

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

RESTABLECIMIENTO LEGALIDAD. REVISIÓN DE OFICIO.

Motivos formales no suponen la nulidad resolución. Escasa motivación resolución, no ha supuesto indefensión al actor.

Inadmisión solicitud revisión, procedencia no prescripción infracción urbanística.

Prescindir absolutamente del procedimiento legal, inexistencia.

No requerimiento previo legalizar obra manifiestamente contraria a la ordenación.

Multa coercitiva. Improcedencia supuesto no previsto para este supuesto.

**Fallo:** Estimación parcial. Desfavorable en parte al Ayuntamiento.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a 12 de enero de 2007.

Vistos por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO nº 283/05, seguidos a instancia de L.S.S.L., representado por el Procurador D. J.A. L.V.M. y asistido por el Abogado D. S.S.P., contra la resolución del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12/04/05, donde se desestima la solicitud de revisión de oficio presentada frente a la resolución del propio Consejo de Gerencia, recaída en expediente nº 773063/2004, sobre restablecimiento de legalidad urbanística, resultan los siguientes:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 20/06/05 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 19/07/05, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración Demandada.

Recibido con fecha 01/09/05, se dio traslado a la demandante que con fecha 04/10/05 presentó demanda.

Mediante resolución de 05/10/05 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado a 26/10/05. Mediante Auto de fecha 27/10/05 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en autos.

Con fecha 21/03/06 se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 02/05/06 quedó el recurso para sentencia.

**SEGUNDO.-** En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, a excepción del término para dictar sentencia, debido a la acumulación de procedimientos.

**FUNDAMENTOS JURIDICOS**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo la resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12/04/2005 por la que se desestimaba la solicitud de revisión de oficio interpuesto contra la resolución recaída en procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y al propio tiempo se imponía una multa coercitiva por importe de 1.800 € por incumplir el requerimiento efectuado en su día. La parte opone motivos de fondo como de forma en su impugnación a la resolución administrativa, e introduce en el suplico de la demanda motivos diversos. Antes de nada conviene señalar que existe una contradicción interna entre algunos de los motivos de

oposición, pues entre los adjetivos señala que existe un déficit de motivación de la resolución impugnada que supone un incumplimiento de lo dispuesto en el art. 54.b) de la L.R.J.A.P. y P.A.C. o que se ha omitido el preceptivo trámite de Informe de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Ambos son defectos, que de estimarse sólo podrían dar lugar a la retroacción del procedimiento para su subsanación y a su adecuada resolución por la Administración demandada, pero no lo que pretende la parte del suplico: que se declare la nulidad del acuerdo de 20/07/2004. Por otra parte, el objeto del recurso no puede extenderse hasta tales límites, sino que serán más cortos, concretamente, a la procedencia de tramitar la solicitud de revisión de oficio o no, pero no se podrá extender el pronunciamiento del fallo hasta el contenido del acto a que se refiere la revisión de oficio.

Sentado lo que se acaba de decir y en cuanto a los motivos de naturaleza adjetiva, se queja la parte de que no se ha motivado debidamente la resolución, pues sólo contiene una vaga referencia a la no concurrencia de lo dispuesto en los arts. 102 y 62 de la L.R.J.A.P. y P.A.C. Es cierto que la resolución no es muy explícita, pues se limita a señalar que no ha quedado acreditada la concurrencia de lo dispuesto en los preceptos acabados de señalar. Antes de nada conviene precisar que debe existir un error en la redacción de la resolución, pues la parte señala con acierto que se refiere a que se desestima la solicitud de revisión, y para su desestimación debió admitirse a trámite y tras seguir los oportunos especialmente el preceptivo informe que prevé el art. 102.2 de la LRJAP y PAC, dictar la resolución procedente, pero es evidente que no hace eso, sino que en realidad, inadmite a trámite la solicitud. En realidad, nos encontramos ante un supuesto de inadmisión y no de desestimación, y así lo viene a admitir también la defensa de la Administración en su contestación a la demanda.

