
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA
Recurso nº 2000/1997-DC. Sentencia de 25-04-2001

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

REQUERIMIENTO DE DEMOLICIÓN. OBRAS AMPLIACIÓN VIVIENDA.

Obras sin licencia: obras ilegalizables, suelo no urbanizable de protección de regadío.

Procedimiento: ajustado a derecho.

Inactividad que no genera caducidad. Doctrina.

Deber de la Administración.

Ilma. Sra.

MAGISTRADA

D^a Natividad Rapún Gimeno

En la Ciudad de Zaragoza, a veinticinco de abril de dos mil uno.

En nombre de S.M. el Rey.

La resolución que se impugna es la dictada el 26 de septiembre de 1997 por la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza requiriendo al recurrente para que procediera a la demolición de las obras de ampliación de vivienda sita en la Urbanización Campo del Rey del Barrio de Garrapinillos.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 1.068.836 pesetas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— La resolución impugnada contenía los siguientes acuerdos: «Requerir a D. J. M. S. para que en el plazo de un mes proceda a la demolición de las obras de ampliación de chalet en Campo del Rey, B^o de Garrapinillos tal como prevé el artículo 184.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1346/76, de 9 de abril, con la advertencia de la posibilidad de ejecución subsidiaria y a costa de la persona requerida... Incoar a D. J. M. S. expediente de sanción por la infracción urbanística cometida al haber llevado a cabo obras de ampliación de chalet... según lo dispuesto en los artículos 225 y 226 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística...»

SEGUNDO.— Por Providencia de 4 de febrero de 1998 se acordó la incoación de las presentes actuaciones a las que se dio el adecuado cauce procesal habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites a ellas conferidos de demanda y contestación; formulándose por la parte actora la petición de que se dictase sentencia «por la que estimando el recurso interpuesto contra la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 29 de sep-

tiembre de 1997, en los extremos consignados en la misma, en el hecho primero y su apartado quinto del Escrito de Demanda viniéndose en declarar que dicha resolución, en los puntos indicados, no es ajustada a derecho, anulando su contenido...».

El Ayuntamiento de Zaragoza interesó la desestimación del recurso.

TERCERO.— Producida la entrada en vigor de la Ley 29/98 y, atendiendo que el conocimiento del presente recurso correspondería a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, según lo establecido en las reglas de competencia del artículo 8 de la citada norma legal, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Unica de la Ley orgánica 6/98 de 13 de julio de reforma de la LOPJ y el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno de 30 de octubre de 2000, se acordó que para el conocimiento y resolución del presente recurso, se constituyera la Sala exclusivamente con el Magistrado que venía designado como ponente, notificándose a las partes y quedando los autos vistos para sentencia.

En este procedimiento se han observado los trámites legalmente previstos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— La cuestión controvertida en el presente procedimiento se contrae a determinar si la resolución impugnada y dictada por la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza el 29 de septiembre de 1997 es conforme con el ordenamiento jurídico. En concreto, el objeto del recurso se limita al requerimiento de demolición contenido en aquella quedando al margen del mismo la incoación del correspondiente expediente sancionador por la presunta comisión de una infracción urbanística con ocasión de los mismos hechos, esto es, la ejecución de obras de ampliación por el recurrente en chalet sito en «Campo de Rey» del Barrio de Garrapinillos. El acuerdo de incoación de dicho expediente no puede ser, por su propia naturaleza, objeto de recurso contencioso-administrativo debiendo ser la resolución con que aquel concluya la que sí podrá ser objeto de impugnación en vía jurisdiccional.

Del contenido del expediente administrativo y de las propias actuaciones se desprenden los siguientes hechos de interés para el examen de la cuestión objeto del recurso:

1.— Agentes de la Policía Local formularon denuncia de 18 de octubre de 1994 en la que hacían constar que D. J. M. S. realizaba obras de construcción e instalaciones de toda clase en un chalet de su propiedad careciendo de la correspondiente licencia y consistiendo básicamente en ampliación de aquel en una superficie de aproximadamente 100 m². El correspondiente boletín de denuncia fue notificado en el acto al denunciado.

2.— El Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente dictó la correspondiente orden de paralización en fecha 11 de noviembre de 1994 que trató de ser notificada al interesado en la persona que encontró en el domicilio de aquel (señora encargada de la limpieza) que rehusó hacer-

se cargo de la misma y, nuevamente, se intentó el 16 de diciembre del mismo año donde no se encontró a nadie en el domicilio.

