

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 82/1999**  
**Sentencia nº 166 (16-11-1999)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

INFRACCIÓN URBANÍSTICA. VIVIENDA EN SUELO NO URBANIZABLE GENÉRICO.  
Orden de paralización y demolición de obras sin licencia.  
Restablecimiento de la legalidad: actuaciones jurisdiccionales.  
Derecho a edificar: suelo urbano.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 16 de noviembre de 1999.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.— Partes del recurso:** Recurrente D. J. L. I.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza.

**SEGUNDO.—Actuación recurrida:** Resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 27 de noviembre de 1998 que desestimando las alegaciones realizadas requiere al recurrente para que en el plazo de un mes proceda a la demolición de las obras de construcción de vivienda en H. (Barrio de Juslibol), de conformidad a lo dispuesto en el art. 184.3 de conformidad al R.D. 1346/76 de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley del Suelo (exp. 3.122.286/98)

**TERCERO.— Procedimiento:** Interposición del recurso el 12 de febrero de 1999.

Demanda el 9 de abril de 1999.

Contestación a la demanda el 7 de mayo de 1999.

Apertura del proceso a prueba el 17 de mayo de 1999, practicándose por la parte recurrente documental por aportación de determinados documentos y pruebas que constan en el recurso 817/97-A del T.S.J. de Aragón, así como remisión de determinados expedientes relativos a permutas realizadas por el Ayuntamiento, así como solicitud de determinados extremos relativos a pavimentación, saneamiento y abastecimiento de aguas del Barrio de Juslibol.

Por escrito de 9 de julio de 1999 se solicitó confesión judicial con el resultado que obra en autos.

Conclusiones de la parte recurrente el 9 de septiembre de 1999.

Conclusiones de la parte demandada el 27 de septiembre.

Recibida la prueba de confesión judicial se dio trámite para alegaciones el 22 de octubre de 1999, presentándose por el recurrente tras lo cual quedaron los autos conclusos para Sentencia.

**CUARTO.- Cuantía:** 3.100.000.- ptas.

**QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

1. Estimación de la demanda y Nulidad acto recurrido.
2. Reconocimiento situación jurídica individualizada, consistente en que se proceda a la legalización de la obra.
3. Imposición de costas a la Administración demandada.

Hechos que son de aplicación al presente recurso y que se deducen de las alegaciones contestadas de las partes en el recurso:

En fecha 10 de febrero de 1995, se formuló denuncia por la Policía Local contra D. R. G. L., por construir una vivienda en terreno de su propiedad sin licencia.

Cedido el terreno por razón de parentesco al actual recurrente, se acordó paralización de la obra, que no se pudo llevar a efecto el 27 de abril de 1999, por que según informe de la Policía Local, ya estaba aparentemente terminada.

Por Resolución de 21 de marzo de 1997, se acordó la demolición de la vivienda y se incoó expediente sancionador, contra el citado Sr. G. Este impugnó el citado acto ante el T.S.J. de Aragón, autos nº 817/97-A. La Administración alega que por Resolución de 27 de marzo de 1998 se dejó sin efecto esta orden de demolición y se inició el correspondiente expediente sancionador contra el recurrente.

Con anterioridad el 9 de febrero de 1995, el recurrente solicitó licencia de obras para la construcción de vivienda, que fue denegada por Resolución de 31 de mayo de 1995, por que se encontraba en suelo no urbanizable. No consta que esta resolución haya sido objeto de recurso contencioso administrativo.

Desestimada la licencia de obras y previo al acuerdo que es objeto del presente recurso, se acordó dar trámite de audiencia al recurrente que solicitó la concesión de la condición de solar y que se legalizara la obra.

**Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido:**

a) El recurrente considera que a pesar de que el Plan General de Ordenación Urbana vigente clasifica el suelo como no urbanizable genérico, el terreno reúne los requisitos para clasificarlo como suelo urbano y ello por que cuenta con acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. Entiende que no se atiende a la realidad los informes que constan en autos, que determinan que no hay encintado de aceras y que los servicios de aguas y alcantarillado, no se contemplan en los planos del servicio municipal competente. En suma considera que el suelo urbano es una realidad física que no puede ser desconocida por el Plan vigente y que impide que la Administración, acuerde la demolición de la obra, aún a pesar de haber sido realizada sin licencia, si la realidad física del terreno, demuestra la clasificación urbana del mismo.

b) Considera, en trámite de conclusiones, que al recurrir la orden de demolición, acreditando que el suelo debió clasificarse como suelo urbano, estamos en presencia de una impugnación indirecta del Plan General posible al amparo del art. 26 de la LRJCA.

c) Que en cualquier caso y aunque no pueda considerarse como solar, debía

considerarse suelo urbano y ser posible su legalización, tras complementar la legalización de los terrenos.

d) El terreno fue adquirido por permuta con el Ayuntamiento de Zaragoza, con una diferencia en cuanto a los metros cuadrados del terreno permutado que hace indudable la clasificación de suelo urbano.

**SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada:**

1. Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.
2. Imposición de costas al recurrente.

**Resumen de los motivos de oposición al recurso:**

a) La actuación de la Administración es conforme a derecho, pretende la restauración de la legalidad urbanística, frente a una construcción realizada en suelo no urbanizable y previa denegación de licencia de obras que es firme y consentida.

b) No cabe alegar la disconformidad a derecho del Plan General a socaire de la impugnación jurisdiccional de una orden de demolición.

c) Para poder calificar el terreno como solar, es preciso que el terreno sea de los clasificados en los instrumentos de planeamiento urbanístico como urbano, circunstancia que no concurre en el presente caso.

d) La diferencia en cuanto al valor de los terrenos permutados, no permite fundar la consideración del suelo como urbano.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** No puede confundirse el objeto del presente recurso, que no es sino la aplicación de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística que en todo caso debe hacer valer el Ayuntamiento demandado. Por ello y de conformidad a lo hechos que han quedado anteriormente descritos, resulta obligada la desestimación del presente recurso. No puede olvidarse que el art. 184.3 de la Ley del Suelo de 1976, establece con rotundidad que si la licencia es denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las ordenanzas, se procederá a la demolición de las obras a costa del interesado y a impedir definitivamente los usos a que diera lugar. Como es sabido a ninguna otra conclusión nos conduce los ahora vigentes, arts. 196 y siguientes de la Ley 5/99 de 25 de marzo, Urbanística aprobada por las Cortes de Aragón.

Como ha quedado expuesto, el recurrente edificó sin haber obtenido previamente licencia, no atendió al requerimiento de paralización realizado por la Administración y solicitada licencia de obras ésta fue denegada, por que sobre el suelo que estaba clasificado de no urbanizable, no estaba permitido la construcción de vivienda.

**SEGUNDO.-** Ni antes de la entrada en vigor de la LJCA, ni ahora, es posible al impugnar una orden de demolición o cualquier otra resolución que pretenda el restablecimiento de la legalidad urbanística, atacar la eficacia de una norma de planeamiento, como es el Plan General de Ordenación Urbana. La posibilidad que se articula en trámite de conclusiones, con olvido de lo dispues-

to en el art. 65.1 de la LJCA, conllevaría la imposibilidad del cumplimiento de la legalidad urbanística, permitiendo que lo que puede ser posible en el trámite del ordenado planeamiento y por los mecanismos establecidos al efecto, se sustituya por la fuerza de los hechos, por el establecimiento de un suelo urbano, no querido, ni ordenado, ni planeado, por la Administración, que es quien tiene en exclusiva la competencia para hacerlo.

No debe olvidarse que la exigencia de construir, sólo en el suelo que ha sido clasificado como urbano y en las condiciones y requisitos establecidos en las normas de ordenamiento y sólo tras la obtención de la pertinente licencia, es el mecanismo adecuado que la Ley pone al alcance de la Administración, para evitar precisamente lo que el ordenamiento de la ciudad y la construcción del tejido urbano requieren. Lo contrario determina que se desposea del control público la actividad urbanizadora, para convertirse ésta en una mera consolidación de la voluntad de las titulares de los suelos.

