
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 848/1998. Sentencia de 7-05-2002

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

INFRACCIÓN URBANÍSTICA. OBRAS SIN LICENCIA.

Construcción de caseta en suelo no urbano.

Expediente sancionador con imposición de multa pecuniaria.

Orden de demolición.

En Zaragoza, a siete de mayo de dos mil dos.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la resolución de la Alcaldía-Presidencia de fecha 8 de abril de 1998, por la que acordó requerir al recurrente para que procediera a la demolición de las obras de construcción de caseta en Cno. de las Monjas, del Barrio de Garrapinillos.

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 19 de junio de 1998, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada 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 «se constate la nulidad del expediente sancionatorio, al no concurrir el hecho que lo motivó así como, ninguno de los requisitos necesarios para ello, incurriendo el mismo en preclara prescripción,... y en definitiva, se deje al mismo sin efecto, condenándose en costas a la Administración».

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 declare parcialmente inadmisibile (en cuanto al acto sancionador) el recurso formulado, desestimándolo en su parte restante.

CUARTO.— Recibido el juicio 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 pendiente de señalamiento, se dictó providencia con fecha 20

de marzo de 2002, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Única 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 con el Magistrado ponente, firme la cual se acordó traer los autos a la vista para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— De lo actuado en el expediente administrativo remitido resultan los siguientes extremos que han de tenerse en cuenta para la resolución del presente recurso.

a) Con fecha 10 de abril de 1994, agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Zaragoza formuló denuncia contra el recurrente por la realización de obras de construcción e instalaciones careciendo de licencia, consistentes en una caseta de unos 40 m² en Camino de las Monjas, del Barrio de Garrapinillos.

b) Por resolución de la Alcaldía de fecha 3 de mayo de 1994 se acordó requerir al recurrente 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 siguientes acuerdos: a) Si las obras fueran incompatibles con la ordenación vigente, decretar su demolición; b) Si las obras fueran compatibles con la ordenación vigente, requerir para que en el plazo que establezca la legislación aplicable o, en su defecto, en el de dos meses, solicite la preceptiva licencia. Resolución que le fue notificada el 6 de junio siguiente.

c) Realizada visita de inspección a las obras por agentes de la Policía Local el 1 de julio de 1994, por éstos se pudo constatar que las obras se encontraban aparentemente terminadas.

d) En fecha 17 de octubre de 1997 se emitió informe por el Jefe del Servicio de Inspección, en el que valoraba en 1.600.000 pesetas las obras realizadas consistentes —según afirmaba— en una edificación de unos 40 m² construidos destinado a vivienda rural, y en el que se ponía de manifiesto que para cumplir el artículo 6.1.3 deberían cumplirse los siguientes requisitos: «justificación de la vinculación del uso a una explotación agraria (Art. 6.2.9.d.) y consecuentemente sobre la condición de agricultor del denunciado y alta en seguridad social como tal; y escritura de segregación si la hubiere y en qué fecha se llevó a cabo a efectos del cumplimiento del art. 6.1.3.1 de las Normas del Plan».

e) Por resolución de 23 de enero de 1998 se acordó poner de manifiesto el expediente al actor por término de quince días, adjuntando fotocopia del referido informe, la que tras intentarse su notificación por un funcionario municipal en el propio domicilio, sin conseguirlo al no haberle sido abierta la puerta, se pudo notificar por correo certificado con acuse de recibo el 6 de febrero siguiente.

f) Tras formularse propuesta de resolución y emitirse informe por el Servicio de Disciplina Urbanística, por la Alcaldía-Presidencia se dictó la resolución aquí impugnada de fecha 8 de abril de 1998, por la que se acordó requerir al

recurrente: para que en el plazo de un mes procediera a la demolición de las obras de construcción de la caseta e incoar contra él expediente de sanción por haber llevado a cabo tales obras.

SEGUNDO.— Lo primero que ha de ponerse de manifiesto, ante las alegaciones del recurrente, que, como dispone el artículo 51 del Reglamento de Disciplina Urbanística, y así lo 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 e 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 antes citado (...) 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 responsabilidades de orden penal en que hubieran incurrido, como se desprende claramente de lo establecido en el artículo 51.1., apartados 1 y 3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978».

