

Expte.

DI-1295/2010-10

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente  
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA  
Plaza del Pilar, 18  
50001 Zaragoza**

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 3-08-2010 se presentó queja de carácter individual.

**SEGUNDO.-** En la queja presentada se exponía :

*“... que el día 30 de Julio recibió notificación del servicio de disciplina urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza donde le informaban de una multa por un valor de 3.005.06 euros por una infracción urbanística leve.*

*El interesado expone que como ya expuso en el expediente 953/2010-10, las obras que realizó en su casa correspondían a unas obras menores, ya que nunca ha realizado ninguna modificación de tabiques...”*

**TERCERO.-** Asignada su tramitación al Asesor D. Jesús D. López Martín, se realizaron las siguiente actuaciones de instrucción :

1.- Con fecha 6-08-2010 (R.S. nº 7761, de 13-08-2010) se solicitó información al AYUNTAMIENTO de ZARAGOZA sobre la cuestión objeto del expediente, y en particular :

1.- Informe sobre la justificación de haber impuesto sanción en el Expediente 467301/2010, habida cuenta de que por el interesado se había solicitado licencia sobre el exceso (cambio de puerta de cocina) no contemplado en la primera licencia de obras menores exhibida levantarse atestado por la Policía Local, y las pruebas obrantes, o justificación, por parte de esa Administración de por qué no considera atendido el requerimiento que fue hecho al interesado de fecha 9-04-2010, por la licencia de obras menores comunicadas solicitada con nº de entrada 70175/2010.

2.- En fecha 8-10-2010, recibimos informe municipal, del Servicio de Disciplina Urbanística, fechado en 14-09-2010, que nos decía :

*“Que la licencia de obra menor aportada por la interesada al acuerdo de incoación no amparaba las obras constatadas por Policía Local.*

*Dicha circunstancia fue notificada a la interesada en el Punto Segundo el acuerdo de imposición de la sanción de 15/07/2010, donde dice:*

*"Desestimar las alegaciones presentadas, dado que las licencias de obras menores aportadas no recogen parte de las obras descritas por la Policía Local (tabiquería), obras que requieren para su legalización licencia de obra mayor. Ello no obstante, en el caso de que con posterioridad a esta imposición se solicite la correspondiente licencia, puede solicitar la revocación."*

*En base a ello, no ha quedado acreditado el cumplimiento de legalización efectuado con fecha 8/04/2010."*

**CUARTO.-** De los antecedentes obrantes en esta Institución, en precedente Expediente tramitado con referencia DI-953/2010, resulta :

**4.1.-** En una primera respuesta a la queja presentada y que dio lugar al citado Expte. DI-953/2010, desde esta Institución se dirigió escrito, de fecha 9-06-2010, al presentador de la misma, en el que se le decía :

*"En relación con la queja presentada por Ud. y a la que ha dado número de referencia arriba indicado, a la vista de la exposición de la misma, y de la documentación aportada, a los efectos de determinar la procedencia o no de su admisión a trámite, le rogamos tenga a bien aclararnos lo siguiente :*

*En la descripción de hechos de la denuncia de la Policía Local, se ponía de manifiesto que en su vivienda se estaban realizando obras " .... en tabiquería -y colocar puerta cocina- alicatado, etc. .... sin presentar la correspondiente licencia municipal de obras".*

*En la misma exposición de la queja Ud. habla de haber cambiado el marco de una puerta, y sin embargo, en la solicitud de la licencia de obras menores que Ud. presentó al Ayuntamiento en fecha 15-02-2010, sólo se hablaba de "cambiar tubería de agua y embaldosar cocina". Y el propio presupuesto del que nos adjuntan copia habla de obras de reforma en baño, además de en cocina.*

*Parece, pues, que sí hay, tal como afirma la Resolución municipal, de 8-04-2010, que les ha sido notificada, obras para las que no tenían solicitada licencia, en cuyo caso estaría justificada la resolución recibida.*

*Rogamos nos concreten, con toda precisión, qué obras son las efectivamente realizadas, y si las hubo no amparadas por la licencia solicitada para (estrictamente) "cambiar tubería de agua y embaldosar cocina", consideramos que sería lo procedente cumplimentar el requerimiento que les ha sido hecho por la Resolución municipal, solicitando licencia para las no amparadas por aquella licencia, para no dar lugar a la imposición de sanción."*

**4.2.-** Tras comparecencia del presentador de la queja ante esta Institución, en la que nos manifestó que la única obra ejecutada y no amparada por la descripción recogida en la solicitud presentada en fecha 15-02-2010, había sido el cambio de marco de la puerta de la cocina, desde esta Institución se le aconsejó solicitara licencia expresa para dicho cambio, solicitud que se nos acreditó haber cumplimentado mediante nueva petición de licencia de obras menores comunicadas, con nº 70175, de fecha 21-06-2010.