3.- Los Servicios de Inspección del Area de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza emitieron informe de 4 de enero de 1996 donde se señalaba que la clasificación del suelo donde aquellas obras se estaban realizando, según el PGOU, era de «suelo no urbanizable de protección de regadío» por lo que «dado el carácter apreciablemente residencial de la construcción, no son legalizables», estimándose el valor de las obras en 6.000.000 de pesetas.

4.- Mediante acuerdo de 3 de septiembre de 1996 se acordó poner de manifiesto el expediente al interesado lo que fue notificado según admite éste el 19 de diciembre de aquel año.

5.- Pese a ello, el ahora recurrente no compareció en el expediente administrativo salvo mediante escrito de 21 de noviembre de 1997 con la pretensión de impugnar la resolución de 29 de septiembre de 1997, notificada el día 4 del mismo mes y año, que sólo era susceptible de impugnación, en lo relativo al requerimiento de demolición, de recurso contencioso-administrativo.

SEGUNDO.- D. J. M. S. no niega en modo alguno la realidad de la construcción presuntamente contraria a la disciplina urbanística pero argumenta en defensa de sus intereses lo siguiente:

1.- Que las obras de referencia se ejecutaron durante el año 1993 si bien el Ayuntamiento tuvo conocimiento de ello, cuando menos, desde el 10 de octubre de 1994. Así, señala que desde esta fecha nada se actúa hasta el 4 de enero de 1996, esto es, más de catorce meses. Desde el 4 de enero de 1996 el recurrente, dice, no recibió otra notificación hasta el 19 de noviembre del mismo año.

2.- Alega en definitiva, la caducidad del expediente sancionador y la prescripción de la infracción denunciada.

3.- Finalmente, señala el recurrente que la calificación del suelo donde construyó su chalet debe ser modificada.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Zaragoza considera que el acto objeto del recurso se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico por cuanto el terreno donde se ha edificado está clasificado como no urbanizable y no cabe la legalización de la construcción en base al planeamiento vigente. Asimismo, se indica en el escrito de contestación a la demanda, que el recurrente reconoció en el expediente administrativo que las obras controvertidas se ejecutaron en el verano de 1993, no habiendo transcurrido más de cuatro años cuando la Policía Local formuló la correspondiente denuncia. Se dice que en el caso que nos ocupa debe hablarse de caducidad y no de prescripción ya que se trata de la adopción de medidas de restauración de la legalidad urbanística alterada. También se afirma que, en todo caso, el expediente administrativo no está caducado debiendo distinguirse entre procedimiento sancionador y el tendente a la recuperación de la legalidad urbanística alterada siendo la demolición la única cuestión objeto de este recurso.

TERCERO.- Examinaremos, en primer lugar, las objeciones de carácter procedimental que el recurrente opone como causa de la nulidad o anulabilidad de

la resolución objeto de este recurso. Pues bien, consta en autos que la Administración demandada tuvo conocimiento de la existencia de las obras controvertidas a través de la denuncia formulada por agentes de la Policía Local el 18 de octubre de 1994 habiendo reconocido el recurrente en el expediente administrativo que aquellas obras concluyeron a mediados de 1993 si bien en su escrito de demanda modifica esta afirmación indicando que dicha conclusión tuvo lugar en el año 1990. Pues bien, el artículo 31 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio y modificado por el artículo 9 del Decreto Ley 16 de octubre de adaptación de los PGOU, establece un plazo de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia para que la autoridad competente requiera al promotor de las obras para que solicite la licencia correspondiente para que, si transcurrido el plazo previsto de dos meses sin que se interese aquella o sin que se conceda por ser la obra ilegalizable, pueda procederse a ordenar la demolición. El expresado plazo de cuatro años es de caducidad en cuanto que entraña el necesario presupuesto habilitante de la actuación administrativa en defensa de la legalidad urbanística y no puede reputarse como plazo de prescripción como pretende el recurrente. Si nos atenemos a los datos aportados por éste en el procedimiento administrativo, observaremos como el procedimiento administrativo se inicia antes del transcurso de cuatro años pero, incluso, si admitiéramos que las obras se concluyeron en el año 1990, como quiera que no se hace constar fecha exacta de su culminación, todavía la actuación municipal se llevó a cabo dentro del plazo de caducidad señalado.

