

J.L. Romero



ADMINISTRACION DE JUSTICIA

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚMERO TRES DE ALICANTE

PEDRO MONTES TORREGROSA
PROCURADOR
COLEGIADO Nº 358

26 FEB. 2007

SENTENCIA Nº 85/2007 NOTIFICADO

FINALIZA:

En la ciudad de Alicante, a diecinueve de febrero de dos mil siete.

Visto por el Magistrado-Juez, D. Ricardo Estévez Goytre, el recurso contencioso-administrativo tramitado en este Juzgado como procedimiento ordinario número 397/06, promovido por D. BERNAT MARTINEZ SEBASTIA, representado por el Procurador de los Tribunales Sr. Montes Torregrosa y defendido por el Letrado Sr. Romero Gómez, contra el M.I. AYUNTAMIENTO DE VILLAJOSYA, representado y asistido por el Letrado Sr. Gómez Zaragoza; siendo el acto administrativo impugnado el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de fecha 7 de junio de 2004 en expediente de obra mayor nº 13/04, en materia de urbanismo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo y seguidos los trámites previstos en la Ley se emplazó a la parte demandante al objeto de que formalizara su escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de Derecho que consideró de aplicación y solicitando se dictara sentencia declarando: 1.- La nulidad radical del PGOU de Villajoyosa, en relación con clasificación y calificación urbanística del suelo donde se asientan las obras denunciadas, así como de la delimitación de la línea de servidumbre de protección del dominio público terrestre marítimo, por vulnerar la Ley de Costas. 2.- La consiguiente nulidad radical de la licencia de construcción de siete viviendas unifamiliares y piscina, otorgada por la Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Villajoyosa, el 7 de



PAPEL DE OFICIO

junio de 2004, en el expediente de obra mayor número 13/04. 3.- La restitución del orden urbanístico vulnerado, mediante la demolición de lo ilegalmente edificado, devolviendo el suelo afectado por las obras ilegales, al estado anterior al comienzo de las obras.

SEGUNDO.- Por la parte demandada se contestó a la demanda mediante escrito en el que se solicitó la desestimación del recurso y la confirmación íntegra de las Resoluciones objeto del mismo, por estimarlas ajustadas a Derecho, alegando los hechos y Fundamentos de Derecho de pertinente aplicación.

TERCERO.- Habiéndose recibido el proceso a prueba, y practicadas las declaradas pertinentes, se emplazó a las partes para que evacuasen el trámite de conclusiones previsto en el artículo 64 y concordantes de la Ley Jurisdiccional y, evacuado dicho trámite, se declararon los autos conclusos para dictar sentencia.

CUARTO.- En la sustanciación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villajoyosa, de fecha 7 de junio de 2004, en expediente de obra mayor nº 13/04, por el que se concedió la licencia de obras solicitada por "PROM 95, S.L." para la realización de obras consistentes en construcción de siete viviendas y piscina en Partida Montiboli.

La parte actora fundamenta su pretensión estimatoria del recurso en las siguientes alegaciones:

- a) Que el PGOU de Villajoyosa es nulo de pleno derecho en relación con la clasificación y calificación urbanística del suelo donde se asientan las obras denunciadas, ya que, a la fecha de su aprobación estaba ya vigente la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en cuya virtud la zona de servidumbre de protección, excepto en suelo urbano y urbanizable programado, era de 100 metros.
- b) Que, al estar situadas las viviendas dentro de la zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas, la licencia impugnada está también viciada de nulidad radical.

La Administración demandada, tras alegar la incompetencia del Juzgado para conocer de la impugnación del PGOU, y plantear la excepción de inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad del mismo, se opuso a las pretensiones de la parte actora y, solicitando la desestimación de la demanda, alegó la conformidad a Derecho del acto administrativo impugnado.





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

SEGUNDO.- Habiéndose alegado por la Administración demandada la falta de competencia del Juzgado para conocer del presente asunto, habida cuenta que, además del acto de otorgamiento de la licencia, se impugna indirectamente el PGOU de Villajoyosa, procede comenzar por examinar dicha alegación por cuanto, de estimarse la alegación de incompetencia, devendría innecesario no sólo el enjuiciamiento de las cuestiones de fondo sino también la alegación de inadmisibilidad del recurso.