El art. 102.3 de la LRJAP y PAC, permite al órgano competente para la revisión de oficio, "acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento...". Debe entenderse que el Ayuntamiento acudió a esta posibilidad de inadmitir a trámite aunque diga la resolución que desestima.

Pues bien, dice la resolución impugnada que "Desestima la solicitud de revisión de oficio dado que no ha quedado acreditada la concurrencia de causa de nulidad conforme a lo dispuesto en los artículos 102 y 62 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre." Examinado el escrito en que se interesaba la revisión de oficio se comprueba que eran dos los motivos del art. 62 que se citaban, el previsto en el apartado a) por lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y el apartado e) por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En el primero hacia residir la parte la supuesta prescripción de la acción para sancionar, que conllevaría la de la potestad de exigir el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, en el segundo la falta de requerimiento de legalización previo al acuerdo de restablecimiento que se pretende revisar.

Es evidente que la resolución impugnada no contesta ninguno de los motivos alegados, y que se despacha con una genérica cita del art. 62 de la LRJAP y PAC. La cuestión a resolver será si de esa manera se ha cumplido el deber de motivación de la resolución administrativa y las consecuencias de ello. La motivación, es por decirlo con cierta generosidad escasa, pero en cualquier caso, no ha quedado acreditado que de ello se haya seguido indefensión alguna para el actor, pues ha podido articular su defensa en la forma que ha tenido por conveniente, no solo defendiendo los concretos motivos de nulidad que pretende concurrentes, sino también mediante la proposición de prueba en orden a demostrar lo alegado. De manera a que ninguna consecuencia va a derivarse de la mencionada infracción en la esfera jurídica del actor quien ha podido defender sus intereses en la forma oportuna. Por otra parte caso de estimarse el motivo sólo procedería la retroacción del expediente para que la Administración resolviera de forma motivada, pues como resulta de la STS 13/10/2004 (RJ 2004/7139): «*CUARTO.- Por el contrario, alega con acierto la parte codemandada en su escrito de oposición la improcedencia de acceder a lo solicitado en las demandas acumuladas, ya que la doctrina de esta Sala recogida en las Sentencias de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ (RCL 1985/1578*

2635), de 7 de mayo de 1992 (RJ 1992\10673), y también en la de 24 de octubre de 2000 (RJ 2000\9023), 12 de noviembre (RJ 2001\8957) y 12 de diciembre de 2001 (RJ 2002/1122), especifican que el trámite de revisión de oficio por parte de la Administración de los actos considerados nulos de pleno derecho ha de ajustarse a un procedimiento distribuido en dos fases: la apertura del expediente que ha de tramitarse con arreglo a las disposiciones del Título VI de la Ley 30/92 (RCL 1992/2512, 2775 y RCL 1993, 246), sin excluir la intervención del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, y la fase resolutoria de la pretensión de declaración de nulidad del acto, de suerte que si, ya sea de modo expreso o presunto, la Administración deniega la apertura del expediente de revisión (como en este caso ocurre) lo procedente será que se acuda a la Jurisdicción contenciosa para que ordene a la Administración que inicie el trámite correspondiente a la segunda fase y se pronuncie expresamente sobre si realmente existe la nulidad pretendida. Lo que no es posible es instar en la Jurisdicción un pronunciamiento directo sobre la nulidad del acto cuya revisión se pretende en la vía administrativa».

Así las cosas, razones de economía procesal llevan a entrar a valorar si efectivamente la inadmisión a trámite de la solicitud, de revisión se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, con más lo subsiguiente al pronunciamiento que se adopte.