TERCERO.— Partiendo de lo anteriormente expuesto, el objeto del presente recurso ha de quedar concretado a la conformidad o no a derecho de la resolución impugnada en el particular por el que se acuerda requerir al recurrente para que en un mes proceda a la demolición de las obras de construcción de la caseta. Sin que ninguna consideración deba ya hacerse sobre el acuerdo de iniciación del expediente sancionador, pues aparte de tratarse, como acertadamente se pone de manifiesto por la representación de la Administración demandada, de un acto de simple trámite no susceptible de recurso, en tal expediente sancionador ha recaído resolución de la Alcaldía de 20 de noviembre de 1998 por la que se acuerda sobreseer el mismo por el transcurso de los plazos de prescripción.

CUARTO.— Sostiene el recurrente que también ha de aplicarse la prescripción al requerimiento de demolición al haber transcurrido el plazo de un año que entiende aplicable e, incluso el de cuatro años.

Tal motivo impugnatorio no puede acogerse toda vez que, tras la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 249 y 250 del referido Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, han de considerarse aplicables, en lugar de tales preceptos, los artículos 184 y 185 del Texto Refundido de 1976 y el Decreto 16/1981, en cuyo artículo 9 se estableció que el plazo fijado en dicho artículo 185 para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística sería de cuatro años desde la fecha de terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución. Y tal plazo no llegó a transcurrir, pues, según reconoce el propio recurrente, las obras se terminaron a finales de 1993 y se entregaron el 22 de enero de 1994, y la Administración demandada reaccionó dentro de dicho plazo en orden a la restauración de la legalidad urbanística infringida, mediante la resolución de la Alcaldía ya referida de fecha 3 de mayo de 1994 —notificada el 6 de junio siguiente—, por la que se acordaba requerir al recurrente para que procediese a la inmediata paralización de las obras, y que dio lugar al expediente en el que recayó la resolución aquí impugnada

QUINTO.— Como anteriormente se ha dicho, la jurisprudencia ha reputado lícito disponer directamente una demolición en aquellos supuestos en los que la

denegación de la licencia resulta palmario y evidente, cuando es 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; la sentencia de 24 de junio de 1997, como salvedad a la imprescindibilidad del previo requerimiento que ofrezca la oportunidad de legalización, hace expresa referencia a los «supuestos concretos en los que la imposibilidad de legalización sea clara, palmaria y manifiesta de tal modo que no ofrezca duda alguna tal supuesto, como también tiene declarado esta Sala en sentencias de 15 de diciembre de 1993, 10 de noviembre de 1994 y 24 de mayo y 16 de octubre de 1995, entre otras».

En el caso enjuiciado, la conformidad a derecho de la resolución impugnada viene determinada por el hecho de no hallarse amparadas las obras de construcción de la caseta en cuestión por la oportuna licencia y no ser legalizables; siendo evidente la ilegalidad de aquellas conforme al Plan General Municipal de Ordenación de 1986 al llevarse a cabo en suelo no urbano de protección de regadío —como se hace constar en el informe técnico del Servicio de Inspección—, no pudiendo considerarse conforme a las Normas Urbanísticas de dicho Plan la vinculación de la construcción a una «explotación agraria», y siendo contraria a la mismas la segregación efectuada por escritura de 13 de mayo de 1993 —cuya copia ha sido aportada a los siguientes autos por el propio recurrente—, por la que éste adquirió la parcela de 2.000 m² donde se llevó a cabo tal construcción. Debiendo, por otro lado, significarse que si bien la resolución de fecha 3 de mayo de 1994 no constituye un requerimiento de legalización, sí se le pone de manifiesto al recurrente el inicio de un expediente a fin de determinar si las obras eran o no legalizables para, en el primer supuesto, practicar dicho requerimiento y, en el segundo acordar su demolición, sin que el recurrente efectuara acción alguna tendente a la legalización. Como tampoco intentó desvirtuar el informe de técnico municipal cuando se le puso de manifiesto el expediente, con remisión de copia de aquel, ni el mismo ha quedado desvirtuado con las pruebas practicadas en el presente recurso.

SEXTO.— Lo anteriormente expuesto determina la desestimación del recurso sin que, por otro lado, se aprecien motivos para un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLO

PRIMERO.— Se desestima el recurso contencioso-administrativo número 848 del año 1998, interpuesto por D. S. R. T. contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente sentencia.

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

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