Como se aduce por la parte demandada en sentido coincidente con la interpretación que pacíficamente se viene haciendo por la jurisprudencia, los Planes urbanísticos tienen naturaleza normativa y carácter reglamentario (por todas, STS de 17 de octubre de 1988). De hecho, la propia LJCA al exceptuar *las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento* urbanístico de la competencia de los Juzgados de este orden jurisdiccional (artículo 8.1, redacción dada por Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ), está excluyendo el conocimiento de los recursos directos que se interpongan contra los mencionados Planes, que corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Ahora bien, en el caso de autos no nos encontramos ante una impugnación directa del Plan General de Ordenación Urbana de Villajoyosa sino que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 26.1 de la LJCA, el Plan se impugna indirectamente al recurrirse en vía contencioso-administrativa el acto de otorgamiento de la licencia de obras, lo que deja intacta la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para conocer de ambas impugnaciones.

Debe, por tanto, desestimarse la alegación de incompetencia del Juzgado para conocer del presente recurso.

TERCERO.- Habiéndose planteado por la Administración demandada, así como por los codemandados, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto en base al artículo 69.e) de la Ley Jurisdiccional, procede examinar en primer lugar dicha alegación de inadmisibilidad, pues su estimación impediría a este juzgador resolver sobre el fondo del asunto.

La Administración demandada pretende la inadmisibilidad del recurso invocando al artículo 69.e) de la Ley Jurisdiccional, precepto que, literalmente, dice: "La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes (...) e) Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido."

Como es sabido, el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso (art. 46.1.1º de la LJCA).

Conviene recordar, a este respecto, que nuestro ordenamiento jurídico contempla diferentes posibilidades de intervención de los interesados en punto a la exigencia del cumplimiento de la legalidad urbanística y, en su caso, al restablecimiento del orden urbanístico vulnerado; posibilidades de intervención que se contemplan desde el punto de vista más amplio en materia de legitimación, al preverse en el artículo 304 de la Ley del Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo de 26 de junio de 1992, vigente en esta materia en virtud de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria



GENERALITAT
VALENCIANA

Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, al preverse el ejercicio de la acción pública para exigir la observancia de la legislación urbanística.

Dichas posibilidades de intervención son las contempladas, en primer lugar, en la propia legislación urbanística, siendo aquí de aplicación lo previsto en los artículos 184, 185 y 188 de la Ley del Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y aplicable en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, se refieren a los *actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo 178 se efectuasen sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas* (artículo 184), y para los mismos supuesto, pero refiriéndose a obras ya terminadas (artículo 185 y 188). Y, en segundo lugar, los actos de edificación uso del suelo que se realicen ajustándose a la licencia u orden de ejecución concedidas, cuyo régimen de impugnación será el general previsto en la LRJ-PAC para los recursos administrativos o, en su caso, para la revisión de oficio, y en la LJCA, o el especial previsto en el artículo 187 TR/76 para las obras u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en dicha Ley.

Esta diferenciación comporta que, en el primer caso, los plazos para la exigencia del cumplimiento de la legislación urbanística se establezcan durante el tiempo de ejecución de las obras (artículo 184 TR/76) y hasta el transcurso de cuatro años desde la total terminación de las mismas (artículo 185, modificado en lo que se refiere al plazo por el artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre); y sin sujeción a plazo alguno respecto de los actos de uso del suelo o edificación ejecutados en zonas verdes o espacios libres (artículo 188). En el mismo sentido, el artículo 304.2 del TR/92 dispone, al regular el ejercicio de la acción pública, que *"Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística"*.

Ahora bien, dicho régimen jurídico varía sustancialmente cuando se trata de impugnación de obras que se ajusten a las licencias u órdenes de ejecución previamente concedidas, pues los plazos de impugnación son mucho más breves (un mes para la interposición del recurso de reposición conforme al artículo 117 LRJ-PAC; dos meses para la del contencioso-administrativo según establece el artículo 46.1 LJCA), sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la revisión de los actos nulos (artículo 102 LRJ-PAC) o anulables (103 de la misma Ley y 187 TR/76 antes citado), en los supuestos y en los plazos en ellos previstos.