**SEGUNDO.-** Como se ha dicho más arriba la parte en el escrito solicitando la revisión y después en el de demanda rector del presente procedimiento aducía la prescripción de la acción para sancionar y por consiguiente para el restablecimiento de la legalidad urbanística. Este Juzgado ya ha tenido ocasión de pronunciarse en una sentencia anterior respecto de la nave y la solera de hormigón, concretamente en la sentencia de fecha 17/11/2005 dictada en el Procedimiento abreviado 53/2005 en la que se impugnaba una resolución de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se imponía una multa por la existencia de una infracción urbanística grave, precisamente por la nave y la solera que aquí nos ocupa. En aquél procedimiento se adujo también la prescripción de la acción para sancionar y se decía sobre la nave: *"Antes de nada conviene hacer una referencia a una alegación que se reitera a lo largo del escrito de demanda y es que, efectivamente. Los agentes la Policía Local en su denuncia de fecha 15/05/2001 se refirieron sólo a la solera de hormigón y nada dicen de la existencia de unas naves, las cuales aparecen referidas en el informe emitido por el Servicio de Inspección de fecha 7/05/2004 refiriéndose sus autores tanto a la solera como a unas edificaciones tipo nave almacén. El acuerdo de incoación el procedimiento sancionador se refería tanto a la construcción de la solera de hormigón, como a la construcción de nave tipo almacén, de manera que desde el principio del expediente sancionador se refería las dos obras y no sólo a la solera de hormigón.*

Pues bien, la actora asumió la carga de la prueba que le incumbía y propuso distintas para intentar demostrar que la nave había sido construida y terminada antes de la fecha 1/06/2000, fecha que obtenía al restar cuatro años, que son los que precisa la prescripción de las infracciones graves, de la fecha 1/06/2004, en que se incoo el procedimiento sancionador que aquí nos ocupa. Aportó una factura de una empresa de carpintería metálica relativa a la fabricación y montaje de una estructura metálica, de fecha 22/06/1999, que según mantiene la demandante se trata de la estructura de la nave. Ahora bien, deben tenerse en cuenta varias cosas, una primera que efectivamente, como mantiene la parte, de la descripción de la factura resulta que debe tratarse de la estructura destinada a la construcción de una nave, pero sin embargo, se ignora el lugar donde se va a instalar la estructura metálica y se va a erigir la nave. Por otra parte, se trata de una factura pro forma de fecha 22/06/1999, y como tal factura pro forma, está expedida antes de que se haya prestado el servicio o realizado la obra, por lo que el montaje es necesariamente de fecha posterior a la de la propia factura. También presentó una factura de fecha 31/01/1999 correspondiente a hormigón, que tampoco consta de forma precisa el lugar donde se sirvió, pero aun admitiendo que se dedicase a la construcción de la nave, se trata de una materia que es notorio, se emplea en los estados primeros de las obras y no en los finales, por lo que tampoco nos servirá para determinar la fecha de conclusión de las obras. Otro

tanto sucede con una factura de fecha 17/02/1999 relativa al empleo de maquinaria de obras. La parte también aportó diversos recibos correspondientes al IBI, en los que efectivamente se asigna un valor a lo construido sobre el suelo, pero sin embargo, los recibos no permiten conocer de manera precisa a qué construcciones se refieren, ni tampoco la fecha en que las mismas se concluyeron.

El elemento determinante para poder conocer la fecha en que se levantaron las naves, vendrá dado por las fotografías aéreas que obran en el expediente para el restablecimiento de la legalidad urbanística que el propio demandante aportó en el acto de la vista oral del recurso. Resulta que en la foto correspondiente a febrero de 1998 no se aprecian en la finca las naves que nos ocupan. En la correspondiente al año 2000, concretamente al mes de julio de 2000 se aprecia la existencia de dos tejados a dos aguas que están contiguos y que deben ser las naves que nos ocupan, y posteriormente en la fotografía del año 2005 se sigue observando las mismas techumbres correspondientes a esas naves. Esto quiere decir que en el mes de julio de 2000 sí que estaba concluida la obra y que el único elemento cierto sobre la fecha en que concluyó la obra es el mencionado pues como se ha dicho las facturas no evidencian dicha conclusión, ni tampoco los recibos del IBI, sobre los que todo apunta a que en realidad, se refieren a otras construcciones diferentes.

