
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso de apelación nº 86/2002. Sentencia de 23-01-2004

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA DE OBRAS. REHABILITACIÓN Y REFORMA DE EDIFICIOS. DENEGACIÓN.
Orden de ejecución de obras de demolición de pasarela peatonal de comunicación con centro comercial.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús M^a Arias Juana (*Ponente*)

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a veintitrés de enero de 2004.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección 1^a), el recurso de apelación nº 86 de 2002, interpuesto por la Compañía Mercantil «R. P. B., S.A.», representada por la Procuradora de los Tribunales D^a M^a I. F. B. y asistida por el Letrado D. J. F. S. B. M., contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Zaragoza, de fecha 18 de julio de 2002, dictada en el recurso contencioso-Administrativo seguido en dicho juzgado con el nº 107 de 2001; siendo parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA que representado por la Procuradora de los Tribunales D^a N. C. A. y asistida por el Letrado D. C. G. R.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza dictó sentencia de fecha 18 de julio de 2002, desestimatoria del recurso y confirmatoria de la actuación recurrida, sin hacer expresa imposición de costas.

SEGUNDO.— Contra la anterior sentencia, por la actora se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala su revocación y la estimación del recurso promovido; siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la Administración demandada para que pudiera formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró la votación y fallo el día señalado, 15 de enero de 2004.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— La sentencia recurrida, con desestimación del recurso contencioso-Administrativo interpuesto por la recurrente, vino a confirmar las reso-

luciones administrativas impugnadas, de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 2 de febrero de 2001, por la que se acordó desestimar la solicitud de licencia municipal de obras instada por dicha recurrente para la rehabilitación y reforma de edificios de la Antigua Estación de Utrillas en c/ Miguel Servet, según el proyecto básico y de ejecución visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón el 7 de enero de 1999, y de la Alcaldía Presidencia de 22 de junio de 2001, por la que se acordó requerirle para que en el plazo de un mes procediera a la demolición de la pasarela peatonal de comunicación con el Centro Comercial.

SEGUNDO.— Las alegaciones efectuadas por la apelante al interponer el recurso, carecen de la suficiente virtualidad para destruir los amplios y acertados razonamientos de la sentencia recurrida, en respuesta a todas las cuestiones planteadas, que en lo sustancial se aceptan y dan por reproducidos, y que conducen forzosamente a la confirmación de la resolución impugnada, lo que determina que la apelación deba ser desestimada y la sentencia confirmada.

En efecto, y frente a tales alegaciones, debe ponerse de manifiesto e insistirse, en primer lugar, que no cabe entender adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico. En tal sentido es especialmente significativa la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2001: «La legislación y la jurisprudencia son terminantes al respecto. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico. En este sentido el Reglamento de Disciplina Urbanística precisa en su artículo quinto que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de la ley del Suelo, de los Planes de Ordenación, Programas, Proyectos y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento o de las Normas y Ordenanzas reguladoras del uso del suelo y edificación. Por su parte, la jurisprudencia de modo reiteradísimo, viene afirmando que el mero cumplimiento de las prescripciones formales y de actividad relativas al silencio positivo no permite entender adquirida por silencio administrativo la licencia pretendida. Además de tales requisitos ha de cumplirse el elemento sustantivo, es decir, que la licencia solicitada se ajuste a la ordenación urbanística aplicable». «En consecuencia —añade tal sentencia—, han de cumplirse, de modo simultáneo, los requisitos de orden formal y los de naturaleza sustantiva para que las licencias se puedan atender adquiridas en virtud del silencio. Por eso, si como es el caso, la licencia solicitada es contraria a la normativa urbanística aplicable (...) es evidente que no se ha adquirido la licencia por silencio positivo, pues no se ha cumplido el elemento sustantivo de adecuación al planeamiento que dicha adquisición requiere. Del mismo modo, el ulterior acto denegatorio de la licencia no es revocatorio de derechos subjetivos del peticionario, pues resulta que tales derechos no han llegado a ser adquiridos». En definitiva, y sin cuestionar la tesis mantenida por la representación de la recurrente de la posibilidad de que existan actos presuntos positivos contrarios al ordenamiento jurídico —ya los que se refiere el

artículo 62.1.f) de la Ley 30/92—, lo que ninguna duda cabe es que, tratándose de licencias, éstas en ningún caso se pueden entender adquiridas por silencio administrativo si las mismas contravienen la legislación o el planeamiento urbanístico, por estar expresa y terminantemente vedado por la legislación —artículo 178.3 de la Ley del Suelo de 1976, artículo 242.6 del Texto Refundido de 1992 y artículo 176 de la Ley Urbanística de Aragón de 25 de marzo de 1999— y la reiterada jurisprudencia que en interpretación y aplicación de la misma ha recaído.

