

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento abreviado nº 639/2004-A1**  
**Sentencia nº 65 (27-02-2006)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

MULTAS COERCITIVAS. ORDEN DEMOLICIÓN.

Restablecimiento de la legalidad urbanística.

Suelo no urbano: No tiene consideración de solar.

Prescripción: no procede. Infracción grave.

Orden de demolición y sanción ajustadas a derecho.

Multas coercitivas: procedimiento de restablecimiento de legalidad. Nulidad. Doctrina.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En Zaragoza, a veintisiete de febrero de dos mil seis.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza, los presentes autos de procedimiento abreviado nº 639/2004 instados por D<sup>a</sup> P.T.M.A. y D<sup>a</sup> M.T.M.A., representadas y defendidas por el Letrado Sr. A.C. y siendo demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora Sra. C.A. y defendido por la Letrada Sra. P.S.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la parte actora se interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 05/10/2004 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo Consejo de fecha 20/07/2004; contra la resolución de 23/11/2004 y contra la de 28/03/2005 por las que se imponían a las demandantes, multas coercitivas por incumplimiento de requerimiento relativo a orden de demolición.

**SEGUNDO.-** Tras los oportunos trámites procesales, que son de ver en las actuaciones, se citó a las partes a la vista señalada para el día uno de Febrero de dos mil seis, la cual se celebró con la comparecencia de ambas partes, con el resultado que es de ver en el acta de juicio, quedando los autos conclusos y a la vista para dictar sentencia.

**TERCERO.-** En la tramitación de este procedimiento se han cumplido todos los trámites legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Tras una compleja tramitación del presente recurso en el que se han producido sucesivas acumulaciones de diversas actuaciones administrativas, todas ellas referidas a una obras realizadas por las demandantes en una parcela sita en la denominada urbanización L.C., sita en Acampo Guallar, Garrapinillos, Zaragoza, resulta que los actos impugnados son:

Resolución del Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 1/06/2004 por la que se ordenaba la demolición de lo edificado, y resolución de 14/09/2004 por la que se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra aquella resolución; Resolución de 20/07/2004 por la que se imponía multa coercitiva por incumplir la orden de demolición y resolución de 5/10/2004 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra esta última resolución es de 23/11/2004 y 28/03/2005 por las que se imponían otras tantas multas coercitivas por la misma razón que la anterior y resolución de 5/04/2005 por la que se imponía una sanción de 3.005,07 por una infracción urbanística grave.

Para el examen del recurso interpuesto se va a separar la revisión de las resoluciones que imponen multas coercitivas de las relativas a la orden de colisión y a la sanción urbanística, pues sus soluciones van a ser diferentes.

Respecto de la orden de restablecimiento de la legalidad urbanística y la de sanción, los motivos aducidos por las demandantes son los mismos: señalan la infracción procedimental consistente en que previamente debieron ser requeridas para solicitar licencia de obras de conformidad con lo dispuesto en los arts. 196 y 197 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón.

Considerando el motivo desde el punto de vista de la orden de restablecimiento de la legalidad urbanística, resulta que se trata de un acto de restablecimiento de la legalidad urbanística, previsto en el art. 196 de la Ley 5/1999, pues según resulta de la denuncia de la Guardia Civil la obra no estaría terminada. Conforme a dicho precepto, una vez constatada la existencia de un uso del suelo sin licencia u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en la misma, y previa la tramitación del correspondiente expediente pueden adoptarse por el Alcalde alguna de los acuerdos siguientes: en lo que aquí nos interesa, si el uso fuere incompatible de forma total o parcial con la ordenación vigente decretará la cesación definitiva en la parte pertinente a costa del interesado. Se trata pues, de un acto que se incluye dentro del restablecimiento de la legalidad urbanística y que incluso podría dar lugar a la ejecución subsidiaria por el propio Ayuntamiento. Además de trata de un acto totalmente autónomo e independiente del procedimiento sancionador que pudiera haberse seguido por esos mismos hechos, y por otra parte al tratarse de un uso que de manera patente contra viene la normativa aplicable, es posible acordar de una manera directa el acuerdo de restablecimiento de la legalidad sin más trámite y ordenar la demolición de lo construido, es para el caso de que la obra fuera compatible con la ordenación vigente cuando procede el requerimiento de licencia.

Pues bien, en el presente caso, según reconocen las propias demandantes la calificación urbanística que corresponde al terreno es como Suelo No Urbano y no consta que se tratase de una construcción compatible con dicha calificación, por lo que no procedía sino

la demolición sin necesidad de previo requerimiento de licencia, pero ello no obstante, si se observa el acuerdo de 15/06/2001 aportado por las propias demandantes se observa que a pesar de lo dicho, sí que se produjo el requerimiento de solicitud de licencia que reclaman las demandantes y sin que conste que, a pesar del transcurrido haya tenido lugar dicha solicitud de licencia. Procede por ello desestimar el motivo señalado.

