fundamento tercero de la sentencia son todas ellas obras menores y no constituyen “reforma” en la definición que hace el antiguo Ministerio de Fomento, y actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por cuanto no afectan a ningún elemento estructural. Se reconoce que se ha conservado la tabiquería y en consecuencia no se trata de una reforma

Por el Juzgador de instancia no se ha tenido en cuenta la Orden N.º 8416 de 13 de diciembre de 2017, de la Consejería de Presidencia y Fomento, de aprobación de la Instrucción relativa a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística regulados en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia

En cuanto a la valoración de las obras, frente a lo mantenido en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia, alega que sí se aportó prueba contradictoria consistente en un certificado sobre el precio de ejecución obrante al folio 66 del expediente.

Añade que la vivienda no tiene más de 74 m² (página 27 del expediente administrativo), y que la parte superior pertenece a otro propietario por lo que nunca podría haber 108,56 m² de fachada como se pretende.

Atendiendo a la literalidad del artículo 287 LOTURM el valor aportado es perfectamente válido por ser el valor de mercado.

En cualquier caso, la valoración realizada es errónea por haber unido indebidamente los dos expedientes relativos a las dos comunicaciones previas, ni se han descontado los que si fueron declarados



Sobre la graduación de la sanción la sentencia no interpreta correctamente la STSJ de Murcia N.º 785/2015, de 25 de septiembre, que cita, pues siguiendo lo razonado en la misma dado que la resolución sancionadora no facilita motivación alguna por lo que debería imponerse en su grado y cuantía mínima. Por otro lado, frente al supuesto resuelto por aquella sentencia, en este caso si concurren circunstancias atenuantes.

Por lo expuesto solicita se dicte sentencia por la que estime íntegramente el presente recurso de apelación, dictándose resolución por la que se declare:

- Que las comunicaciones previas efectuadas son conforme a las obras realizadas o, en su defecto, la inexistencia de elementos probatorios suficientes que permitan desacreditar la presunción de inocencia de los recurrentes, por aplicación del principio “in dubio pro reo”.

- Subsidiariamente, declare el expediente nulo de pleno derecho por prescindir del procedimiento legalmente establecido.

- Más subsidiariamente, se califique la infracción investigada como leve, encontrándose, por tanto, prescrita conforme a la Ley 13/2015.

- En su defecto, se declare el expediente nulo por falta de motivación o anulable.

- En defecto de todo lo anterior, se sancione con el 20% de la valoración de la obra objeto de la infracción, que se calculará a criterio del Juzgador.

Todo lo anterior, emitiendo todos los pronunciamientos favorables con los derechos inherentes a la estimación del recurso de apelación, con expresa condena en costas de las dos instancias a la Administración recurrida.

El Ayuntamiento de Cartagena, por su parte, se opone al recurso y mantiene que la sentencia apelada es ajustada a derecho en todas sus consideraciones por lo que debe ser confirmada.

TERCERO.- Se aceptan los hechos y fundamentos de derecho de la sentencia recurrida que esta Sala comparte plenamente haciéndose innecesaria su reiteración, haciendo constar, asimismo, que en atención a la cuantía de la sanción de multa, inferior al límite de 30.000 € fijados en la ley para recurrir en apelación no podrá ser objeto del presente recurso.

La Sala debe examinar como cuestión previa, y de obligado cumplimiento, por ser de orden público procesal, si existe o no cuantía para la admisión del presente recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en los art. 81.1.a) y 41.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción, ya que no nos encontramos ante una inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, sino ante una desestimación del mismo, de forma que el criterio para examinar si procede o no la apelación vendrá determinada por la cuantía del recurso.





Conforme a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, la fijación de la cuantía puede ser efectuada en cualquier momento, incluso de oficio, por el órgano jurisdiccional, ya que se trata de una materia de orden público, máxime cuando determina la procedencia o improcedencia del recurso de apelación, pues es claro que no puede dejarse al arbitrio de quien pretende el acceso a la apelación alterar el régimen de recursos establecidos en la Ley porque, sin el minucioso control del Juzgador en la instancia y de la Sala, al decidir sobre la admisión del recurso o como cuestión previa al examen del fondo de la apelación (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 1999, de 18 de marzo de 1999 y de 9 de diciembre de 1999), quedarían sin aplicación las reglas de excepción que establece el artículo 81.1.a) de la Ley Jurisdiccional, a cuyo tenor: "Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo serán susceptibles de recurso de apelación, salvo que se hubieran dictado en los asuntos siguientes: a) Aquellos cuya cuantía no exceda de dieciocho mil euros...".

El Tribunal Supremo, entre otras muchas en Sentencia de 17 de julio 2007, ha señalado que el derecho de protección jurídica que garantiza el art. 24 de la Constitución como proyección del reconocimiento como derechos fundamentales del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho de defensa, siguiendo las directrices jurisprudenciales expuestas en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de octubre de 1992 (caso de Geouffre de la Pradelle contra Francia), en interpretación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derecho Humanos, exige del legislador que contribuya a establecer un sistema coherente y claro en la determinación de las reglas procedimentales que disciplinan los recursos jurisdiccionales, que responda a un justo equilibrio entre los intereses de los ciudadanos y la Administración de Justicia, con el objeto de procurar que la utilización de estos mecanismos procesales, que constituyen instrumentos necesarios para asegurar la satisfacción de los derechos e intereses legítimos, no se dificulte con la imposición de reglas obstaculizadoras enervantes, carentes de justificación. Pero ello no supone que pueda admitirse la interposición del recurso formulado, cuando la cuantía del recurso es inferior a la prevista legalmente.