En segundo lugar, la licencia denegada por la resolución impugnada incumplía el planeamiento vigente, en concreto el Plan Especial modificado del Área de Intervención U-11-3/4/5, al no ajustarse a él la pasarela peatonal proyectada en la planta primera del edificio principal de la antigua estación de Utrillas que conecta con el edificio del Centro Comercial. Como claramente resulta del referido Plan, estas dos edificaciones están separadas por un viario público —no obstante ponerse en duda ahora por la recurrente tal naturaleza pese a que ello ha quedado suficientemente acreditado en las actuaciones—, contemplándose únicamente la posibilidad —que no obligatoriedad— en su artículo 3.3.1.2 de cubrir el mismo «a modo de los antiguos andenes ferroviarios»; expresión que, como acertadamente se concluye en la sentencia recurrida, ha de entenderse que se refiere a la posibilidad de instalar una cubierta aboveda en tal espacio, como, por otra parte refleja en el plano de vistas del conjunto —de carácter meramente indicativo—. Y, evidentemente, la pasarela en cuestión en modo alguno puede tener amparo en la posibilidad de cubrir dicho viario público que tal precepto contempla. Siendo de significar que si bien se alega por la representación de la recurrente en su recurso que no se pretendió nunca que la pasarela sustituyese a la bóveda posibilitada en el Plan, debe recordarse que ya el arquitecto autor del Proyecto, en comparecencia efectuada ante el Servicio de Intervención Urbanística el 23 de marzo de 2000, en respuesta a los incumplimientos normativos que se habían puesto de manifiesto a la recurrente, entre ellos el referido a la pasarela, pretendió amparar ésta en la posibilidad de unión de las edificaciones contemplada en el Plan. Mas ha de insistirse que éste únicamente posibilitaba cubrir el espacio entre ellas en la forma ya indicada.

En tercer lugar, que el que la propuesta de intervención fuera aprobada por la Comisión de Gobierno, sin que se opusiera entonces objeción alguna a la pasarela, no podía ser obstáculo a la denegación de la licencia, basándose, como así fue, en aspectos distintos de los que debían ser objeto de dicha propuesta. Tratándose de edificios de interés arquitectónico, la concesión de licencia de obras exigía, como requisito preceptivo, la aprobación de la propuesta de intervención, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1.3 y 8.1.11 de las normas urbanísticas del PGMOU de 1986 —«...antes de autorizar cualquier intervención sobre los edificios... se dictaminará la propuesta de intervención, previamente a la redacción de los proyectos y concesión, en su caso, de licencia, estableciendo en cada caso concreto los valores específicos a proteger y las obras de intervención que se permitan» (art. 8.1.3.2d)—. Tal requi-

sito le fue exigido a la recurrente —con apercibimiento de tenerle por desistida de su petición— tras presentar la solicitud de concesión de licencia el 14 de enero de 1999, consiguiendo efectivamente la aprobación por la Comisión de Gobierno de la propuesta de intervención el 19 de noviembre del mismo año, tras informes favorables que se emitieron al respecto, y en cuya resolución acordó la remisión del expediente a la Unidad Técnica de Proyectos de Edificación a los efectos de tramitar la correspondiente licencia; siendo el informe emitido por esta Unidad en el que se puso de manifiesto que la pasarela no se encontraba prevista en el Plan Especial y suponía una ocupación en vuelo de la vía, pública, y lo que determinó finalmente la denegación de la licencia.

Se trata, como se afirma en la sentencia recurrida, de resoluciones de contenido distinto, limitándose la primera a considerar los valores a proteger y las obras de intervención que en atención a ellos se permiten, y si bien en este concreto aspecto nada cabía objetar a la pasarela, ello no impedía comprobar con posterioridad el acomodo de las obras en general, y de la pasarela en particular, a la normativa aplicable, entre ella el Plan Especial, lo que no resultaba así, como se puso de manifiesto en el informe de la Unidad Técnica de Proyectos de Edificación, y que determinó por tal motivo la denegación de la licencia; y ello tras habersele dado traslado de dicho informe y reiterado —el 4 de julio de 2000—, en respuesta a la comparecencia del arquitecto redactor del proyecto a que se ha hecho alusión, el incumplimiento observado, sin que pese al tiempo transcurrido hasta que se dictó la resolución recurrida se intentara subsanar tal deficiencia mediante la presentación de un nuevo proyecto en el que no se contemplara la pasarela —lo que sí se hizo con posterioridad a la interposición del recurso, dando lugar a que por la Comisión de Gobierno en resolución de 31 de octubre de 2001 se concediera la legalización de la rehabilitación de la antigua Estación de Utrillas, sin incluir la pasarela—. Careciendo por todo lo expuesto de fundamento la invocación que se hace por la recurrente de los principios de buena fe y confianza legítima.