CUARTO.— Una vez incoado el expediente tras la denuncia formulada por la Policía Local el 18 de octubre de 1994, el trámite correspondiente respeta los plazos previstos en el artículo 42 y concordantes de la LRJPAC hasta el 27 de marzo de 1995 en que se acuerda la unión al mismo de informe confeccionado por la Unidad de Protección Ciudadana de la Policía Local. Seguidamente, no consta ninguna actuación administrativa hasta el 4 de enero de 1996 en que el Técnico de la Unidad de Inspecciones emite el informe correspondiente sobre la naturaleza del suelo donde se han ejecutado las obras controvertidas y el valor aproximado de éstas. Nuevamente entre este acto y el siguiente de 3 de septiembre de 1996 se observa el transcurso de más de seis meses y lo mismo ocurre entre éste y la Propuesta de Resolución del Servicio de Disciplina Urbanística de 17 de septiembre de 1997. Asimismo, y como bien señala el recurrente, el plazo transcurrido entre la orden de suspensión de obras de 11 de noviembre de 1994 y el requerimiento de demolición de 26 de septiembre de 1997 es de casi tres años.

Sin embargo, este exceso, como veremos, no supone la anulabilidad que se predica en el artículo 63.3 de aquel texto legal y así lo ha expresado el Tribunal Supremo.

La sentencia de la sección séptima de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1999 ha señalado que «El artículo 63.3 de la Ley 10/92, que en la Sentencia objeto de este recurso de casación se denuncia como infringido por

la Administración y que constituye el fundamento de su fallo, reproduce literalmente uno de los conceptos utilizados en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 para fijar los casos en que legalmente se consideraba procedente la anulación de los actos por haberse realizado fuera del tiempo establecido las actuaciones administrativas. Esta circunstancia permite aplicar a aquel precepto la constante jurisprudencia sobre el citado artículo 49, que podemos resumir en el contenido de la Sentencia dictada el 7 de diciembre de 1998, en la que se decía que —«es reiterada la jurisprudencia de la Sala que niega el carácter de plazo de caducidad al señalado en la Ley para la duración del expediente disciplinario; de modo que, aunque en efecto ese plazo se haya rebasado con notoriedad en este caso, «la irregularidad alegada no puede ser por sí sola causante de la nulidad de acuerdo final sancionador por supuesta caducidad del expediente, pues como ya hemos dicho en nuestras sentencias de 9 de julio de 1993 y 14 de julio y 28 de septiembre de este año 1995» la inactividad de la Administración no produce caducidad del expediente, dando lugar únicamente a la posible responsabilidad disciplinaria del funcionario causante de la demora —artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, aplicable por razón de tiempo a los hechos— (Sentencia de 30 de noviembre de 1995, a cuya cita puede añadirse la de 21 de mayo de 1996 y 17 de enero y 7 de febrero de 1997) en sentencia de 17 de noviembre de 1991, el Tribunal Supremo indicaba «que en el sistema general de la Ley de Procedimiento Administrativo la caducidad opera únicamente cuando la paralización del expediente se produce precisamente por causa imputable al administrado, lo que remite a los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada. Ciertamente la doctrina ha sugerido la conveniencia de introducir la figura de la caducidad en los procedimientos incoados de oficio —especialmente en los sancionadores— en los que la inactividad de la Administración daría lugar a dicha caducidad. Pero este criterio doctrinal, que ha sido adoptado por nuestro ordenamiento jurídico en algún campo concreto —así, artículo 18 del Real Decreto 1945/83, de 22 de junio, al que prestó a posteriori cobertura la disposición final segunda de la Ley General 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios— y que aparece recogido en un reciente proyecto de la Ley de Régimen Jurídico, Procedimiento Administrativo Común y Sistema de Responsabilidad de las Administraciones Públicas, no es el que inspira hoy el sistema de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo. Esta, en su artículo 99, vincula el efecto extintivo propio de la caducidad precisamente a la paralización derivada de una causa imputable al administrado, de suerte que la inactividad de la Administración no puede provocar la caducidad aunque de lugar a otras consecuencias— responsabilidad, silencio administrativo». No habiéndose consumado el punto de vista del proyecto al que se aludía en esta Sentencia, ya que el artículo 92 de la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común mantiene en este punto sustancialmente el sistema del artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1959, queda claro que el legislador no ha optado por introducir la novedad que representa la doctrina en que se sustenta la sentencia impugnada, que por otra parte ni siquiera

ra se ha entendido aplicable con carácter general por la jurisprudencia al incumplimiento de los plazos de resolución de los procesos penales, quedando encomendada la garantía sustantiva del administrado al transcurso del plazo de prescripción, el cual si impide definitivamente imponer la sanción y originaría, en su caso, la nulidad de ésta.

