

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 64/1997. Sentencia de 30-09-1999**  
**Expte. 3.180.171/89**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

EXPEDIENTE SANCIONADOR POR INFRACCIÓN URBANÍSTICA.

Obras de construcción de edificio sin licencia.

Imposición de sanción económica.

Orden de demolición.

Licencia municipal de obras menores.

Prescripción infracciones.

---

**Ilma. Sra.**

**MAGISTRADA**

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

En Zaragoza, a treinta de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la Resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 17 de noviembre de 1995 por la que se impone a G. A. B. una sanción de 1.250.000 ptas. y se le reitera la orden de demolición acordada por el Teniente Alcalde con fecha 3-9-1993, advirtiéndole que de no hacerse así en el plazo de un mes, procederá el Ayuntamiento a realizarlo a su costa.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 1.250.000 ptas.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— La actora mediante escrito presentado el 17 de enero de 1997, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.

**SEGUNDO.**— Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda, en la que después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que anulando el acto impugnado por no ser conforme a derecho se declare la improcedencia de la sanción impuesta, como de la orden de demolición que pesa sobre el recurrente.

**TERCERO.**— La Administración demandada, en su contestación a la demanda, después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto confirmando la resolución recurrida.

**CUARTO.**— Recibido el proceso a prueba, se practicó la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones y quedar el recurso pendiente de señalamiento, se dictó providencia con fecha 26 de julio de 1999, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Unica de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ, y el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno de este Tribunal Superior de Justicia, en aplicación de aquella del 10 de diciembre de 1998 se acordó que, para el conocimiento y resolución del presente recurso se constituyera la Sala exclusivamente en el Magistrado Ponente, firme la cual se acordó traer los autos a la vista con citación de las partes para sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Se impugna en el presente procedimiento la Resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 17-11-1995, por la que se acuerda imponer a G. A. B. como promotor de las obras de construcción de edificio sito en la C/ del Saso, Bº de Montañana, estimando que carecía de la preceptiva licencia municipal una sanción de 1.250.000 ptas., así como reiterar a G. A. B. la orden de demolición acordada por el Teniente Alcalde con fecha 13 de septiembre de 1993, advirtiéndole que de no hacerlo así en el plazo de un mes, procederá el Ayuntamiento a realizarlo a su costa.

**SEGUNDO.**— Los motivos argüidos por el recurrente para que se deje sin efecto la resolución recurrida, consisten en considerar: que las obras realizadas fueron al amparo de tres licencias de obras concedidas al recurrente de fechas 25-11-1987, 21-6-1989 y 21-6-1990, refiriéndose la primera a licencia para realizar obras para retejar y cambio de cercos de puertas y ventanas; la segunda comprendía las obras siguientes: reposición de pavimentos y revestimientos, retejado, reparación de lucernarios, cambio de cercos de puertas y ventanas, saneado de muros y estucado de fachadas y la tercera afectaba al cerramiento de la puerta con postecillos y alambres, lo que acredita con los documentos nº 1 y 2 de los acompañados a la demanda, así como las facturas correspondientes a las referidas obras que el recurrente manifiesta alcanzaron el importe de 1.450.394 ptas. De lo expuesto el recurrente deduce, estar en un supuesto que no corresponde a construcción de obras careciendo de la preceptiva licencia municipal, sino de ejecución de las mismas al amparo de las licencias de las que previamente se había proveído, estima además que la infracción había prescrito al transcurrir más de un año de la fecha de finalización de las obras, estima así mismo que la resolución municipal impugnada adolece, de un grave defecto de forma, pues si bien el Alcalde tiene facultades sancionatorias en los expedientes urbanísticos, carece de las mismas en cuanto están reservados al Ayuntamiento en Pleno en cuanto se refiere a ordenes de demolición también estima que la sanción impuesta incumple las reglas de la proporcionalidad. Expuesto lo que antecede y siguiendo el orden lógico de los motivos de oposición opuestos por el recurrente hay que manifestar que para discernir si el Alcalde además de las