*Se insiste, la fecha en la que consta acreditado que las naves estaban concluidas es en el mes de julio de 2000, y esta es una fecha que se encuentra dentro del plazo de cuatro años de prescripción de la acción para sancionar, por lo que no estaría prescrita dicha acción, lo que implica que no puede separarse la nave de la solera de hormigón que se relacionan en la declaración de hechos probados de la infracción, y por ello la infracción seguiría siendo grave."*

En el presente recurso se ha dispuesto de la misma prueba que la que se examinó en la Sentencia acabada de transcribir, salvo un dictámen pericial emitido por perito de designación judicial, con el que entre otras cosas se pretendía demostrar la antigüedad de la construcción. En su informe el perito se refiere a las ortofotos de 1998 y 2000, llegando a la misma conclusión que la sentencia antes transcrita. Se refiere también a la denominación de los hormigones con arreglo al Real Decreto 2661/1998, en vigor desde 1/07/1999, y que la factura de hormigón todavía conservaba la nomenclatura anterior, lo que le llevaba a concluir que el hormigón se sirvió antes de enero de 1999. A este extremo también se refiere la Sentencia, concretamente que se trata de un material empleado en los estados previos de la obra, pero no a su conclusión, momento en que deberá iniciarse el cómputo de la prescripción. Posteriormente el informe cita una máxima de experiencia y partiendo de "los tiempos de ejecución de este tipo de naves de estructura metálica, la terminación de tales obras se produjo a buen seguro a mediados-finales de febrero del año 1999". Después añade el perito que a la vista del estado que presentan los materiales de la estructura le lleva a concluir que es compatible con la antigüedad antes reseñada.

Sobre estos dos últimos argumentos debe decirse, primero que la factura pro forma que presentó la parte correspondiente a la estructura metálica es de fecha posterior a la que señala el perito, pues la factura, es de fecha 22/06/1999, y ya se ha dicho que por el tipo de factura era anterior a la prestación del servicio. Por otra parte nada ha intentado demostrar el actor sobre el hecho de que la factura sea contemporánea o posterior a erigir la estructura, lo que lleva a dudar de la afirmación del perito. A ello añadir que la última de las afirmaciones tampoco puede compartirse, pues se trata de una apreciación visual, sin que conste que se haya empleado medio para determinar exactamente la edad de la construcción. Por otra parte téngase en cuenta que se trata de una diferencia de unos cuantos meses, por lo que la determinación hubiera tenido que estar fundada en unos métodos más precisos. En definitiva, no sirve el informe pericial para llegar a otra conclusión que la señalada, y como ya se dijo en la sentencia referida, el único elemento que permite tener por cierta una determinada fecha en la ortofoto de julio de 2000, que no permite estimar que hubiera pasado más de cuatro años, de manera que aun admitiendo la tesis de la demandante sobre el plazo de tiempo que se exigía, tampoco se daría la prescripción pretendida.

**TERCERO.-** El segundo de los motivos de nulidad aducidos por la

demandante se refiere a que se prescindió total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, concretamente porque no se requirió a la parte de legalización en los términos previstos en el art. 197.1 en relación con el art. 196 de la Ley 5/1999 Urbanística de Aragón. No puede dejar de considerarse que el art. 196 de la citada Ley prevé dos supuestos diferentes, uno para el supuesto de que las obras fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, otro si fuera compatible con la ordenación vigente. En este último caso sí que procede requerir al interesado para que intente la legalización de lo construido, pero para el primero decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva en la parte pertinente a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatibles con la ordenación." Es decir, en el supuesto de que lo construido sea manifiestamente contrario con el ordenamiento no es necesario requerir de legalización.

Con fecha 7/05/2004 consta informe técnico en el que se indica la calificación del suelo como Suelo No Urbanizable de Especial Protección del Ecosistema Natural de Sotos y Riberas y conforme se decía en la Sentencia 111/2002 de 21 de Junio dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza en el Procedimiento Ordinario 64/2002, de conformidad con el art. 22 de la Ley 5/1999: "En el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico. Cualquier Proyecto de construcción, actividad o utilización que no esté prevista en los anteriores instrumentos y que pudiera llevarse a cabo en esta categoría de suelo, en función de la entidad de la construcción, observara el procedimiento establecido en la legislación de evaluación de impacto ambiental".