El acto impugnado acumula dos procedimientos, el sancionador y el de restablecimiento de la legalidad urbanística. La sanción es evidente que es inferior a 30.000 euros, sin embargo la demolición, según criterio de esta Sala debe ser valorado según criterio reiterado de esta Sala, en el valor de la obra realizada que es la que habría que demoler.

Aunque la actora haya acumulado ambas pretensiones anulatorias y de conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 de la LJCA, en el supuesto de acumulación la cuantía vendrá determinada por la suma del valor





económico de las pretensiones objeto de aquellas sin embargo "no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de casación o apelación"

No se entrará a conocer, por ello, las alegaciones dirigidas a impugnar únicamente la sanción, como es la referida a la cuantía de la misma y el porcentaje a aplicar para su determinación

CUARTO.- En cuanto al resto, como ya hemos adelantado el recurso de apelación debe ser íntegramente desestimado, confirmando la sentencia apelada por sus acertados fundamentos jurídicos que esta Sala comparte íntegramente.

Pese a la insistencia del apelante queda meridianamente claro que no se acumulan las comunicaciones previas practicadas por la misma, estamos ante un expediente sancionador iniciado por la Administración al comprobar la ejecución de unas obras sin contar con título habilitante.

Como de forma detallada y precisa señala la Juzgadora de instancia, el procedimiento sancionador se incoa con el Decreto de fecha 29 de diciembre de 2020 en el que se transcribe literalmente el informe técnico de fecha 18 de diciembre de 2020, Decreto que se notifica correctamente a la parte recurrente y frente al que ésta realiza las alegaciones que estimó convenientes, de las que fácilmente puede colegirse que ya desde el inicio la parte es conocedora de la existencia de dicho informe y de que éste es consecuencia de la inspección de obras resultantes de las comunicaciones previas presentadas; por tanto, ninguna vulneración ni indefensión se advierte, ni de la falta de traslado del informe, en cuanto que su contenido es reproducido en el Decreto de incoación, ni por el hecho de que el Ayuntamiento no haya hecho uso del requerimiento previsto en el artículo 266.3 de la Ley 13/2015, ya que en cualquier caso dicho precepto fija la facultad que tiene la administración para efectuar dicho requerimiento pero el no ejercicio de ésta facultad en ningún momento excluye o inhabilita la obligación de aquélla para proceder a la inspección de las obras a fin de comprobar que se han realizado conforme al contenido de la comunicación previa y que el mismo precepto le exige en el apartado 4.

Y añade que tampoco existe obstáculo alguno en proceder a la inspección conjunta de las obras declaradas en las dos comunicaciones previas

A la alegación de caducidad no cabe otra respuesta que la expresada en la sentencia, que esta Sala también hace suya. El plazo de caducidad de un año se refiere a la tramitación del expediente sancionador y el cómputo se inicia cuando este se incoa y termina cuando se notifica la resolución que le pone fin.



Del mismo modo, el que la Administración no indique al interesado que tenga obligación de solicitar licencia en los quince días de la comunicación previa no significa que la misma no pueda ejercitar sus potestades de inspección ni sancionadoras si se constata que incumpliendo lo manifestado en aquella comunicación previa se han realizado otras obras distintas para las que la misma no resulta suficiente.

El problema no es si las obras comunicadas requerían licencia, sino que las obras realizadas exceden en mucho de las comunicadas y por tanto no le sirven de soporte legal.

Que las obras no quedan amparadas por dichas comunicaciones resulta evidente de la simple lectura de dichas comunicaciones. La cuestión queda perfectamente resuelta por la Juzgadora de instancia que es la encargada de valorar la prueba practicada sin que se haya acreditado que la misma haya incurrido en error o arbitrariedad al realizar dicha valoración.

Lo mismo ocurre con las mediciones y la valoración de las obras o la calificación de la infracción, que además deben quedar fuera de la apelación por las razones de cuantía que han quedado indicadas.

QUINTO.- En razón de todo ello procede desestimar el recurso de apelación formulado, confirmando íntegramente la sentencia apelada por sus propios fundamentos; con imposición de costas a la apelante, aunque limitadas a un máximo de 2000 euros por todos los conceptos, más el IVA correspondiente en el caso de ser preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional.

En atención a todo lo expuesto, Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

F A L L A M O S

Desestimar el recurso de apelación interpuesto por [REDACTED], contra la sentencia n.º 260/22, de 30 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena, que desestima el recurso contencioso administrativo tramitado como procedimiento ordinario n.º 746/2021, que se confirma íntegramente; con imposición de costas a la apelante, aunque limitadas a un máximo de 2.000 euros por todos los conceptos, más el IVA correspondiente en el caso de ser preceptivo.

La presente sentencia solo será susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de





conformidad con lo previsto en el art. 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el art. 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el art. 86.3 podrá interponerse, en su caso, recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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.

