

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 464/2006-BD**  
**Sentencia nº 161 (17-05-2007)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

RESTABLECIMIENTO DE LEGALIDAD URBANÍSTICA. CLASIFICACIÓN DEL SUELO.

Cuestión de ilegalidad.

Orden de Demolición. Ámbito Las Cuevas de Juslibol.

Art. 6.2.5. del Plan General. Legitimación del arrendatario.

Suelo Urbano reglado.

Prueba pericial concluyente. No suelo No Urbanizable Genérico.

Procedencia del planteamiento de la cuestión de legalidad. No solar.

Nulidad art. 6.2.5. implica la nulidad de la orden de demolición.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En Zaragoza, a diecisiete de mayo de dos mil siete.

El Sr. D. Javier Albar García, Magistrado Juez de Contencioso Administrativo nº 2 de Zaragoza y su Partido, habiendo visto los presentes autos de procedimiento ordinario 464/2006-B/D seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente D<sup>a</sup> M.R.S. y D. M.V.U., representada por el Procurador Sr. B.M. y asistido del Letrado Sr. F.I. y de otra AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representada por la Procuradora Sra. C.A., asistida del Letrado Sr. M.M. sobre Urbanismo, y

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**– Que mediante escrito de fecha 15/9/06 se interpuso por M.R.S. y M.V.U. recurso contencioso-administrativo contra la siguiente actuación: «Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión de 6 de junio de 2005 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de Consejo de Gerencia de fecha 19 de abril de 2005 del expediente 1.309.774/2005, que resolviendo el procedimiento de protección de la legalidad urbanística incoado, requería a D. M.V.U., para que en el plazo de un mes procediera a la demolición de construcción de la edificación en calle Escuelas, del Barrio de Juslibol».

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

**SEGUNDO.**– Que tras recibirse el expediente reclamado, se dio traslado del mismo a la recurrente para que en el plazo de veinte días formalizase la oportuna

demanda, habiéndolo hecho mediante el escrito que consta unido, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos.

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

**TERCERO.**– Que mediante auto de fecha 19/12/06 se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada, recibándose el pleito a prueba y practicándose la admitida y declarada pertinente con el resultado que obra en autos.

A continuación, se dio traslado a las partes, por su orden, para el trámite de conclusiones, habiéndose presentado escritos que anteceden.

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**– Se recurre el acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 6-6-2005 por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el de 19-4-2005 que había requerido al recurrente para que procediera a la demolición de la construcción de la edificación en la calle Escuelas, del Barrio de Juslibol, en concreto en el ámbito del área «Las Cuevas de Juslibol».

Se alega que se trata de suelo Urbano, razón por la que se suscita cuestión de ilegalidad del punto 6.2.5 del PGOU, que declara el suelo como No Urbanizable Genérico del Sistema de Cuevas, y consiguiente nulidad de la orden de demolición, así como, subsidiariamente, que las obras son de simple conservación, adecuación o mejora, que serían legalizables.

**SEGUNDO.**– Como primera cuestión, aunque no ha sido expresamente planteada en este procedimiento, pero sí en otros similares, cabría preguntarse si hay legitimación para plantear esta cuestión de ilegalidad, ya que el recurrente no es propietario del terreno, sino que disfruta del mismo por un canon arrendaticio, al ser propiedad del mismo Ayuntamiento. La respuesta es que sí es posible, ya que por un lado estamos ante una acción pública, puesto que el art. 10.1 LUA califica como tales las que tienen por objeto exigir «la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad urbanística», y en este caso se pretende que se cumpla con dicha LUA por parte del PGOU, y por otro lo que se pretende es atacar una orden de demolición que se basa en que no es posible legalizar la construcción, dada la calificación urbanística y el consiguiente régimen que se le aplica, por lo que es perfectamente posible que quien se ve obligado a demoler impugne dicha orden con base en los argumentos jurídicos que permitan la declaración de nulidad o la anulación de la misma, aunque los mismos pasen por la impugnación de una norma del planeamiento.

En el mismo sentido, cabría plantearse si es posible ordenar la demolición con base en algún tipo de incumplimiento de la relación arrendaticia, y la respuesta, al menos en este caso, es que no, ya que se contó con el permiso, folio 4 del expediente 304.881/05 del Director del Área de Hacienda y Economía, además de que lo que se examina es la orden de demolición que tuvo lugar, basada únicamente en motivos urbanísticos, no contractuales, sin que pueda, al socaire del recurso, invocarse por el Ayuntamiento cuestiones nuevas. Por tales motivos, sin duda, es por lo que el letrado municipal no suscitó tales argumentos de oposición a la demanda.

**TERCERO.**— Con relación a la principal cuestión formulada, considera el recurrente que se trata de suelo urbano, y que ello supone que no se pueda descartar la legalización de la obra. Es más, considera que no sólo es urbano, sino que constituye solar.

En relación a esta cuestión, hay que partir del carácter reglado de la cuestión, como dice la STS de 18-3-2003: «Como es bien sabido, la clasificación de un suelo como urbano, no depende de la discrecionalidad de la Administración, autora del planeamiento urbanístico y de sus instrumentos, sino que dado su carácter reglado, depende única y exclusivamente de que ese suelo esté dotado de los servicios y condiciones establecidas en el artículo 78 de la Ley del Suelo de 1976 EDL 1976/979, siendo determinante esa circunstancia fáctica para la necesaria clasificación de un suelo como urbano». Tal conclusión es plenamente aplicable a la LUA, art. 13 que no ha cambiado el criterio de fijar unos datos objetivos que determinen la condición de urbano. Ello supone garantizar la realidad de las cosas, impidiendo que el voluntarismo del planificador pueda alterar aquellas, con el consiguiente perjuicio a los propietarios y demás interesados. Es decir, no puede negarse la condición de urbano cuando se cumplen los requisitos que la ley exige para ello.