El PGOU de 2001 en su art. 6.3.22 define este tipo de suelo de área de transición al tramo urbano del Ebro, como aquellas llanuras aluviales cuya localización y funciones en el modelo territorial como espacio natural vinculado a la estructura urbana que se requiere proteger y potenciar junto con la posibilidad de realizar actuaciones de interés público. Que para el desarrollo de estas zonas se dictarán Planes Especiales de protección de los previstos en el art. 55.1.b) de la Ley 5/99, que regularán las condiciones para el establecimiento, en todo o en parte de parques rurales, zonas verdes, equipamientos deportivos y culturales, con edificaciones vinculadas a esos usos y con respeto a las especies arbóreas autóctonas. Y en tanto que no se redacten estos planes la regulación del uso de este suelo no urbanizable de protección de la huerta honda.

No constando aprobación de ningún Plan Especial, el art. 6.3.18 del PGOU que regula los usos del suelo no urbanizable especial de huerta honda se remite a su vez a la protección del ecosistema natural con carácter general del art. 6.3.14, que no permite la instalación de este tipo de ampliación de actividad industrial de almacenamiento de madera, concluía la sentencia, y debe mantenerse lo que decía, que el uso de almacén de maderas no corresponde con ninguno de los que es posible autorizar en este tipo de suelo de especial protección. En definitiva era una edificación no susceptible de legalización por lo que de conformidad con el art. 196 de la Ley 5/1999, podía procederse, directamente a ordenar la demolición sin necesidad de requerir la previa legalización. Procederá por lo dicho hasta aquí desestimar el recurso respecto de la desestimación del recurso de revisión, pues no concurre de forma ostensible ninguna de las causas de nulidad aducidas por la parte.

**CUARTO.-** Distinto tratamiento tendrá la impugnación relativa a la multa coercitiva, aunque no por los motivos que señalo la parte, sino por otros aplicados de forma reiterada por los Juzgados de esta Ciudad Entre otras en la Sentencia de este mismo Juzgado de fecha 8/03/2006 dictada en el Procedimiento Abreviado 368/05 en la que se decía:

"Se trata de una cuestión que de forma relativamente reciente se ha planteado en los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de esta Ciudad y sobre la que éste todavía no había tenido oportunidad pronunciarse. Pues bien, al respecto, señala la Sentencia de 3/06/2005 dictada en el Procedimiento Ordinario 201/04 del Juzgado de

lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza: “El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la conformidad a derecho de multas coercitivas en la Sentencia de 26 de junio de 1998 en ella se indica que: «Si bien el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente la constitucionalidad de esta manifestación de la autotutela ejecutiva de la Administración (v.gr. sentencias 137/1985, de 17 de octubre, 144/1987, de 23 de septiembre y 239/1988, de 14 de diciembre), la jurisprudencia de este Tribunal Supremo (v. gr. sentencia de 16 de mayo de 1981 y 14 de mayo de 1997) y la doctrina unánime han precisado que la expresión “cuando así lo autoricen las leyes” debe entenderse referida a leyes en sentido formal, visto que con la multa coercitiva se impone al administrado una obligación nueva y distinta de aquella de cuya ejecución se trata y que afecta al patrimonio de los particulares. Pues bien, en materia de Urbanismo no existe precepto con rango de Ley que permita a la Administración imponer multas coercitivas, y los preceptos citados por el Ayuntamiento apelante (a saber, el artículo 261-3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, los artículos 102, en relación con los artículos 104 y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo y los artículos 58 y 59 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) no sirven de ninguna manera a los fines pretendidos. De suerte que las multas coercitivas impuestas por el Ayuntamiento de Palencia deben ser anuladas, tal como hizo la sentencia recurrida».

Aunque se trata de un tema urbanístico, la lectura que cabe extraer de la citada Sentencia no es otra que la siguiente, el artículo 99 de la Ley 30/1992 solo permite a las Administraciones Públicas para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los supuestos que señala y cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen.

