

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 154/2006-BD**  
**Sentencia nº 77 (26-02-2007)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. REQUERIMIENTO DE DEMOLICIÓN.

Improcedente notificación a quien no era titular.

Doctrina del levantamiento del velo societario. No aplicación.

Infracción art. 196 LUA.

Anulación de la orden de demolición.

Procedimiento sancionador:

Notificación al vecino no generadora de indefensión.

Distinto responsable en sanción que en demolición.

Si aplicación doctrina del levantamiento del velo.

Confirmación de la sanción. Reducción de la cuantía.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En Zaragoza, a veintiséis de febrero 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 154/2006 – Sección B/D seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente D. E.C.F., representado por la Procuradora Dª M.N.J. y de otra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representada por la Procuradora Dª N.C.A. sobre: 1.– “Resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 24/1/06 que acuerda requerir al recurrente para que en el plazo de un mes proceda a demoler la nave en Polígono 134, parcela (Autoescuela C.) GRP. (exp. 1.083.493/05)”

2.– “Resolución del 19/4/06 del Consejo de Urbanismo que impone al recurrente una multa de 18.000 euros por infracción urbanística grave. (exp. 1.083.493/05)”, y,

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**– Que mediante escrito de fecha 24 de marzo de 2006 se interpuso por E.C.F. recurso contencioso-administrativo contra la siguiente actuación:

1.– “Resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 24/1/06 que acuerda requerir al recurrente para que en el plazo de un mes proceda a demoler la nave en Polígono 134, parcela (Autoescuela C.) GRP. (exp. 1.083.493/05)”

2.– “Resolución del 19/4/06 del Consejo de Urbanismo que impone al recurrente una multa de 18.000 euros por infracción urbanística grave. (exp. 1.083.493/05)”.

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 24 de julio de 2006 se acordó fijar la cuantía del recurso en 18.030,36 Euros. Por la parte recurrente se solicitó en fecha 20 de julio de 2006 acumulación del Procedimiento Ordinario 214/2006 seguido entre las mismas partes, dictándose Auto en fecha 20 de septiembre de 2006. Una vez recibido se continuó con la tramitación de ambos procedimientos, practicándose las pruebas con el resultado que obra en autos; y acordándose seguidamente el trámite de Conclusiones.

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**– Se recurre: 1) La resolución de 24-1-2006 del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza que ordenó demoler la nave construida en Polígono 1345, Parcela de Autoescuela C., SL.

2) La resolución de 19-4-2006 del Consejo de Gerencia de Urbanismo que impuso al recurrente una sanción de 18.000 euros de multa por infracción urbanística grave.

Se invoca respecto de ambos casos que se dirigió el procedimiento contra quien no era dueño ni del terreno ni de la nave, ni había encargado la misma, siendo imposible además en el primer caso que pueda llevar a efecto la orden de demolición al no ser socio mayoritario.

**SEGUNDO.**– Con relación a la primera resolución, se alega que la finca, comprada en 30-1-2002 por G.XXI, SL, fue alquilada por ésta a Autoescuela C., SL en 1-2-2002, siendo esta última la que llevó a cabo la nave. Por otro lado, se arguye que cuando el recurrente compareció en la audiencia del procedimiento de restablecimiento de la legalidad, folio 22, ya indicó que era Autoescuela C., SL la que había llevado a efecto tal nave.

Al respecto, hay que considerar varios aspectos. El primero es que E.C. en 1992, documento 2, era administrador y único socio de Autoescuela C., SL, sociedad familiar que tenía 4.000 participaciones, sin que conste en qué momento el recurrente, E.C.F., transmitió a E.C.G. las participaciones 2951 a 4000. En todo caso, y esta fecha es relevante, el 27-12-2004 se produjo una ampliación de capital por la que el recurrente acabó siendo propietario del 50% de las participaciones y sus hijos, E. y E.C.G. pasaron a tener cada uno un 25%, aunque el dominio de la sociedad lo ostenta el recurrente, ya que cuatro de las participaciones ampliadas, que corresponden a sus hijos, no tienen voto, las que van de la 5.424 a 5.427 inclusive. Dicho acuerdo se elevó a público el 14-1-2005. A partir de ese momento los tres socios son administradores solidarios, si bien hasta entonces el único administrador solidario que conste era el recurrente, E.C., según consta en dichos acuerdos y en la propia escritura, en la que se decía que en la Junta de 14-5-2001, elevada a pública el 18-5-2001 se le había nombrado administrador solidario, no constando que su hijo E. lo fuese también.

**TERCERO.**— Dicho lo anterior, fue denunciado, como persona física, por una vecina, y a él se dirigió el procedimiento. En escrito presentado el 30-12-2005, folio 22, manifestó que quien utilizaba el terreno era Autoescuela C., SL, persona jurídica, respecto de la cual consideraba que tenía autorización, y que es quien pagó las obras, documento 8. No obstante, el Ayuntamiento no se dirigió contra la misma, que era la titular de la obra, documento 8 de la demanda. Cierto es que no manifestó ser ajeno, lo cual sí que habría supuesto una actuación de ocultamiento y destinada a la elusión de la responsabilidad, pero también lo es que indicó claramente quién era la titular, que es a quien se debe de requerir en un restablecimiento de la legalidad, ya que es la única que puede cumplir la resolución, art. 196 de la Ley Urbanística de Aragón.