No obstante, existe disparidad de criterios en la doctrina jurisprudencial respecto a la interpretación que ha de hacerse sobre el contenido del artículo 43.4 de la Ley 39/1992 que constituye ciertamente una novedad respecto de la LPA anteriormente vigente. Este precepto hace referencia a la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio y no susceptibles de producir actos favorables para los interesados. Con anterioridad a la entrada en vigor de la citada ley, la jurisprudencia ya había declarado que la única consecuencia derivada del incumplimiento del plazo máximo de resolución era la posible responsabilidad del funcionario causante de la demora pero que en modo alguno alcanzaba la nulidad de lo actuado, ni a la caducidad del procedimiento; como ejemplo, la STS de 22 de enero de 1992 (RJ 1992/758). Se trata, pues, de determinar si en aplicación del citado artículo el transcurso de los plazos en él contemplados en el caso que nos ocupa y, en concreto, en relación con el previsto para que el Ayuntamiento dicte la orden de demolición tras haberse acordado la suspensión de las obras infractoras de la legalidad urbanística, debe entenderse caducado el procedimiento y, por tanto, no ser conforme a derecho la orden de demolición dictada fuera del tiempo previsto.

Al respecto hemos de señalar que, en principio, las actuaciones fuera de plazo son válidas salvo que la naturaleza del plazo imponga su anulabilidad lo que obliga a distinguir entre dos tipos de plazo: los procedimentales y los que operan como límite para la actuación de las potestades administrativas perteneciendo los plazos de duración máxima del procedimiento a la primera categoría. Pues bien, en el caso que nos ocupa, la orden de demolición fue dictada fuera del plazo legalmente establecido pero esta extemporaneidad no ha supuesto en modo alguno la frustración del fin propio del acto administrativo ni de su finalidad sin que se haya causado indefensión alguna al interesado. Y es que, en definitiva, no todas las infracciones cometidas en la tramitación de un expediente administrativo tienen entidad suficiente para sustentar un motivo de nulidad o de anulabilidad del acto administrativo resolutorio máxime cuando, como ocurre en este caso, la naturaleza del plazo no lo exige.

QUINTO.— Entrando ya en el fondo del asunto controvertido y no habiéndose negado por el recurrente que las obras ejecutadas no se hallaban amparadas por licencia alguna, vemos que el artículo 178 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, al regular los actos sujetos a licencia, distingue claramente entre todo acto de edificación y los actos de uso del suelo, entre los que enumera las obras de nueva planta. En concordancia con el expresado precepto, al regular la protección de la legalidad urbanística, el artículo 184 se refiere a las obras de edificación o uso del suelo sin licencia o sin ajustarse a las determinaciones o condiciones señaladas en ésta, señalando que se dispondrá la sus-

pensión inmediata de dichos actos para que, en el plazo de dos meses contados desde la notificación de la suspensión, el interesado solicite la oportuna licencia o, en su caso, ajuste las obras a la licencia. Transcurrido dicho plazo sin haberse instado la expresada licencia o sin haberse ajustado las obras a las condiciones señaladas, el Ayuntamiento acordará la demolición. En el caso que no ocupa y tratándose de obras de edificación ejecutadas en suelo no urbanizable, resultaban, además, claramente ilegalizables.

Así pues, resultan rechazables los motivos de nulidad de pleno derecho alegados por el recurrente respecto del acuerdo aquí impugnado. Y es que conforme dispone el propio artículo 184 del Texto Refundido ya citado, no discutiéndose en este caso que la obra ejecutada por el recurrente precisase de licencia y que además se carecía de ella, el órgano municipal competente debía disponer necesariamente la cesación inmediata de dicho acto, debiendo el interesado ajustar la actividad a la legalidad vigente en el plazo de dos meses y en caso de no hacerlo, y tratándose de obras no legalizables, la única consecuencia admisible era el requerimiento de demolición; precepto al que perfectamente se acomoda la actuación municipal recurrida que ante una obra de ampliación de un edificio destinado a vivienda y constatada la realidad de ésta, requiere al interesado a fin de restituir la legalidad urbanística. Y desatendido dicho requerimiento y subsistiendo la falta de acomodo de las obras a la legalidad urbanística vigente, se faculta, como ya se ha visto, a la Administración municipal para acordar la demolición lo que no es sino un deber insoslayable del Ayuntamiento para restaurar la legalidad urbanística.

En el mismo sentido se expresa el Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

Por todo lo ya expresado procede la desestimación del recurso sin que, a los efectos prevenidos en el artículo 131 LJCA, proceda hacer expreso pronunciamiento sobre costas procesales.

FALLO

Desestimamos el recurso interpuesto por D. J. M. S. contra la resolución mencionada en el encabezamiento de la sentencia y que confirmo íntegramente.

No procede hacer pronunciamiento alguno en materia de costas procesales.

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