Habrà que determinar por tanto si una Corporación local en Aragón tiene amparo para la imposición de estas multas en la Ley Urbanística de Aragón. En la citada Ley se prevén estas multas en los arts. 188 y 189 que regulan las órdenes de ejecución en el Capítulo dedicado al deber de conservación. De la lectura de los citados preceptos se deduce con claridad que la Ley permite esas multas coercitivas para el incumplimiento del deber de conservación de edificios, pero estas multas no están previstas para otros supuestos, como son los de restablecimiento de legalidad urbanística. Estas multas que por su propia naturaleza solo pueden ser impuestas en los supuestos previstos en la norma y no en otros. Y ello no sólo porque tratándose de la imposición de una multa ha de interpretarse de forma restrictiva, sino porque la Ley prevé periodos de reiteración de tres meses, multas que no excedan del cinco por ciento del presupuesto de las obras y un máximo de cinco (art. 189.1) que no son trasladables al supuesto de restablecimiento de legalidad urbanística, donde puede tratarse de la realización de obras que no hayan sido presupuestadas, o incluso puede tratarse de cesación de usos. Lo que determina que no haya cuantía regulada en la norma para este tipo de multas.

Procede por tanto la nulidad de la multa coercitiva impuesta.” Siguiendo los mismos planteamientos que se acaban de referir plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa, procederá estimar el recurso interpuesto y declarar la nulidad de la actuación impugnada en lo relativo a la multa coercitiva.

**QUINTO.-** No. se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación al caso de autos.

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por L.S.S.L. contra la resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12/04/2005 por la que se desestimaba la solicitud de revisión de oficio interpuesto contra la solución recaída en procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y al propio tiempo se

imponía una multa coercitiva por importe de 1.800 € por incumplir el requerimiento efectuado en su día.

**SEGUNDO.-** Anular, dejando sin efecto, la multa coercitiva impuesta por ser contraria al ordenamiento jurídico.

**TERCERO.-** Mantener el resto de la actuación impugnada por estar ajustada al ordenamiento jurídico.

**CUARTO.-** No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia, contra la que cabe interponer recurso de apelación en término de quince días a contar desde su notificación, la pronuncio, mando y firmo.

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 91/2007. Sentencia nº 49 (18/01/2011)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

REVISIÓN OFICIO ACTO RESTABLECIMIENTO LEGALIDAD.

Denegación por Administración sin consulta Órgano consultivo por carencia mínima base.

Vicios de nulidad alegados, insuficiente solidez.

**Fallo:** Desestimación. Favorable en parte el Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús María Arias Juana

**MAGISTRADOS**

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza, a dieciocho de enero de dos mil once.

En nombre de S. M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, en grado de apelación, el recurso número 283 de 2005, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Tres de Zaragoza, rollo de apelación nº 91 de 2007, a instancia de L.S.S.L, representada por el Procurador D. J.A.L.V. y asistida del Letrado D. S.S.P.; y como apelada, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procurador D<sup>a</sup> N.C.A. y asistido del Letrado D. J.M.M.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 12 de enero de 2006, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número Tres de Zaragoza, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal. “FALLO: Primero.- Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por L.S.S.L., contra la resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12/4/2005 por la que se desestimaba la solicitud de revisión de oficio interpuesto contra la resolución recaída en procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y al propio tiempo se imponía una multa coercitiva por importe de 1.800 euros por incumplir el requerimiento efectuado en su día. Segundo.- Anular, dejando sin efecto, la multa coercitiva impuesta por ser contraria al ordenamiento jurídico. Tercero.- Mantener el resto de la actuación impugnada por estar ajustada al ordenamiento jurídico. Cuarto.- No imponer las costas procesales a ninguna de las partes”.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior resolución se interpuso por la representación de la actora recurso de apelación que fue admitido o en ambos efectos, y dado traslado a la parte contraria, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso, siendo remitidas las actuaciones a esta Sala.

**TERCERO.-** Turnado a esta Sección Primera el recurso, y formado el correspondiente rollo, se celebró la votación y fallo el día señalado.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** La sentencia apelada, con estimación parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente, anuló dejando sin efecto la multa coercitiva impuesta a la recurrente, y mantuvo la denegación de la solicitud de revisión de oficio acordada por resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza recaída en procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística.