Invoca el Ayuntamiento la doctrina del levantamiento del velo, pero la misma no es aplicable en un supuesto en el que consta claramente quien es la sociedad, la cual existe y tiene domicilio conocido. El levantamiento del velo es una doctrina jurisprudencial destinada a eludir las pantallas societarias que ocultan a personas físicas las cuales actúan empleando a aquellas como mero instrumento y que carecen en realidad de vida real, o se las ha hecho desaparecer o se las ha desprovisto de patrimonio, sin que por debajo haya realmente una sociedad, pero no tiene sentido invocarla cuando se conoce perfectamente la existencia de la misma, su domicilio y el actuar en el comercio. Es decir, es una doctrina subsidiaria para los casos en que haya una total confusión de patrimonio o en que se haya hecho un mal uso de la sociedad, empleándola solo, en los efectos beneficiosos. De ser aplicable como pretende el Ayuntamiento, se perdería la finalidad de la actividad societaria en todos aquellos supuestos en que hubiese personas individuales que tuviesen un cierto poder de decisión sobre la sociedad y desaparecería el fundamento de la separación de patrimonios, dejándose en manos de acreedores, o en este caso de la Administración, decidir cuándo debería y cuándo no aplicarse la doctrina del levantamiento del velo. Es decir, tal

doctrina jurisprudencial es un remedio subsidiario para los supuestos en que el ocultamiento tras la pantalla societaria puede devenir en una elusión fraudulenta de responsabilidades. Lo mismo puede decirse en los casos en los que hay un propietario único, en los que es una ficción la separación de patrimonios y en cuyo caso, aun sin mediar un ocultamiento, se puede considerar que lo hecho por la sociedad es hecho por el socio único, ya que no hay documentos posibles voluntades diferenciadas. En el caso, presente, por el contrario, desde el presente momento se indicó que era una sociedad la titular. Así, en la STS de lo CA de 20-9-1996 se dice “Y es cierto que, especialmente, la Sala Primera de este Tribunal ha elaborado una doctrina propicia a la “ruptura del hermetismo de la persona jurídica”, con finalidades similares a la de la corriente realista de la práctica judicial anglosajona caracterizada con la frase de “desentenderse de la entidad legal” o con la metáfora de “levantar el velo” (“to lift the veil”), encaminada a evitar que la utilización de la figura de la persona jurídica proporcione ventajas injustificadas a costa ajena, bien de intereses públicos o privados. En estos casos ha de atenderse a la realidad de las relaciones jurídicas y a la finalidad de las disposiciones legales, evitando, mediante la práctica de la penetración judicial en el “substratum” personal de la entidad o sociedad a la que la Ley confiere personalidad jurídica, una instrumentación inadecuada de esta la figura, y ha de valorarse la auténtica causa de la constitución de dicha personalidad para impedir que a través de un abuso de derecho (art. 7.2 CC) o de fraude de ley (art. 6.4 CC) se produzcan resultados contrarios al ordenamiento jurídico. Esta jurisprudencia puede ser sin duda, un instrumento idóneo para determinar, cuando media la constitución de una sociedad, en este caso de responsabilidad limitada, a quien corresponde o quien debe asumir una determinada responsabilidad por sanciones o responsabilidades derivadas de infracciones administrativas, si la nueva sociedad constituida o los socios o personas físicas que la integran o constituyen su “substratum”, lo cual excluiría aquellos supuestos, como el presente, en que con la simple manifestación del requerido se sabe que hay una sociedad, resultando ser la misma una sociedad que es de tres socios y que tiene su domicilio.

En tal sentido, en el momento en el que se incoó el procedimiento, 29-11-2005, incluso en el momento de la denuncia, el 5-10-2005, la sociedad, aunque dominada por el recurrente, sólo le pertenecía por mitad al recurrente, siendo los otros dueños sus hijos, que tienen vida independiente, estando ambos casados, según resulta de la ampliación de la sociedad, con lo cual ya no existía tal confusión de patrimonios. Además, consta la factura, aportada por el recurrente, que se atribuyó a Autoescuela C., SL. Por ello, le bastaba al Ayuntamiento, en lugar de intentar forzar la doctrina del levantamiento del velo, sin tener además en ese momento motivos para saber si E.C. era dueño de toda o parte de la sociedad, con haberse dirigido a Autoescuela C., SL. Con ello, se infringió el art. 196 LUA, en cuanto no puede considerarse “interesado” a estos efectos al recurrente, al no ser el titular de la obra. Es más, aunque se confirmase la resolución, difícilmente podría hacerse cumplir, ya que bastaría con una renuncia a sus poderes

de administrador o un cambio en la composición de la sociedad para que no pudiese hacer cumplir la resolución.

Por todo lo anterior, procede anular la resolución que ordena la demolición.

**CUARTO.**— Con relación a la sanción, se alega infracción del procedimiento al no haberle sido notificada la incoación, pues se hizo por una vecina, lo que le habría generado indefensión, e infracción del principio de culpabilidad. Subsidiariamente alega desproporción.

