

**EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**Recurso n.º 470/1986. Sentencia n.º 102 (10-2-1987)**  
**Expediente: 229.748/1984**

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.**

INFRACCIÓN URBANÍSTICA (INCUMPLIMIENTO MEDIDAS CORRECTORAS).  
Necesidad de proyectos. Reducción de niveles de contaminación atmosférica.

Sanción económica. (Multa coercitiva).

Reformatio in pejus.

Ilmos. Sres. MAGISTRADOS  
PRESIDENTE D. Antonio Cano Mata (Ponente)  
D. Rafael Galbe Pueyo D. Javier Casamayor Pérez

En Zaragoza, a diez de febrero de mil novecientos ochenta y siete.

Son objeto de impugnación los acuerdos de la Corporación demandada de 26 de noviembre de 1985 y 4 de abril de 1986, sobre imposición de multa, requerimiento de adopción de medidas correctoras y otros extremos.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

1.º - RESULTANDO: Que de lo actuado derivan los siguientes antecedentes:

A) La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, por resolución de 26 de noviembre de 1985, impuso a la sociedad actora una sanción de 100.000 pts. por incumplimiento de anteriores acuerdos municipales, al mismo tiempo que le requería para que en plazo de dos meses adoptase las medidas correctoras oportunas para reducir los niveles de contaminación que producía la empresa «R. y E. S.A.».

B) Deducido recurso de reposición contra el anterior acto, fue desestimado el 4 de abril de 1986.

2.º - RESULTANDO: Que previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción de los expedientes administrativos, la sociedad actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia «...por la que se declare no ser conforme a derecho la resolución municipal recurrida de 4 de abril de 1986, la anule y deje sin efecto tanto en cuanto se refiere a la sanción que impone con en cuanto a las medidas diferentes de las acordadas en la resolución de 26 de noviembre de 1985 que por lo demás confirma, y la suspensión del requerimiento e iniciación del expediente a que se refieren sus acuerdos segundo y tercero hasta tanto no determine cuales han de ser concretamente las medidas correctoras que ha de adoptar la sociedad recurrente, y

ésta no dé cumplimiento a las mismas una vez requerida para efectuarlo».

3.º - RESULTANDO: Que el Ayuntamiento de Zaragoza, en su contestación a la demanda, suplicó la desestimación del recurso.

4.º - RESULTANDO: Que recibido el recurso a prueba se declaró la pertinencia de la documental propuesta por la parte demandada.

5.º - RESULTANDO: Que finado el periodo probatorio se señaló para Vista el 4 del corriente mes de febrero, en cuyo día se celebró y en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos tras hacer un análisis de la prueba.

6.º - RESULTANDO: Que en la tramitación de este proceso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

VISTOS los preceptos legales invocados por las partes; los que por su especial aplicación a continuación se citarán; y:

1.º - CONSIDERANDO: Que se impugnan en este proceso los acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza, de 26 de noviembre de 1985 y 4 de abril de 1986, el primero de los cuales acordó - literalmente-: «PRIMERO. - Sancionar a R.E.S.A. titular de la actividad de fundición sita en... de esta ciudad con multa de 100.000 pts. por incumplimiento de los acuerdos de la Alcaldía de 31-5-84 y 26-10-84, en los que se le requería para la presentación de un proyecto de medidas correctoras para la reducción de los niveles de contaminación atmosférica a límites admisibles, al amparo de las atribuciones conferidas por el art. 25 de la Ley de 2-4-85, art. 83 y 85 del Decreto 6-2-75 y 38 del Reglamento de Actividades. SEGUNDO. - Requerir a la actividad denunciada para que en el plazo de dos meses adopte las medidas correctoras oportunas para la reducción de los niveles de contaminación, que, al menos, deberán asegurar que todas las emisiones procedentes de la industria se efectúan a través de un conducto único. Con apercibimiento de ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento, con arreglo a lo previsto en el art. 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo. TERCERO. - Iniciar la tramitación del oportuno expediente para la declaración de zona atmosférica contaminada, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 15 y ss. del Decreto de 6-2-75, habida cuenta que se han superado los niveles de inmisión fijados en su anexo I. CUARTO. - Dar traslado del presente acuerdo al Gobierno Civil de la Provincia y a la Diputación General de Aragón, a los efectos oportunos. QUINTO. - Comunicar asimismo el presente acuerdo a la A.de C. de F. del P., con domicilio en la C/... de esta ciudad».