**SEGUNDO.-** Frente a lo razonado en la sentencia, la parte apelante aduce como motivos de impugnación: error de la sentencia en la valoración de la prueba pericial practicada en cuanto entiende que no se ha conseguido probar que la nave

almacén de referencia había sido terminada con antelación superior a los cuatro años cuyo transcurso impide la iniciación de los expedientes de restablecimiento de la legalidad y en que la construcción resulta incompatible con el planeamiento urbanístico aplicable por ello la Administración podía decretar la demolición de la instalación, insiste en que el acto impugnado prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sosteniendo que la Administración municipal no pudo ordenar directamente la demolición de la nave sin iniciar previamente un expediente de restablecimiento de la legalidad, omisión que le ha producido indefensión, y da por reproducidas las alegaciones contenidas en el escrito por el que se solicitó a la Administración la revisión de oficio del acto administrativo impugnado, como en la demanda.

**TERCERO.-** La sentencia preciso en el fundamento jurídico primero que el objeto del recurso era la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio formulada por la actora contra la resolución recaída en procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, por lo que ha de comenzarse por recordar que el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su apartado primero que “las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado y previo dictámen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa que hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 62.1”.

Como recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de octubre de 2004, «la doctrina de esta Sala recogida en las Sentencias de la Sala Especial del artículo 61 de la L.O.P.J. de 7 de mayo de 1992, y también en la de 24 de octubre de 2000, 12 de noviembre y 12 de diciembre de 2001, especifican que el trámite de revisión de oficio por parte de la Administración de los actos considerados nulos de pleno derecho ha de ajustarse a un procedimiento distribuido en dos fases: la apertura del expediente que ha de tramitarse con arreglo a las disposiciones del Título VI de la Ley 30/92 sin excluir la intervención del Consejo de Estado o del organismo consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, y la fase resolutive de la pretensión de declaración de nulidad del acto; de suerte que si, ya sea de modo expreso o presunto, la Administración deniega la apertura del expediente de revisión (como en este caso ocurre) lo procedente será que se acuda a la Jurisdicción contenciosa para que ordene a la Administración que inicie el trámite correspondiente a la segunda fase y se pronuncie expresamente sobre si realmente existe la nulidad pretendida. Lo que no es posible es instar en la Jurisdicción un pronunciamiento directo sobre la nulidad del acto cuya revisión se pretende en la vía administrativa». Añadiendo que «esta es la doctrina en general aplicable a la interposición de los recursos contra la negativa a iniciar el expediente de revisión, aunque sin negar la existencia de supuestos muy especiales (que no son los de este caso) en los que la evidencia “prima facie” de una causa de nulidad radical y absoluta pueda aconsejar, en aras del principio de economía procesal, que el tribunal se pronuncie directamente sobre la validez o nulidad del acto impugnado».

Tal doctrina jurisprudencial ya vino estableciendo que la Administración podía denegar la prosecución del trámite previsto para el ejercicio de su potestad revisora, sin someter a la consulta del Consejo de Estado u Organismo Consultivo correspondiente a una petición de nulidad, cuando ésta careciera de la más mínima base, por no existir, de manera ostensible e indubitada, motivo alguno de nulidad radical que la avalara. Doctrina que ha venido a tener su respaldo legal en la nueva redacción del apartado tercero del referido artículo 102, efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, al disponer que “el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

En el caso enjuiciado, instada conforme a dicho precepto la revisión de la resolución del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Zaragoza, de 20 de julio de 2004, por la que se requería a la mercantil a proceder en el plazo de un mes a contar desde la comunicación, a la demolición de una solera de hormigón y de una nave almacén en Camino de Mota-Soto, por entender que incurría en dos causas de nulidad de pleno derecho -las contempladas en los apartados a) y e) del artículo 62.1 de la citada Ley 30/1992-, la misma fue desestimada al considerar que no se había acreditado causa de nulidad conforme a lo dispuesto en el artículo 102 y 62 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, lo que es confirmado en la sentencia recurrida.