Consecuencia de todo ello es que la acción pública frente a los actos que revistan apariencia de legalidad, como lo son los amparados en una licencia urbanística, deben impugnarse dentro de los plazos generales que se contemplan en el ordenamiento jurídico y no en los más amplios que se contemplan en los artículos 184 y siguientes de la Ley del Suelo, pues dichos preceptos se refieren a las obras ilegales, es decir, a las no amparadas por licencia u orden de ejecución o ejecutadas sin observar sus determinaciones.

Ello nos sitúa de lleno, y haciendo abstracción por el momento de las cuestiones de fondo —es decir, de la nulidad o no del PGOU que se alega en la demanda—, ante el problema de los plazos para el ejercicio de la acción pública.



IMPETANT



GENERALITAT VALENCIANA

Ya se ha dicho que el régimen jurídico del ejercicio de los plazos de impugnación en el ejercicio de la acción pública es diferente según se trate de actos sujetos y que se ajusten a la licencia concedida, de los que carecen de licencia o no se ajusta a sus determinaciones. Y, en el caso de autos no se cuestiona la disconformidad de las obras a la licencia concedida sino únicamente la nulidad de pleno derecho del PGOU en que la misma se ampara.

Tratándose, por tanto, de obras amparadas por licencia, el ejercicio de la acción pública queda sujeto a los plazos generales de impugnación —de un mes para interponer el recurso potestativo de reposición o de dos meses en caso de optarse directamente por interponer el contencioso-administrativo—, o bien promover la revisión de oficio, *en vía administrativa*, en los casos y supuestos que se contemplan en los artículos 102 y 103 LRJ-PAC.

En nuestras sentencias 210/05 y 62/06 decíamos a este respecto que: “En punto a los plazos para la interposición de los recursos en el ejercicio de la acción pública, la jurisprudencia viene admitiendo que *“...sólo un conocimiento formal derivado de la notificación del acuerdo de concesión de la licencia, con indicación de los recursos procedentes contra ella, puede limitar el plazo general que para el ejercicio de la acción pública en materia urbanística establece el artículo 235.2 TRLS”* (STS de 18 de abril de 2000). En los restantes casos, la más reciente doctrina jurisprudencial mantiene que la posibilidad de impugnación en los plazos que la Ley contempla para el ejercicio de la acción pública no se limita a las obras ilegales, es decir, a las ejecutadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a sus determinaciones, sino que alcanza también a la licencia misma. Así, la STS de 26 de octubre de 2001, nos dice que *“El artículo 235 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 mantuvo la acción pública urbanística y estableció claramente que si dicha acción estuviera motivada por la ejecución de obras que se considerasen ilegales, podría ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta un año después de su terminación. Este plazo de un año correspondía al concedido en el artículo 185.1 de dicha ley para que el Alcalde o Gobernador Civil pudieran proceder al restablecimiento de la legalidad urbanística en el caso de obras ejecutadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, por lo que, al ampliarse el plazo a cuatro años por el artículo 9 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre se suscitó alguna duda sobre si también el plazo para el ejercicio de la acción pública urbanística debía considerarse ampliado. La jurisprudencia mantuvo por lo general la prevalencia del plazo de un año (sentencia de 25 de enero de 2000, 4 de octubre de 1999 y 16 de diciembre de 1998), si bien alguna se pronuncia por el de cuatro años (sentencia de 10 de mayo de 2000). Con excepción de esta última, la jurisprudencia entiende que ese plazo es aplicable tanto cuando se ejercite la acción contra obras ejecutadas sin licencia como contra obras amparadas en una licencia ilegal (sentencia de 29 de noviembre de 1995). El artículo 304 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 ha resuelto toda duda al respecto al remitir para el ejercicio de la acción pública contra la ejecución de obras que se consideren ilegales a los plazos establecidos para la adopción de la legalidad urbanística, cualesquiera que éstos sean. De este régimen sólo ha excluido la jurisprudencia la impugnación por una Administración Pública de un acuerdo municipal de concesión de licencia (...), la impugnación de ese acuerdo por los propios concejales que hubieran votado en contra (...) y los casos de los administrados que hayan recibido una notificación personal y directa de dicho acuerdo (...).”* En ese mismo sentido, las SSTs de 5 de julio y 3 de diciembre de 2001, 4 de marzo y 29 de mayo de 2002. Y, en fin, la STS de 24 de septiembre de 2001: *“Alega que no pueden utilizarse las facultades previstas en el primero de aquellos preceptos si las obras se encuentran amparadas en una licencia de obras, pero ya se ha dicho*