2.º - CONSIDERANDO: Que entrando a estudiar el primero de los puntos que contiene el acuerdo -la sanción de 100.000 pesetas, la Sala tiene que limitarse a su confirmación. En efecto, por resolución de 31 de mayo de 1984, el Ayuntamiento de Zaragoza requirió a la sociedad actora para que en el plazo de 15 días presentase un proyecto de medidas correctoras para reducir los niveles de contaminación a límites admisibles; medidas que una vez

autorizadas por el Ayuntamiento deberían ser adoptadas en plazo máximo de un mes. Este acuerdo fue confirmado en Reposición del 26 de octubre del mismo año de 1984, pese a lo cual no se ha llevado a cabo. Sobre tal base, la multa coercitiva es uno de los medios jurídicos que tiene la administración para la ejecución de sus actos -artículos 104,107 y concordantes de la Ley de Procedimiento-, y como la medida se ha tomado por órgano competente, siendo la cuantía de la sanción proporcionada al ilícito administrativo es visto que -sin necesidad de mas razonamientos- procede la desestimación del recurso en este primer punto.

3.º - CONSIDERANDO: Que en la segundo de los extremos del acuerdo de instancia ahora impugnado, se viene a buscar la ejecución del acto originario de 31 de mayo de 1984, por el que se requirió a la sociedad actora para que redujese los niveles de contaminación de su factoría de fundición, sita en... de esta Ciudad, a límites admisibles. Esto es lo que se viene a reiterar en 25 de noviembre de 1985, y en cuanto a tal reproducción habrá que estar a lo que inicialmente se acordó por el Ayuntamiento de Zaragoza en los primitivos acuerdos que adquirieron firmeza. Sin embargo, la adición de que para la reducción de los niveles contaminación deberá asegurarse que todas las emisiones procedentes de la industria se efectúan a través de un conducto único...» constituye una declaración técnica cuyo cumplimiento estará en función del fin pretendido, que no es otro que el de reducir los niveles de contaminación. Es decir, que si técnicamente esta exigencia no resultase posible y útil, la admisión de otros medios para la reducción de los niveles de contaminación resultaría factible sin que -en consecuencia- la mención que se hace a un sistema de prevención pueda cerrar el camino a otros medios que resulten más lógicos o, técnicamente, más perfectos y viables.

4.º - CONSIDERANDO: Que en cuanto a los puntos Tercero, Cuarto y Quinto del acuerdo que estudiamos, ningún obstáculo jurídico existe para su ejecución que -además- no han sido expresamente impugnados por el actor.

5.º - CONSIDERANDO: Que la segunda de las resoluciones que se debaten es la dictada en reposición el 4 de abril de 1986, que no sólo viene a desestimar la impugnación sino a agravar la situación del recurrente, realizando en el apartado segundo unas adiciones no previstas en el anterior acuerdo y haciendo mención en el punto tercero a una situación de «resistencia» de la sociedad actora que aparece coactiva para el ejercicio de un derecho legítimo a recurrir administrativamente o judicialmente. Literalmente dice así: «PRIMERO. - Desestimar el recurso de reposición presentado con fecha 17 de enero de 1986 por D. A. R. G., en nombre y representación de R.E.S.A., contra el acuerdo de la M.I. Comisión de Gobierno de 26-11-85 por la que se le sancionaba con multa de 100.000 pts. por incumplimiento de los anteriores acuerdos de la Alcaldía Presidencia de 31-5-84 y 26-10-84 en los que se le