**4.3.-** Recibida por el interesado notificación de la resolución de fecha 3-06-2010, del Coordinador General del Área de Urbanismo, Vivienda, Arquitectura y Medio Ambiente y Gerente de Urbanismo, por la que se acordaba incoar Expediente Sancionador, con nº expte. 467.301/2010, desde esta Institución, mediante escrito de fecha 25-06-2010, se le aconsejó :

*“En relación con la notificación municipal que nos adjunta, de incoación de Expediente sancionador (Expte. 467.301/2010), nos permitimos aconsejarle que, dentro del plazo de audiencia de diez días que se le da en apartado Cuarto de la resolución de 3-06-2010, así como en relación con el requerimiento anterior (de fecha 8-04-2010) para que solicitase la preceptiva Licencia, presente en Registro del Ayuntamiento, dirigido al Servicio de Disciplina Urbanística, un escrito, exponiendo haber solicitado ya (con fecha 21-06-2010) la preceptiva licencia de obras que se le requería (para el cambio de puerta de cocina), adjuntándoles copia de la misma, y solicitando el sobreseimiento del Expediente sancionador por haber ya solicitado la licencia dentro del plazo de dos meses dado por la resolución de 8-04-2010, conforme a lo requerido por ese Ayuntamiento.”*

**4.4.-** En fecha 15-07-2010, por el Coordinador General del Área de Urbanismo, Vivienda, Arquitectura y Medio Ambiente y Gerente de Urbanismo, se adoptó la siguiente resolución, en antes citado Expediente sancionador 467.301/2010 :

**“PRIMERO.-** Imponer a Dª R.... G.... G..... una multa de 3.005,06 € por la comisión de una infracción urbanística LEVE consistente en reforma de piso (en lo que excede de la licencia de obras menores 66869/10) en María Domínguez Remón 4 -3º Dcha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274b) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

*La multa que en este acto se impone se ajusta a las cuantías máxima y mínima señaladas en el artículo anteriormente citado y ha sido determinada conforme a los criterios establecidos en la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (artículo 274), Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículo 131.3), Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado mediante Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (Capítulo II del Título III) y, tratándose de infracciones leves, conforme asimismo a las reglas señaladas en el apartado primero, 1, de la resolución que incoó el procedimiento sancionador.*

**SEGUNDO.-** Desestimar las alegaciones presentadas, dado que las licencias de obras menores aportadas no recogen parte de las obras descritas por la Policía Local (tabiquería), obras que requieren para su legalización licencia de obra mayor. Ello no obstante, en el caso de que con posterioridad a esta imposición se solicite la correspondiente licencia, puede solicitar la revocación.

**TERCERO.-** Dar traslado:

A los interesados.

*A la Unidad de Gestión de Ingresos Urbanísticos para que inicie el correspondiente procedimiento recaudatorio de la multa impuesta. La cantidad que pudiera ingresar el Ayuntamiento como consecuencia de la multa que en este acto se impone deberá afectarse a actividades urbanísticas, de conformidad con el artículo 274b) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.”*

La precedente resolución dio lugar a la presentación de la queja que nos

ocupa en el presente Expediente DI-1295/2010, y a la vista de los precedentes expuestos es por lo que, en nuestra petición de información al Ayuntamiento hacíamos referencia al consejo dado al interesado desde esta Institución, en el Expte. DI-953/2010 :

*“... a la vista del requerimiento de 9-04-2010 (Expte. 467.301/2010) que se había hecho al interesado para que, en el plazo de dos meses, solicitase Licencia para lo que excediera de la de obras menores solicitada con nº de entrada 66869/2010, lo que nos acreditó haber hecho mediante la solicitada con nº de entrada 70175/2010, para el cambio de puerta de cocina.*

*A pesar de lo cual se incoó expediente sancionador, y según notificación que nos adjunta se le ha impuesto sanción por Resolución de 16-07-2010.”*

**4.5.-** Nos consta acreditada la presentación a ese Ayuntamiento, en fecha 5-08-2010, de instancia dirigida al mismo, en el que se solicitaba :

*“... al Servicio de Disciplina Urbanística la revisión del expediente nº 467.301/2010 por los motivos siguientes :*

*1º.- Que en ningún momento se ha hecho ningún trabajo de tabiquería en la Calle María Domínguez Remón nº 4, 3º Derecha, sólo se cambiaron tuberías desagües y la puerta de la cocina por estar en mal estado, y tenemos los permisos al día para el cambio de la puerta, que es lo que vió la Policía Local.*

*2º.- Nos sentimos como ciudadanos de Zaragoza totalmente perjudicados, con los permisos de obras regularizados y multados por unas obras no realizadas.”*