facultades sancionatorias atribuidas en los expedientes urbanísticos tiene además facultades para acordar la demolición, es preciso estar a lo declarado por el T.S. en sentencia de 14-10-1998 en el sentido de que “se ha de precisar que el art. 184 de la citada Ley del suelo respecto a obras en curso de ejecución, y el siguiente art. 185 sobre obras ya terminadas realizadas sin licencia o sin haberse efectuado en los términos y condiciones de la misma, establece que, una vez transcurrido el plazo de dos meses concedido para que el interesado pueda solicitar la licencia o legalizar la obra, sin que sean cumplidos tales requisitos, el Ayuntamiento acordará la demolición de las obras y procederá a impedir los usos a que diera lugar concluyendo el último párrafo del art. 184, también aplicable el 185, en el sentido de atribuir directamente al Alcalde la facultad de ordenar la demolición, si el Ayuntamiento no procediera en el plazo de un mes, contado desde la expiración del término de dos meses otorgado para la solicitud de licencia o legalización de obra. De lo expuesto se desprende que el alcalde no está excluido de la relación de órganos municipales para decretar la orden de demolición, aunque desde luego, su competencia tiene carácter subsidiario o sucesivo para el caso de que el Ayuntamiento no haya adoptado acuerdo alguno de demolición en el plazo anteriormente señalado, y en este sentido tal competencia del Alcalde aparece reiteradamente reconocida por esta Sala en sentencias de 2-11-1983, 23-12-85, 26-6-86, 4-4-87, 29 de enero, 1 de marzo y 2 y 26 de diciembre de 1988, 16 de octubre y 27 de diciembre de 1990”. En base a la doctrina anteriormente mencionada, es obvio que el Alcalde en cuya resolución se estimó que el edificio sito en la C/ Saso, B<sup>a</sup> de Montañana, se había construido sin licencia municipal obviamente tenía competencia para requerir de demolición al recurrente.

**TERCERO.**— En cuanto a la prescripción, que aduce el recurrente hay que manifestar que en fecha 17-11-89 la Policía Local denunció al recurrente por la realización de obras sin licencia. La Alcaldía Presidencia por resolución de 13 de diciembre de 1989 estimó que el recurrente ha procedido a la construcción de un almacén agrícola sin la preceptiva licencia municipal de conformidad con lo dispuesto en el art. 184 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana Texto Refundido de 9-4-1976. Le requirió de paralización de las mismas y al mismo tiempo para que en el plazo de dos meses solicitase la oportuna licencia de obras, con apercibimiento de que si no la instase en ese plazo o fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan General o de las ordenanzas del Ayuntamiento se acordaría su demolición. En fecha 31-1-1990 se le requirió para que paralizase la construcción del almacén y el 11-4-1990 el recurrente fue nuevamente denunciado por estar realizando obras sin licencia, consistentes en 2 viviendas, una adosada al almacén y otra en la parte superior. El aparejador municipal en informe de 27-11-1992 dejó constancia de que efectuado un desplazamiento al lugar indicado pudo comprobarse desde el exterior que la finca vallada al no permitirse el acceso a su interior que las obras estaban finalizadas haciendo mención a que en el interior pudiesen quedar restos de los muros primitivos o algún vestigio de la casa centenaria que se ubicaba en la C/ Saso, de

Montañana, conteniendo el edificio de dos viviendas, cuyo valor estimado de las obras era de 12.500.000 ptas. construidas en terreno calificado como suelo no urbanizable. En fecha 24-4-1992, la Alcaldía Presidencia desestimó el recurso de reposición interpuesto por el recurrente, incoándose el expediente administrativo el 3-9-1993. Expuesto lo que antecede es obvio que la terminación de las obras no pudo constatarse formalmente puesto que el recurrente no facilitó a la Administración Pública la posibilidad del seguimiento de las mismas, hasta el momento en que se emitió el informe del aparejador municipal el 27-11-1992 siendo a partir de esta fecha en que comenzaría el transcurso del plazo prescriptivo, el que se vio interrumpido por el inicio del expediente sancionador en fecha 3-9-1993, para dilucidar si se había cometido la infracción urbanística al haber llevado a cabo obras de construcción de edificio en c/ Saso, Bº de Montañana careciendo de la preceptiva licencia municipal según lo dispuesto en el art. 228 de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana Texto Refundido de 9 de abril de 1976, art. 51 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por R. D. de 23 de julio de 1978, expediente que tramitará conforme al art. 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo y dado que no consta que, desde la finalización de las obras al inicio del expediente administrativo o durante su tramitación transcurriera un plazo de cuatro años entre las diferentes actuaciones administrativas que es el plazo a partir del que acaece la prescripción de aquellas infracciones urbanísticas impuestas por realización de obras sin licencia u orden de ejecución desde la fecha de su total terminación prevista en el art. 9 del R.D. Ley 16/1981 de 16 de octubre, plazo que se mantiene con posterioridad en el art. 263.1 de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, es obvio que la infracción urbanística que hubiera podido realizarse por el recurrente no ha prescrito ni caducado el expediente, según el art. 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En base a lo expuesto se desestima la causa de oposición formulada, sin que el requerimiento de demolición pueda conceptuarse a tenor de la sentencia del Tribunal Supremo (25-1-1999) como un acto sancionador sino que su naturaleza queda circunscrita en situaciones como el caso enjuiciado a un control de la legalidad o restablecimiento de la legalidad urbanística.