Con relación a lo primero, es cierto que se notificó la incoación a una vecina, A.B.Z., folio 42, pero ello es irrelevante por lo siguiente. En primer lugar, porque no se dice en la demanda que la misma no notificase la resolución, sino únicamente que es inválida. Tal invalidez, con base en el art. 59, no es “per se”, sino en el que caso de que efectivamente no haya llegado a poder del destinatario. En cambio, si llega a poder del destinatario, y hay que presumir que así fue, puesto que no lo niega frontalmente, debe darse por válida. En segundo lugar, porque la notificación de la resolución sí que la conoció, pudiendo haber recurrido en reposición y pedido prueba. De haberlo hecho así, en ese caso sí que podría haberse considerado indefenso en caso de que se le hubiese denegado la prueba por preclusión del momento procedimental, pues en ese supuesto si podría haber argumentado que la había pedido a la primera oportunidad real que tuvo. Como no recurrió en reposición, es claro que no había nada que subsanar, o bien optó por presentar las pruebas directamente en, vía judicial por lo que no tiene sentido anular por una indefensión que nunca fue efectiva, como exige el art. 63.2 de la Ley 30/1992.

**QUINTO.**— Con relación al fondo de la cuestión, se dice que se dirige la resolución a quien no es responsable. Como ya se ha dicho en otras ocasiones, hay que distinguir entre la persona a la que se dirige la orden de demolición, que debe de ser siempre quien tiene la titularidad de la obra que debe de ser demolida, aunque no participase en la realización de la misma, y la persona a la que se sanciona, que ha podido desvincularse de la obra generadora de la infracción, si por ejemplo la ha vendido, pero que no por ello deja de ser responsable sobre los actos que en su momento realizó, STSJA 24-10-2002, rec. 1432/1998.

En cuanto a la responsabilidad, se considera como tal al promotor, art. 206 LUA. En el caso presente, el recurrente o era propietario único y administrador único de la sociedad Autoescuela C., SL, según consta en la escritura de 7-9-1992, documento dos de la primera demanda, o como mínimo era administrador solidario y titular mayoritario de dicha sociedad, ya que según se desprende del documento 4, en 14-5-2001, como antes se ha dicho, hubo una Junta General y se desconoce si ya para entonces su hijo, E.C., era también partícipe. Lo que en cualquier caso no se ha probado es que éste fuese administrador solidario ni tampoco que diese las órdenes de realizar la obra. Cierto es que tanto él como su hermana eso manifiestan, pero son testimonios interesados, no aportándose documentos que justificasen su condición de administrador, siendo que era muy

fácil acreditarlo, además de que cuando tiene lugar el arriendo entre G. XXI SL, también de la misma familia, y Autoescuela C., SL, documento 5, en 2002, quien actúa por G. XXI es E.C., el hijo, y por “Autoescuela C.” E.C., el padre.

En este caso sí que, a diferencia del anterior, ni existía en el momento de encargarse la obra, finales de 2002, una sociedad de la que E.C. no tuviese la mayoría, ya que o era socio único o mayoritario, ni se indicó en ningún momento del procedimiento quién había llevado a cabo la nave, pudiendo haberse hecho en vía de recurso de reposición, buscando sin duda la zona de ambigüedad y sombra que diese lugar a la prescripción de la infracción.

Por tanto, en este supuesto sí es aplicable la doctrina del “levantamiento del velo”, por lo que procede confirmar la imposición de la sanción al recurrente, que es quien encargó la obra actuando en nombre y por cuenta de una sociedad de su exclusiva, o casi exclusiva, propiedad, habiendo confusión de patrimonios, y de la que era administrador solidario, y al parecer único.

**SEXTO.**— Con relación a la cuantía, sí que resulta excesiva, teniendo en cuenta que se trata de una simple nave, con un coste de 21.983,06 euros; que la misma tiene pocas afecciones pues se emplea sólo para guardar los vehículos, siendo incluso menos perjudicial para el entorno que si se hubiese hecho para guardar tractores u otra maquinaria, siempre más ruidosos y sucios, que es un uso permitido, punto 6.1.4 PGOU. No obstante, teniendo en cuenta que se va a quedar la nave, al haber prescrito la infracción con relación a un nuevo intento de demolición, así como que se hizo conociendo que había que pedir una licencia que no se concedería, y que no podía quedar comprendida en la autorización del uso del terreno para autoescuela, procede rebajarla pero sólo hasta 12.000 euros.

**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 parcialmente el recurso interpuesto por E.C.F. contra 1) La resolución de 24-1-2006 del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza que ordenó demoler la nave construida en Polígono 1345, Parcela de Autoescuela C., SL y 2) La resolución de 19-4-2006 del Consejo de Gerencia de Urbanismo que impuso al recurrente una sanción de 18.000 euros de multa por infracción urbanística grave, debo anular y anulo la primera, dejando sin efecto el requerimiento de demolición, y debiendo así mismo anular parcialmente la segunda, reduciendo la sanción a 12.000 euros de multa, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

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