

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 1443/1994. Sentencia de 20-5-1997**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.**

REQUERIMIENTO DEMOLICIÓN OBRAS. Construcción de almacén y cerramiento.

Actos de trámite: irrecurrible.

Necesidad de procedimiento previo: requerimiento de legalización y ajuste a licencia.

Acuerdos contrarios a derecho.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Ricardo Cubero Romeo

**Magistrados**

D. Jesús M<sup>a</sup> Arias Juana (*Ponente*)

D. Eduardo Navarro Peña

D<sup>a</sup>. Isabel Zarzuela Ballester

En Zaragoza, a veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la resolución del Teniente de Alcalde Delegado del Área de Urbanismo e Infraestructura de fecha 27 de mayo de 1994 por la que se acordó requerir a la actora para que en el plazo de un mes procediese a la demolición de las obras de construcción de almacén y cerramiento en C<sup>o</sup> Épila, del Barrio de Miralbueno, e incoar contra ella expediente de sanción por haber llevado a cabo tales obras careciendo de la preceptiva licencia municipal.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 22 de diciembre de 1994, interpuso recurso contencioso administrativo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de esta sentencia

**SEGUNDO.** – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso, se declaren nulos o en su caso se anulen los actos recurridos, con condena en costas a la Corporación demandada de oponerse a tales pedimentos.

**TERCERO.** – La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se declara-

se la inadmisibilidad parcial del recurso y la desestimación en todo lo demás, con condena en costas a la actora de insistir en sus pretensiones.

**CUARTO.** – Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 8 de mayo de 1997.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – Para la resolución del presente recurso ha de partirse de los siguientes extremos que resultan de lo actuado en el expediente administrativo remitido:

a) El 12 de mayo de 1993, Agentes de la Policía Local formularon denuncia contra la recurrente por llevar a cabo, en Camino de Épila, detrás de Butano, del Barrio de Miralbueno, el «cerramiento lineal de 500 metros aproximados de un campo de 16.000 metros cuadrados. Careciendo de la licencia Municipal correspondiente. El cerramiento —se decía— es de hormigón de una altura de un metro aproximado».

b) Por resolución de la Alcaldía de fecha 1 de junio de 1993 se acordó requerir a la actora para que procediese a la inmediata paralización de las referidas obras, advirtiéndole que se iniciaba el oportuno expediente para la adopción de alguno de los acuerdos que se especificaban.

c) La Gerencia de Urbanismo, en resolución de 17 de junio de 1993, otorgó a la recurrente la licencia solicitada en fecha 21 de mayo de 1993 para el «cerramiento de terreno, para tenerlo cerrado y acotado a base de zócalo de hormigón, postecillos y alambradas», en Camino de Épila ...(Miralbueno).

d) El 21 de diciembre de 1993, el técnico de la Unidad de Inspecciones emitió informe en el que ponía de manifiesto que, efectuada visita de inspección en el emplazamiento, se había podido comprobar la realización del cerramiento denunciado que no se ajustaba, en buena parte del mismo, a la licencia de obras menores concedida, ya que constaba de postes y placas prefabricadas de hormigón, constituyendo cerramiento ciego, infringiendo lo dispuesto en el art. 6.2.1 de las Normas del P.G.O.U., al tratarse de terreno clasificado como «suelo urbanizable protegido». Añadiéndose en dicho informe que se había advertido que «el terreno así como una nave abierta perimetralmente, existente en el mismo, de construcción, aparentemente, reciente, se destinan a almacén de materiales de construcción, uso no admitido en el «suelo no urbanizable» al que pertenece».

A propuesta de la Gerencia de Urbanismo, el Teniente de Alcalde Delegado del Área de Urbanismo e Infraestructuras dictó resolución de fecha 27 de mayo de 1994 por la que se acordó requerir a la actora para que en el plazo de un mes procediese a la demolición de las obras de construcción de almacén y cerramiento en C° Épila, del Barrio de Miralbueno, e incoar contra ella expediente de sanción por haber llevado a cabo tales obras careciendo de la preceptiva licencia municipal. Interpuesto por la actora recurso de reposición contra dicha resolución, el mismo fue desestimado por la de 21 de octubre de 1994, acudiéndose por aquella a la presente vía jurisdiccional.

**SEGUNDO.** – La primera cuestión a solventar, suscitada por la representación del Ayuntamiento demandado, es la relativa a la naturaleza y alcance del acuerdo adoptado de incoar contra la actora expediente de sanción; en concreto, si tiene o no la consideración de acto de trámite y, en consecuencia, si procede o no declarar la inadmisibilidad del presente recurso respecto de tal acuerdo conforme al artículo 82.c) de la Ley Jurisdiccional.

Pues bien, como tiene declarado el Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 11 de abril de 1991, «atendiendo a la clasificación de los actos administrativos según la función que aquéllos desempeñan dentro del procedimiento, los actos de trámite se caracterizan porque preparan y hacen posible la decisión, dirigiéndose al mejor acierto de ésta, pero sin decidir en modo alguno sobre las cuestiones planteadas en el procedimiento, lo que determina que los aludidos actos de trámite no sean impugnables separadamente, sino que es al recurrir la resolución —acto decisorio del procedimiento— cuando podrán suscitarse las cuestiones relativas a la legalidad de los actos de trámite; irrecurribilidad autónoma de los referidos actos de trámite que viene expresamente reconocida en los artículos 113.1 LPA —en la actualidad art. 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre— y 37 LJCA, con la única excepción de los que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o deciden directa o indirectamente el fondo del asunto».