## **II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS**

**PRIMERA.-** En los antecedentes que hemos relatado, obrantes en el Expediente DI-953/2010, queda de manifiesto que, desde esta Institución, tratando de apoyar el cumplimiento de la legalidad administrativa, desde el primer momento, se aconsejó al presentador de la queja la regularización de la situación jurídico-administrativa de las obras que efectivamente hubiera realizado en su vivienda, y puesto que la Licencia de Obras Menores solicitada con nº 66869/2010 ( para *“cambiar tubería de agua y embaldosar cocina”*) no amparaba el cambio de puerta de la cocina, se le aconsejó solicitase licencia para este cambio, lo que nos consta hizo al solicitar nueva licencia de obras menores, ésta con nº 70175/2010 (para *“cambiar puerta de cocina”*).

Consideramos, a la vista de la descripción de los distintos tipos de obras menores sujetas a procedimiento comunicado que se recoge en el propio impreso municipal, que las obras ejecutadas que nos han sido descritas por el presentador de la queja, encajan en la descripción citada cuando ésta, en relación con viviendas, habla de *“obras de reforma parcial no estructural de reparación, renovación, modificación o sustitución de solados, techos, paredes, escayolas, chapados, instalación de fontanería, electricidad, calefacción, saneamiento y otros (pintura, estucado y demás revestimientos y carpintería interior), en las que concurren las circunstancias siguientes :*

- No impliquen la modificación sustancial de uso de vivienda ni se modifique el número de unidades de viviendas.*
- No afecten, modifiquen o incidan en elementos comunes especialmente*

*estructura y conductos generales, ni en el aspecto exterior de las edificaciones; ni se sobrepasen las sobrecargas con las que fueron calculados.*

*- No se trate de edificaciones fuera de ordenación o de edificios y conjuntos protegidos.*

*- Estarán incluidas en este supuesto las que reuniendo las circunstancias anteriores tengan por objeto la supresión de barreras arquitectónicas, que permitan convertir las viviendas en accesibles o practicables.”*

El atestado de denuncia de la Policía local, base única del expediente sancionador municipal tramitado, hablaba de obras “*consistentes en tabiquería –y colocar puerta cocina- alicatado, etc.*”, lo que, en principio, por entender que encajaba en “*obras de reforma parcial no estructural de reparación, renovación, modificación o sustitución de solados, ..... paredes, .... instalación de fontanería, ..... saneamiento y otros ( .... demás revestimientos y carpintería interior)*”, nos llevó a aconsejar al presentador de la queja que solicitase licencia de obra menor para la colocación de la puerta de cocina, puesto que ésta no aparecía citada expresamente en la licencia solicitada con nº 66869/2010, cumplimentándose con la solicitud nº 70175/2010.

**SEGUNDA.-** Dicho lo anterior, consideramos que el informe del Servicio de Disciplina Urbanística, remitido a esta Institución, se limita a afirmar que las obras ejecutadas no están amparadas por las licencias de obras menores aportadas, y que éstas no recogen parte de las obras descritas por la Policía Local (tabiquería), añadiendo, a lo dicho en informe policial, que éstas requieren para su legalización licencia de obra mayor, pero no justifica dicha conclusión, con la descripción detallada de las obras realizadas y por qué éstas precisan de licencia de obra mayor y exceden de las susceptibles de ampararse en las licencias de obras menores aportadas.

El presentador de la queja, en sus repetidas comparecencias ante esta Institución siempre ha mantenido que no ha hecho otras obras que las que ha definido en las dos Licencias de obras menores solicitadas.

Sin embargo, el expediente sancionador, a partir del sólo texto de la denuncia policial (que, repetimos, sólo habla de obras “*consistentes en tabiquería –y colocar puerta cocina- alicatado, etc.*”) concluyó que las obras ejecutadas excedían de las autorizadas por Licencia de Obra menor nº 66.869/2010, y que requerían para su legalización de Licencia de Obra Mayor.

Entendimos en su momento, a tenor de lo manifestado por el presentador de la queja, y por ello se aconsejó en tal sentido al mismo, que las obras de tabiquería a que aludía la denuncia policial eran las imprescindibles para el cambio de marco de la puerta de cocina, y, a nuestro juicio, éstas son subsumibles en el tipo de “obras menores” solicitada y aportada a esa Administración, por lo que debería concluirse que las obras estarían legalizadas, y procedería la revocación de la sanción impuesta.

Si el Servicio de Disciplina Urbanística concluye que las obras ejecutadas requieren de Licencia de Obra Mayor, a juicio de esta Institución debería constar en Expediente un Informe técnico que, a la vista de los antecedentes del edificio y de la

concreta vivienda, acreditase las modificaciones estructurales que se han comprobado y que justifican la exigencia de Licencia de obra mayor, en definitiva, por qué no se admite para las mismas su consideración como “reforma parcial no estructural de modificación o sustitución de paredes y carpintería interior”, amparadas por la aportada licencia de obra menor.