**CUARTO.** — En cuanto al argumento que esgrime el recurrente de que los hechos contemplados no pueden catalogarse de un supuesto de construcción de obras careciendo de la preceptiva licencia sino de la ejecución de las licencias de las que previamente se había proveído al recurrente hay que considerar que tal y como se observa en los documentos que acompañan a la demanda las licencias a que hace referencia el recurrente y que le fueron concedidas en los años 1989 y 1990 lo eran para la realización de obras menores cuya entidad difiere de las precisas para la construcción de una nave almacén y dos viviendas, cuya naturaleza, características y condiciones de obtención de la licencia al ser una obra mayor son indudablemente distintos a las anteriormente referidas y prueba de ello es que tal y como declara S.T.S. de 2-9-1996 “la sentencia no ha infringido el art. 9.1.5 del Reglamento de servicios ni las sentencias que cita el

recurrente porque si bien ese párrafo del precepto establece el plazo de 2 meses para concesión o denegación de obras mayores al transcurrir tal plazo sin resolver la solicitud del peticionario no adquiere la licencia por silencio sino que para ello es preciso que acuda a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos un órgano similar de la Comunidad Autónoma como indica el apartado a) del párrafo 7º y si esta no resuelve en el plazo de un mes es cuando se entiende adquirida por silencio”. Dicha cuestión, obviamente determina que la licencia obtenida para la realización de obras menores no pueda servir de cobertura a obras mayores relativas a la construcción de un almacén y 2 viviendas, bien entendido que STS 25-4-89 declara “a la vista de las diferencias que se observan entre el plano que refleja el estado actual y el que describe el reformado existen razonables indicios de que se habla de una obra mayor no pudiéndose determinar proyecto técnico el presentado por el interesado.., y puesto que el interesado es el que tiene que facilitar estos datos personales sin los que no se puede acceder a otorgar la licencia, la denegación de la misma es la única respuesta que en derecho podía y tenía que dar el Ayuntamiento”. En méritos de lo expuesto es acorde a las prescripciones legales la sanción impuesta y requerimiento de demolición conforme el art. 228 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y art. 51 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, el requerimiento de demolición puesto que ha quedado acreditado del expediente administrativo y del conjunto de prueba practicada con especial mención de los informes de los técnicos municipales, que las obras carentes de licencia se realizaron en suelo clasificado como no urbanizable sin que sea óbice en razón a lo expuesto, que con posterioridad a los hechos enunciados por parte del recurrente haya procedido a arrendar el local de 600 m<sup>2</sup> situado en la C/ Saso de Montañana a I. E. 3, S.L. ni los informes favorables emitidos sobre la posibilidad de autorización para la construcción de una residencia de ancianos emitiendo un informe el Ayuntamiento y la D.G.A. el 11 y 13 de enero de 1998, puesto que, con independencia en lo expuesto el acto administrativo impugnado, acordó la adopción de una serie de medidas, de acuerdo con la situación de hecho acaecida en el momento en que se acordó, que es lo que ha de ser tenido en cuenta, dado el carácter revisor de la jurisdicción contencioso— administrativa y las prescripciones legales aplicables por la realización de obras sin licencia, dichas medidas, tal y como se ha expuesto, se adecuaron a la legalidad y por tanto no procede el dejarlas sin efecto como pretende el recurrente. También se ha adecuado la sanción impuesta al recurrente a las prescripciones legales a tenor de lo dispuesto en el art. 76.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística por cuanto tal y como ha quedado acreditado las obras, cuyo valor estimado lo ha sido de 12.500.000 ptas. tal y como se ha constatado por el aparejador municipal en el informe obrante en el expediente administrativo, lo que no ha sido desvirtuado por el recurrente quien pretende que las mismas se refieren a las que acometió en virtud de las licencias otorgadas para realizar obras menores a las que se ha hecho referencia y por lo que por consiguiente carecen de total virtualidad, se llevaron a efecto en suelo clasificado como no urbanizable, y por ello, al llevarse a efecto obras de edificación en contra del uso que corresponde el suelo que se ejecutan carentes de licencia, la san-

ción impuesta se adecua al 10 por ciento de la obra realizada, y por tanto se encuentra dentro del baremo a que se refiere el artículo mencionado. En méritos de lo expuesto procede la desestimación del recurso interpuesto por el recurrente.

**QUINTO.**— No hay motivos suficientes a los efectos de imposición de costas.

### **FALLO**

**PRIMERO.**— Desestimo el recurso número 64 de 1997, interpuesto por D. G. A. B. contra la resolución referida en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.**— No se hace especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronuncio, mando y firmo.