En el caso enjuiciado, el referido acuerdo impugnado de incoación de expediente sancionador, ostenta claramente la naturaleza de simple acto de trámite y, en consecuencia, dado que no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto poniendo término a la vía administrativa, ni hace imposible, ni suspende su continuación, es irrecurrible. Así lo ha mantenido el Tribunal Supremo, entre otras, en la sentencia de 5 de mayo de 1989, en la que declara que la iniciación de la instrucción del expediente sancionador es un acto de puro trámite, que a priori no prejuzga nada, puesto que nada decide, ni directa ni indirectamente, sobre el fondo del asunto, ni pone término al mismo, ni hace imposible ni suspende su continuación lo que le hace insusceptible de rescisión jurisdiccional de acuerdo con el artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**TERCERO.** – Son distintos los motivos de impugnación alegados por la recurrente en su pretensión anulatoria del acuerdo por el que se le requiere para que en el plazo de un mes proceda a la demolición de las obras de construcción de almacén y cerramiento. Y comenzando con el que hace referencia a la construcción del almacén, afirma que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento previsto en el artículo 248 del T.R. de la Ley del Suelo, tal y como había hecho en relación con las obras de cerramiento.

Pues bien, admitiendo que la referida nave, almacén o —como lo califica la recurrente— mero cubierto estaba terminado, sin embargo ello no posibilitaba, sin más, a la Administración a acordar su demolición, sin seguir procedimiento alguno, aun cuando considerase que la edificación fuese disconforme con el planeamiento, pues el párrafo primero del artículo 249 exigía expresamente la «pre-

via tramitación del oportuno expediente», y en el presente caso, respecto de tal nave, el acuerdo de su demolición se adoptó sin trámite alguno, salvo la advertencia que el informe técnico ya aludido se hacía de su existencia y que se destinaba a un uso no admitido, sin ni siquiera negar el mismo la posibilidad de su legalización en el caso de que fuese otro el uso al que se destinase.

Por lo demás, el referido artículo 249 ha sido uno de los declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia número 61/1997, de 20 de marzo —B.O.E. de 25 de abril—, siendo, por ello, de aplicación el artículo 185 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, en relación al cual tenía reiteradamente declarado el Tribunal Supremo —sentencias de 5 de octubre y 16 de 1993 y 14 de diciembre de 1994 (ponente Sr. B. I.), en las que a su vez se citan otras anteriores—, que bajo la vigencia del TRLS la demolición de lo construido sin licencia no es una medida que pueda decretarse sin más, sino como conclusión de un iter procedimental en el que previamente ha de requerirse al promotor para que solicite la licencia omitida, a fin de darle ocasión de legalizar su situación, siendo después cuando cabe decretarla y sólo en los supuestos de que no haya pedido la oportuna licencia o de que, pedida la misma, haya sido denegada por ser su otorgamiento contrario a la ordenación urbanística; y si bien en ocasiones la jurisprudencia ha reputado lícito disponer directamente una demolición, ha sido en supuestos en que la denegación de la licencia era algo palmario y evidente, lo que permitía prescindir de un trámite superfluo; mas en general la doctrina establece que la demolición no puede acordarse hasta que la legalización no se haya solicitado o hasta que la misma haya sido denegada como trámite resolutorio de un procedimiento al que le son de aplicación plena las disposiciones legales y reglamentarias que disciplinan el otorgamiento de licencias interesadas como autorizaciones ex ante respecto de una obra proyectada. Y en los mismos términos se pronuncia la sentencia de 29 de octubre de 1994 —ponente Sr. G. M.— en la que se declara que si bien es cierto que el artículo 185 TRLS establece la regla general de que la restauración de la legalidad urbanística conculcada por las obras terminadas por licencia o contraviniéndola precisa del previo expediente de legalización de las mismas, instrumentado mediante el requerimiento de la Alcaldía a tal efecto en que se otorgue el plazo de dos meses para dicha legalización, la jurisprudencia excepcional dicho previo expediente de legalización cuando aparece clara la ilegalidad e improcedente la obra cuya demolición se ordena, pues carecería de sentido abrir un trámite de legalización de aquello que de modo manifiesto y a través de lo ya actuado no puede legalizarse, por contravenir el Plan o el ordenamiento urbanístico. Y en el presente caso, de la única actuación, en relación a la nave, previa al acuerdo de su demolición, solamente puede deducirse que el «uso» al que se destina no es de los admitidos. Todo lo cual determina la nulidad del referido acuerdo.

**CUARTO.** — Por lo que respecta a las obras de cerramiento, la resolución impugnada acuerda su demolición por carecer de la preceptiva licencia municipal, olvidando con ello que, tras haberse constatado que se estaban ejecutando las

obras de cerramiento —y en concreto cuando ya se había levantado un zócalo de hormigón de un metro de altura aproximadamente—, y decretado la suspensión de las mismas, se solicitó y obtuvo por la recurrente licencia para «cerramiento de terreno, para tenerlo cerrado y acotado a base de zócalo de hormigón, poste-cillos y alambradas», por lo que si se consideraba que el cerramiento realmente ejecutado no se adecuaba a dicha licencia, lo procedente hubiese sido requerir a la actora para que lo ajustara a la licencia concedida, pero en ningún modo podía acordar, como hizo, su demolición, lo que determina igualmente la anula-ción de dicho acuerdo.

**QUINTO.** — No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

### FALLAMOS

**PRIMERO.** — Declaramos la inadmisibilidad del presente recurso contencio-so-administrativo número 1.443 del año 1994, interpuesto por C. E. D L., S.A. (C.), respecto del acuerdo a que se refieren las resoluciones impugnadas relati-vo a la incoación de expediente sancionador contra aquella.

**SEGUNDO.** — Estimamos el presente recurso respecto del acuerdo conteni-do en dichas resoluciones por el que se requiere a la actora para que proceda a la demolición de las obras de construcción del almacén y cerramiento a que aquellas se refieren.

**TERCERO.** — No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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