requería para la presentación de proyectos de medidas correctoras para la reducción de los niveles de contaminación atmosférica a niveles admisibles, al no haber variado las circunstancias que lo activaron que no resultan desvirtuadas por las alegaciones del recurrente. SEGUNDO. - Confirmar, en consecuencia, en sus propios términos la resolución impugnada requiriendo nuevamente a la actividad denunciada para que en el plazo de un mes adopte las medidas correctoras oportunas para la reducción de los niveles de contaminación, cerrando al menos, puertas, tragaluces y huecos abiertos con la estructura del edificio, de forma que las emisiones de la industria se efectúen a través de conductos adecuados, en virtud de las facultades conferidos por la Ley 71/1985 de 2 de abril, para la protección del medio ambiente y art. 36 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. TERCERO. - Remitir el expediente a la Diputación General de Aragón con propuesta de la sanción máxima legalmente admisible por resistencia en la instalación de elementos correctores, según lo previsto en los arts. 12 y 13 de la Ley 30/72 de 22 de diciembre, 87 del Decreto 833/75 de 6 de febrero y Decretos 2596/82 de 24 de julio y 539/84, de 8 de febrero, de traspaso de funciones en materia de industria».

6.º - CONSIDERANDO: Que dicho acto —el de 4 de abril de 1986— debe entenderse inoperante y nulo, en cuanto a la aplicación que en el mismo se hace de la «reformatio in pejus», principio jurídica cuya aplicación no puede apoyarse en los artículos 93 y 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ni mucho menos en la Constitución cuyo artículo 9.º proclama la aplicabilidad del principio de Seguridad Jurídica, esto es así, porque: A) El sistema de recursos administrativos no se ha establecido para proteger a la Administración sino como una garantía del ciudadano. Este carácter debe primar sobre cualquier otro, so pena de olvidar —reiteradamente— la configuración de los recursos administrativos como instrumento esencial y primario de garantía. B) No es válida la argumentación que podría hacerse de que la aplicación estricta del principio de la legalidad justifica la «reformatio in pujus», cuando la aplicación de otro principio —tan fundamental como el anterior— cual es el de seguridad jurídica lo rechaza. En definitiva la cuestión tendría que resolverse conforme a la naturaleza de los recursos administrativos —garantía del administrado y requisito para el libre acceso a la revisión jurisdiccional—, lo que no perturba el principio de legalidad, cuya observancia por la Administración debe hacerse ya utilizando los mecanismos generales de los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya aplicando el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, ya por el cauce de la lesividad. C) La exclusividad de tal principio se funda —además— en la vinculación de la administración a sus propios actos declarativos de derechos. D) La potestad revocatoria de la administración no puede extenderse más allá de sus límites legales, aprovechando la existencia de un recurso. Ello es así porque el recurso administrativo no puede tipificarse de presupuesto formal para el desdoblamiento de las potestades

revocatorias de la administración, sino como proceso impugnatorio normal al que es de aplicación el principio de congruencia, en base al cual la administración no puede revisar en vía de recurso más que aquello que concuerde con las peticiones del recurrente, pues para el resto ha de acudir a las potestades de revisión de oficio. E) Porque finalmente no puede olvidarse que las cuestiones relacionadas con el acto cuestionado que no son objeto de especial impugnación quedan consentidas; es decir que el ámbito objetivo del recurso está determinado por las pretensiones deducidas, ya que los aspectos del acuerdo recurrido, cuya impugnación no se formula, quedan firmes -y no olvidemos- sin recurso no hay posibilidad de revisión, a salvo las tan citadas potestades de oficio.

7.º - CONSIDERANDO: Que cuanto se ha expuesto conduce a una desestimación sustancial de recurso, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

#### FALLAMOS

PRIMERO. - Desestimamos, sustancialmente, el presente recurso contencioso nº 470 de 1986, deducido por la entidad R.y E.S.A.

SEGUNDO. - Confirmamos al acuerdo dictado por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 26 de noviembre de 1985 -que se ha transcrito en la primera de las motivaciones jurídicas de esta sentencia- objeto de impugnación con la adición interpretativa que se ha hecho en el 3º de los Considerandos respecto a la exigencia de que todas las emisiones procedentes de la industria se efectúen a través de un conducto único.

TERCERO. - Anulamos el acuerdo del mismo Ayuntamiento de 4 de abril de 1986, dictado en reposición, en cuanto a los extremos en que se agrava el anterior acto de 26 de noviembre de 1985, confirmándolo en cuanto a lo demás.

CUARTO. - No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.