La LUA, en su art. 13 impone acceso rodado integrado en la malla urbana, servicios de abastecimiento y evacuación de agua, suministro de energía eléctrica, todos ellos de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o haya de existir.

En el caso presente la pericial ha sido concluyente, ya que ha manifestado que existe acceso rodado desde viario público incluido en la trama urbana del barrio de Juslibol, sin diferenciación física de los elementos urbanos en prácticamente todo el vial. Este dato es especialmente relevante, STS 1-6-2005, 1-6-2004, 27-6-2003, ya que a menudo será el elemento diferenciador, pues es posible que pueda haber los demás elementos, de mayor o menor calidad, e incluso acceso rodado, pero éste debe de ser unido a la trama urbana. El perito considera que no es razonable dicha calificación, entendiendo que con ello se perjudica a los vecinos, y que la finalidad de proteger la peculiaridad de las Cuevas de Juslibol se podría haber obtenido con otras figuras urbanísticas como la del interés ambiental.

Así mismo, cuenta con suministro de agua, red de vertido, suministro de electricidad y alumbrado.

El perito considera que no es razonable la calificación de No Urbanizable Genérico del Sistema de Cuevas, entendiendo que con ello se perjudica a los vecinos, y que la finalidad de proteger la peculiaridad de las Cuevas de Juslibol se podría haber obtenido con otras figuras urbanísticas como la del interés ambiental.

Además de ello, tenemos también el informe de la Guardería de Montes, que dice que es de uso urbano y no agrícola o forestal y que los corrales se usan para el aparcamiento, lo que no hace sino confirmar dicho carácter de urbano.

Por último, el Avance de la Memoria del Plan Especial viene a admitir implícitamente, tanto en función de las referencias que el recurrente concreta en las páginas 19,22,25,33,40 y 43 como de las propuestas, que se está haciendo un uso urbano de tal área.

Todo ello conduce a considerar que se está ante un suelo urbano, conforme al art. 13 de la LUA, debiendo de plantearse la cuestión de ilegalidad del art. 6.2.5 del PGOU.

**CUARTO.**— La condición de solar, en cambio, debe de ser rechazada. El art. 15 LUA, para tal consideración, distingue según que haya o no planeamiento. En el caso presente el planeamiento existe, pero es contrario a la ley y a la consideración de urbano, por lo que a estos efectos es como si no existiese, al no concretar los requisitos, y ello exige que además de cumplir los requisitos del art. 13, tenga delante completamente pavimentada la acera, haya alumbrado público y exista encintado de aceras. En el caso presente no existe tal encintado, requisito sin el cual, STS 1-6-2004, no puede calificarse como solar, entre otras cosas porque el mismo delimita fácticamente las alineaciones.

**QUINTO.**— Dicho lo anterior, es necesario extraer la consecuencia jurídica respecto de la orden de demolición. El art. 6.2.5 permite «obras de conservación, adecuación, mejora y consolidación, pero no de ampliación y cambio de uso», pero ello es en tanto en cuanto se considera Suelo No Urbanizable Genérico del Sistema de Cuevas, lo que hace incompatible cualquier edificación. Sin embargo, al considerarse urbano, debe de procederse a plantear la posibilidad de solicitar licencia, conforme al art. 196 LUA, párrafo b), y sólo tras la correspondiente solicitud procederá ordenar, si no es posible legalizar de forma total o parcial la construcción, de nuevo la demolición, con base en la norma que resulte de aplicación.

Por todo lo anterior, la nulidad del art. 6.2.5. acarrea la nulidad de la resolución, ya que si bien el procedimiento se inició correctamente, no lo fue la resolución, no por ser defectuosa en sí, sino por basarse en una norma del planeamiento que se considera nula, por lo que la resolución adecuada es requerir de legalización, o bien fundamentar su incompatibilidad con el ordenamiento partiendo de la condición de urbano que tiene el suelo. Por ello, lo que procede es declarar la nulidad, a fin de que, si lo estima conveniente, el Ayuntamiento inicie nuevo procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística ya que no tiene sentido retrotraer el presente —que habría caducado— para que se

plantee la cuestión de conformidad con el art. 196.b) ó 196.a) LUA, partiendo de su condición de urbano.

Resuelto lo anterior, es innecesario, e incluso improcedente, entrar en la consideración de si la obra podría subsumirse en el art. 6.2.5. por ser conservación, adecuación, mejora consolidación, ya que si la norma es nula, no puede basarse ex ella para legalizar la obra.

**SEXTO.**– Firme que sea esta sentencia, procede plantear la cuestión de ilegalidad con relación al art. 6.2.5 del PGOU de Zaragoza del año 2001 en la medida en que procede calificar el Suelo como Urbano y no como No Urbanizable Genérico del Sistema de Cuevas.

**SÉPTIMO.**– No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, conforme al art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación

## FALLO

Que estimando en su totalidad el recurso interpuesto por M.R.S. y M.V.Ú. contra el acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 6-6-2005 por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el de 19-4-2005 que había requerido al recurrente para que procediera a la demolición de la construcción de la edificación en la calle Escuelas, del Barrio de Juslibol, en concreto en el ámbito del área «Las Cuevas de Juslibol», debo anular y anulo la misma, sin perjuicio de que se inicie nuevo procedimiento, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas.

Firme que sea esta sentencia, plantéese la cuestión de ilegalidad con relación al art. 6.2.5. del PGOU de Zaragoza del año 2001 en la medida en que procede calificar el suelo como Urbano y no como No Urbanizable Genérico del Sistema de Cuevas, todo ello de conformidad con el art. 27 LJCA.

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