**TERCERA.-** Por otra parte, si las obras ejecutadas son las que, reiteradamente, ha venido manteniendo ante esta Institución el presentador de la queja, a falta de ese Informe técnico que consideramos debería constar en el Expediente Sancionador, y que cuantificase el valor de la obra realizada, la cuantía de la sanción impuesta (3.005'06 Euros), aun estando comprendida entre los límites legales de las aplicables a infracciones leves, parece desproporcionada con la entidad de aquéllas.

Debemos recordar aquí, que en la resolución de incoación del Expediente Sancionador, en su apartado Primero, se decía que la multa se establecería de acuerdo con las siguientes reglas, salvo lo que resultase de la instrucción del procedimiento :

*“- Si en el momento de la imposición no ha sido solicitada la preceptiva licencia, la multa ascenderá a 6000 € (si se trata de obras mayores u ocupación de edificio) o 600 € (si se trata de obras menores).*

*- Si en el momento de la imposición ha sido solicitada la preceptiva licencia, la multa consistirá en un porcentaje del presupuesto de contrata que figure en la solicitud de licencia (1 % si la solicitud es anterior a la denuncia; 3 % si la solicitud es posterior a la denuncia; 5% si la licencia ha sido denegada).*

*- En todo caso, la multa no podrá ser inferior a 600 €.”*

A falta, en expediente sancionador, de un Informe técnico acreditativo de la justificación de ser exigible la licencia de obra mayor, desde esta Institución consideramos que las obras denunciadas debieran ser consideradas obras menores, legalizables por mera solicitud de la Licencia de Obras menores comunicada, y en tal caso, con arreglo a las reglas anteriores, parece que la sanción procedente no debería exceder de los 600 €, en razón de ser ésta la mínima aplicable, y porque la solicitud de la Licencia nº 70.175/2010, lo fue en fecha 21-06-2010, algunos días más tarde de la adopción de la Resolución de imposición de la sanción (de fecha 3-06-2010).

**CUARTA.-** En todo caso, si se justificase técnicamente por los Servicios municipales la exigibilidad de la Licencia de Obras Mayores, la propia resolución sancionadora impuesta recoge la posibilidad de revocación de la sanción, si se solicitase la Licencia, lo que consideramos acorde con el carácter leve de la infracción, al ser las obras legalizables. Y, por tanto, también debe ser susceptible de revocación la sanción, con mayor fundamento, si no se ha justificado técnicamente en el expediente sancionador tramitado la concurrencia de las circunstancias que justifican la exigencia de Licencia de Obra Mayor, y ante lo que estamos realmente es ante meras obras menores.

### III.- RESOLUCION

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito

**Hacer SUGERENCIA formal al AYUNTAMIENTO de ZARAGOZA , para que,**

1.- Con carácter general, en los Expedientes sancionadores incoados por infracción urbanística, cuando se compruebe la existencia de alguna previa solicitud y otorgamiento de licencia de obras menores comunicadas, si las obras realmente ejecutadas exceden, a juicio de la Policía Local, o de la inspección urbanística, de las amparadas por dicha Licencia, se recabe de los servicios técnicos de inspección urbanística, un Informe descriptivo completo sobre las obras efectivamente realizadas, a partir de los antecedentes obrantes sobre el estado anterior, y una valoración de las mismas, para justificar la conclusión de que las mismas requieren Licencia de Obra Mayor, dado que para ser exigible ésta, las obras efectivamente realizadas, o bien, no deben implicar *“... la modificación sustancial de uso de vivienda ni se modifique el número de unidades de viviendas”*, o no deben afectar, modificar o incidir *“... en elementos comunes especialmente estructura y conductos generales, ni en el aspecto exterior de las edificaciones; ni se sobrepasen las sobrecargas con las que fueron calculados”*.

2.- Por lo que respecta al caso concreto, y salvo que se acredite por informe técnico municipal, con los antecedentes disponibles sobre la situación o estado anterior, la concurrencia, en las obras efectivamente realizadas, de las circunstancias que hacen exigible la Licencia de Obra Mayor, y a las que antes hemos hecho referencia, sugerimos se revoque la sanción impuesta, o a lo sumo se reduzca a la cuantía mínima legalmente prevista (600 €), por haberse solicitado la licencia de legalización con fecha posterior a la adopción de la resolución de imposición de la sanción, y por ser la mínima, en todo caso.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, y, en este último caso, las razones en que funde su negativa.

**3 de febrero de 2011**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**