Debe añadirse aquí, que con claro amparo constitucional (art. 33.2) el contenido del derecho de propiedad tiene como límite los deberes establecidos en la Ley del Suelo y en los Planes de ordenación y debe ejercerse con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.

Con mejores palabras lo ha expresado el Tribunal Supremo en un caso análogo al presente cuando dice (STS 18 de octubre de 1995 FJ Sexto) el único argumento que utiliza la parte recurrente es que, cualquiera que sea el origen de una urbanización (legal o ilegal), si llega a estar consolidada sobre el terreno y el suelo llega a tener por la fuerza de los hechos las características que definen el suelo urbano (art. 78 a) del Texto Refundido), v.g., estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes, entonces el suelo es urbano a pesar de que el Plan diga otra cosa. Pero, al contrario, el art. 78 bien claramente refiere el hecho de la urbanización a las previsiones planificadoras, pues habla de “inclusión por el Plan”, de “la forma en que el Plan determine” y de “la ejecución del Plan”, señal inequívoca de que, como no podía ser de otra forma, es sólo el Plan, y no las infracciones urbanísticas, el que dirige e impone la acción urbanizadora. (Otra cosa son las consecuencias que pueda tener el no ejercicio por la Administración de sus facultades para velar por la “legalidad urbanística”, que en el momento de confeccionar el Plan puede obligar a incluir como urbano el suelo que de hecho lo es; pero no estamos ahora en ese trance, sino en pura materia de disciplina urbanística).

Añadiendo en el siguiente fundamento (que si) el acuerdo de demolición se dicta después de la orden de suspensión con requerimiento de legalización que es inatendido, —aquí después de la denegación de la licencia— es obligada la aplicabilidad de las medidas protectoras de la legalidad urbanística previstas en el art. 184 LS de 1976, que son operantes en todo tipo de suelo; puesto que de prosperar la tesis de la parte apelante de que su construcción se asienta en unos terrenos comprendidos en una zona con una edificación consolidada, a la planificación urbanística, tan racionalmente concebida y tan minuciosamente reglamentada, se sobrepondría, en casos similares al presente, suplantándola, la simple actuación fáctica de los interesados, sólo movidos por sus particulares

intereses, y totalmente al margen de la ley. El hecho, entonces, se convertiría en Derecho, de una forma anárquica, rompiendo el orden, la armonía y la coherencia propias de la institución planificadora (SS 15 julio 1992, antes citada, 21 marzo 1994 y 10 abril 1995).

**TERCERO.**— No puede por tanto considerarse disconforme a derecho la orden de demolición recurrida, sin perjuicio de la suerte que pueda correr la anunciada petición de modificación del Plan General.

Por los mismos motivos, no puede considerarse en este recurso atendible la petición de que el suelo pueda considerarse ahora suelo urbano y en menor medida la petición de que pueda considerarse como solar, si tenemos en cuenta que con independencia de otros requisitos, en aquellos municipios con planeamiento, sólo pueden ser calificados como tales, los terrenos ubicados en suelo urbano (art. 82 de la Ley del suelo de 1976 y art. 39 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística).

La divergencia en cuanto a los metros objeto de permuta, tampoco constituye causa para atender la disconformidad a derecho del acto que aquí se recurre.

**CUARTO.**— Procede en consecuencia la desestimación del presente recurso sin que de conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA, se infieran méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

## FALLO

Desestimar el presente recurso nº 82/99, interpuesto por el Procurador D. S. A. L. en nombre y representación de D. J. L. I. y en consecuencia:

**PRIMERO.**— Declarar ser conforme a derecho la actuación recurrida.

**SEGUNDO.**— No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Contra esta sentencia cabe interponer recurso de apelación (art. 81.1.a y 81.2.c de la LRJCA) ante este Juzgado dentro de los quince días siguientes a su notificación, por escrito que deberá reunir los requisitos establecidos en el art. 85 de la Ley.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo. Sr. D. J. C. Z. H., Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.