Y, efectivamente, faltan los presupuestos necesarios para que conforme al artículo 102.1 pueda iniciarse el procedimiento de revisión de oficio solicitada, por no haberse alegado vicios de nulidad de los supuestos del artículo 62.1 de suficiente solidez como para motivar, al menos, la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo y la remisión del expediente a la entonces Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Como ya se sostuvo en la sentencia de esta misma Sala de 11 de junio de 1997, confirmada por la del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001, no cabe su inadmisión a trámite sin someter el asunto a dictamen del Consejo de Estado -u Órgano Consultivo correspondiente-, salvo que se trate de una solicitud carente, ostensible e indubitadamente, de fundamento.

Los vicios de nulidad alegados por la recurrente, no tienen la suficiente solidez como para motivar la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo y la remisión del expediente al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

Y al respecto hay que decir que, como señala la sentencia, las obras cuya demolición se acuerda por la Administración concluyeron antes de los cuatro años que tenía la demandada para imponer el restablecimiento de la legalidad urbanística. Así se señala en la sentencia valorando acertadamente la prueba pericial practicada, y la documentación obrante en el expediente administrativo, misma documentación -como señala- que la que se examinó en la sentencia firme de fecha 17/11/2005 dictada en el procedimiento abreviado 53/2005, del mismo Juzgado, en la que impugnaba una resolución de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se imponía una multa por la existencia de una infracción urbanística grave, por la misma nave y solera -factura pro-forma correspondiente a la estructura metálica, factura de hormigón, recibos de IBI, fotografías aéreas obrantes en el expediente administrativo sancionador y que fueron aportadas por el recurrente en el acto de la vista, de donde deduce que en el año 1998 no se aprecian en la finca las naves en cuestión, y en la correspondiente al mes de julio de 2000 se aprecia la existencia de dos tejados a dos aguas que están antiguos y que son las naves que nos ocupan, circunstancia que igualmente se constata en la fotografía del año 2005- sin que tal inclusión sea desvirtuada por las alegaciones de la recurrente, por consiguiente, no existe la prescripción pretendida.

Y de igual manera, tampoco es acogible la pretensión de la recurrente en relación con que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -art. 62.1.e) Ley 30/1992- al ordenar directamente la demolición de la nave sin iniciar previamente un expediente de restablecimiento de la calidad, ausencia de trámite que le ha producido indefensión, por cuanto, como igualmente, señala la sentencia, en relación con la legalización de las obras terminadas en los términos previstos en el artículo 197.1 y remisión al artículo 196 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, éste último prevé dos supuestos diferentes, uno para el caso de que las obras fueran total o parcialmente incompatibles con el ordenamiento vigente, otro si fuera compatible con la ordenación vigente. En el último supuesto sí que procede requerir al interesado, pero para el primero: "decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva en la parte pertinente a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatible con la ordenación"; y partiendo del informe técnico, de fecha 7/5/2004 -obstante en el expediente administrativo- que indica la calificación del suelo como Suelo No Urbanizable de Especial Protección del Ecosistema Natural de Sotos y Riberas; y de la sentencia 111/2002, de 21 de Junio dictada en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza en el Procedimiento Ordinario 64/2002, sobre denegación a la recurrente de licencia para

realizar obras pavimentación de hormigón en solar, obrante en las actuaciones que en parte trascribe-, concluir que era una edificación no susceptible de legalización, por lo que de conformidad con el citado artículo 196 de la Ley 5/1999 podía procederse, directamente a ordenar la demolición sin necesidad de requerir previa legalización.

En definitiva, conforme a lo razonado, y no apreciándose de lo actuado que se haya producido ninguna indefensión a la actora, ha de concluirse que infundada la petición de revisión de oficio que se pretende con base a haberse dictado la resolución prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que implica la no concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho invocada del citado artículo 62.1 .e).

Lo expuesto determina la desestimación del recurso de apelación y confirmación de la Sentencia recurrida.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación a la recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso de apelación interpuesto por L.S.,S.L., contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número Tres de Zaragoza de fecha 12 de enero de 2007, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 283 de 2005.

**SEGUNDO.-** Imponer las costas del presente recurso a la recurrente.

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