**SEGUNDO.-** Procederá examinar a continuación la alegación relativa a que se trata de una zona de urbanización consolidada y que por tanto, merecería la calificación de suelo urbano y ello conllevaría la posibilidad de levantar edificaciones como la de las recurrentes. Se trata de una alegación que tampoco puede prosperar, pues no consta que la finca de las demandantes tenga la condición de solar edificable, pues de las propias fotografías que aporta la parte resulta que carece de accesos pavimentados y de aceras, no constan alineaciones y rasantes, ni se observa una urbanización o consolidación básica que permita considerar los terrenos como urbanos. El PGOU de Zaragoza estableció un determinado límite para el suelo urbano, más allá del cual pretendió la inexistencia de malla urbana, como una manera de preservar el modelo territorial que el propio Plan diseñó. Ello quiere decir que no basta con la existencia de servicios urbanísticos al pie de la parcela, que ya se ha dicho no constan, pues ello querría decir tanto como que se produciría una abusiva extensión por mero contacto del entramado urbano ignorando de hecho las determinaciones del planificador y la naturaleza no urbanizable de la finca.

No consta suficientemente acreditada la consolidación que pretenden las demandantes y es indiferente al respecto, la existencia de otras construcciones en los alrededores, pues ello no sirve para alterar la calificación urbanística de la finca. De lo dicho resulta que se trata de una construcción no solo ilegal por la falta de la correspondiente autorización municipal, sino además no susceptible de legalización, por no poder obtenerla al impedirlo la naturaleza y destino del suelo. Procede pues, la desestimación del motivo señalado.

No llevará mejor destino la alegación relativa a la infracción del principio de igualdad, pues, el hecho de que existan otras construcciones, que presumiblemente deban adolecer del mismo vicio de ilegalidad que la de las demandantes no supone una infracción al principio de igualdad, pues es sabida la doctrinal constitucional conforme a la cual, la igualdad debe predicarse desde la legalidad, no desde la ilegalidad, que es en definitiva, como lo pretende la parte.

**TERCERO.-** Se opone también por las demandantes la existencia de prescripción, conforme a la cual se habría extinguido tanto la acción de que dispone la Administración para sancionar, como para restablecer el ordenamiento infringido. Al respecto debe señalarse que se trata de una infracción grave, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el art. 209.1 de la Ley 5/1999, el plazo de prescripción sería de cuatro años. Resultando que con fecha 15/06/2001 ya se dicta una resolución por la que se ordena la paralización de la obra y por tanto constata su existencia la Administración resulta que tanto la Orden de restablecimiento de la legalidad urbanística como la resolución sancionadora se dictaron y notificaron dentro del plazo de cuatro años y ello aun partiendo de que no existieran, que los hay, actos de interrupción de la prescripción anteriores. Procede por ello desestimar el motivo indicado.

Lo dicho hasta aquí lleva a desestimar el recurso tanto respecto de la Orden de demolición de fecha 1/06/2004 como respecto de la de 5/04/2005, que impone una sanción urbanística.

**CUARTO.-** Respecto de las resoluciones de 20/07/2004; 23/11/2004 y 28/03/2005 por la que se imponen otras tantas multas coercitivas, se planteó en el acto de la vista la ilegalidad de las mencionadas resoluciones al haber sido impuestas en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y no en una orden de ejecución. Sobre esta cuestión tiene ya declarado este mismo Juzgado en sentencia de 2/11/2005 dictada en el Procedimiento Abreviado 24/05: Se trata de una cuestión que de forma relativamente reciente se ha planteado en los Juzgados lo Contencioso Administrativo de esta Ciudad y sobre la que éste todavía no ha tenido oportunidad de 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 sólo 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 sólo 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 períodos 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.

Pues bien, siguiendo estos planteamientos que se acaban de referir plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa, procederá estimar el recurso interpuesto y declarar la nulidad de las tres multas coercitivas señaladas más arriba.

**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. Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLO

**PRIMERO.-** Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por D<sup>a</sup> P. y D<sup>a</sup> M.T.M.A contra la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 05/10/2004 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo Consejo de fecha 20/07/2004; contra la resolución de 23/11/2004 y contra la de 28/03/2005 por las que se imponían a las demandantes, multas coercitivas por incumplimiento de requerimiento relativo a orden de demolición.

**SEGUNDO.-** Anular dejando sin efecto las mencionadas resoluciones por ser contrarias al ordenamiento jurídico.

**TERCERO.-** Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 14/09/2004 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la de 1/06/2004 que ordenaba demolición de construcción en Urbanización L.C., Acampo Guallar, Garrapinillos.

**CUARTO.-** Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del Consejo de la Gerencia municipal de Urbanismo de fecha 05/04/2005 por la que se imponía sanción de 3.005,07 por una infracción urbanística grave.

**QUINTO.-** No imponer las costas procesales a ninguna de las partes. Así por esta mi sentencia que es firme y contra la que no puede interponerse recurso ordinario alguno lo pronuncio, mando y firmo.