Por último, la resolución de la Alcaldía Presidencia de 22 de junio de 2001, por la que se acordaba requerir a la recurrente para que en el plazo de un mes procediera a la demolición de la pasarela no es sino consecuencia del requerimiento de paralización de las obras que se efectuó por resolución del Teniente de Alcalde Delegado del Área de Urbanismo de 24 de enero de 2001 y la posterior denegación de la licencia por la resolución recurrida. Debiendo insistirse, frente a las alegaciones de la recurrente, que, como ha venido recordando reiterada doctrina jurisprudencial, toda actuación que contradiga la normativa o el planeamiento urbanístico en vigor puede dar lugar a la adopción por la Administración de las medidas tendentes a la restauración del orden Jurídico infringido y de la realidad física alterada y también a la imposición de las sanciones pertinentes a los responsables, tras el correspondiente expediente sancionador; pudiendo adoptarse tales medidas en el mismo expediente o en expedientes separados, al ser independientes y compatibles. En tal sentido, es de citar, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1997, en la que se declara que «la actuación municipal tendente a la restauración del

ordenamiento urbanístico infringido y de la realidad material alterada por la actuación ilegal es independiente, y claramente compatible, con la exigencia de responsabilidad incoación de expediente sancionador para la imposición de sanciones a quienes puedan resultar responsables de las infracciones urbanísticas que se hayan podido cometer (artículo 225 de la Ley del Suelo y 51 del Reglamento de Disciplina); afirmándose en la de 26 de septiembre de 1995 que «ambos tipos de consecuencias, cuando son procedentes, operan conjuntamente con sus efectos jurídicos correspondientes de la sanción de multa y las medidas de suspensión y demolición de la obra, bien sean constatadas tales consecuencias en un mismo expediente o en tramites separados. La imposición —añade— de la sanción contemplada en función de la existencia y acreditación de infracción urbanística tipificada como falta, naturalmente ha de materializarse a través del oportuno expediente sancionador con la estricta observancia de las garantías esenciales de audiencia y ausencia de indefensión propias del mencionado procedimiento. La plasmación de las medidas de restauración del orden jurídico quebrantado, de suspensión e incluso de demolición de la obra, requieren la única observancia de los tramites procedimentales contenidos en el artículo 184 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976. Como derivación lógica de lo expuesto, y conforme a doctrina consolidada de esta Sala —concluye dicha sentencia— se ha de precisar que la medida de demolición, a tenor de lo dispuesto en los números 3 y 4 del artículo 184 antecitado (...) sólo puede tener lugar si no se ha solicitado la licencia o si una vez solicitada ha sido denegada, tal como afirman esos apartados, pudiéndose acordar únicamente la demolición de obras sin licencia sin necesidad de realizar previamente el requerimiento de legalización cuando resulte acreditado que la legalización se presenta indudable y manifiestamente imposible» —en análogos términos la sentencia de 16 de octubre de 1995—. Y más recientemente, la sentencia de 28 de abril de 2000 declara que «las normas de planeamiento de relieve para este caso pertenecen a la categoría de las normas denominadas imperativas o cogentes y, en cuanto a su protección, de las «plusquamperfectae». En virtud de su coercibilidad, una transgresión de las mismas desencadena el mecanismo encaminado a la restauración de la legalidad vulnerada que establece, en lo que aquí importa, el artículo 184 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976. Con la finalización del plazo de dos meses concedido en el mismo sin solicitar licencia, o sin haber podido obtenerla por incompatibilidad con el planeamiento, subsigue la orden de demoler lo construido ilegalmente, para restituir la realidad física al estado en que la misma se encontraba antes de producirse la transgresión garantizando, de esta forma, el cumplimiento forzoso de la norma urbanística vulnerada. Es claro que este procedimiento es compatible, y distinto, de la imposición de sanciones a los responsables, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, sin perjuicio —incluso— de las posibles responsabilida-

des de orden penal en que hubieran incurrido, como se desprende claramente de lo establecido en el artículo 5 1 .1., apartados 1 y 3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978».

TERCERO.— De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 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.

FALLO

PRIMERO.— Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por la compañía mercantil «R. P. B., S.A.» contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 18 de julio de 2002, dictada en el recurso contencioso administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 107 de 2001.

SEGUNDO.— Imponemos las costas del presente recurso de apelación a la recurrente.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.