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



GENERALITAT
VALENCIANA

que el alcance de la impugnación ejercitada en este proceso debe llegar hasta la propia licencia concedida. También afirma, por cierto, por primera vez en este proceso, que la licencia resulta inatacable por haber transcurrido más de cuatro años desde su concesión, con olvido de que el plazo de caducidad por el ejercicio de la acción pública urbanística ha de computarse no desde que se concedió la licencia sino desde que terminaron las obras".

Sin que pueda desconocerse la existencia de otra línea jurisprudencial más formalista que ha distinguido, en materia del plazo para la interposición del recurso, según se trate del ejercicio de la acción pública ante la Administración o del recurso contencioso-administrativo (SSTS de 21 de diciembre de 2001 y de 7 de diciembre de 2000); doctrina que es coincidente con la tesis que se mantiene por la Administración demandada, y cuya síntesis es que el plazo para el ejercicio de la acción pública ante la jurisdicción contencioso-administrativa es el general de dos meses frente a los actos administrativos expresos (art. 46.1 LJCA).

Siguiendo la primera línea doctrinal -que podría resumirse diciendo que "esos plazos están establecidos para el caso de que el impugnante no conociera debidamente la licencia, pues en otro caso, está sometida al régimen general de impugnación, que es lo que ocurre en el presente caso (STS de 30 de diciembre de 2000)-, más coherente con el actual régimen jurídico de la acción pública en materia urbanística, y admitiendo, por tanto, que esta puede alcanzar incluso a la licencia, ha de matizarse empero que, en todo caso, la admisión del recurso fuera de los plazos establecidos por el artículo 46.1 estará en función de que el actor desconociese realmente el hecho mismo de la concesión de la licencia.

Pero en el caso de autos existen sobrados motivos que permiten colegir que el actor conocía desde mucho tiempo antes de la interposición del recurso contencioso-administrativo que se estaban ejecutando las obras objeto de la licencia impugnada. Así, no sólo en el escrito de solicitud de suspensión del acto impugnado sino también en el escrito de demanda -página 5- se deja constancia de que el recurrente, así como el Grupo Naturista y Ecologista "KORIGUER", ante el inicio de las obras, formularon denuncia ante el Servicio Provincial de Costas que, por informe de 21 de diciembre de 2004, folios 80 a 82 del expediente administrativo, comunica al Ayuntamiento, entre otras cuestiones, que existe una discrepancia entre la zona de protección aportada por el Servicio y la que aparece en el nuevo Plan General.

Es decir, constándole al recurrente, al menos desde diciembre de 2004, que se estaban ejecutando las obras en cuestión, en ese momento pudo haberse dirigido al Ayuntamiento de Villajoyosa solicitando información acerca de si las obras se estaban ejecutando con o sin licencia municipal, para, en el primer caso, ejercitar las acciones legalmente previstas con sujeción a los plazos generales de impugnación, si bien a contar desde el momento en que se pudo conocer, por los indicios existentes, el otorgamiento de la licencia.

En el caso de autos, dicha posibilidad se remonta, como ha quedado indicado, a diciembre de 2004, y el recurso contencioso-administrativo no se interpuso sino hasta el día 5 de abril de 2006, fecha en que había transcurrido con creces el plazo de dos meses que contempla el artículo 46.1 LJCA en relación con los actos expresos; y ello interpretando el ejercicio de la acción pública en sentido *pro actione*, es decir, computando el plazo de impugnación desde que se tuvo conocimiento de la ejecución de las obras.



Otra interpretación conduciría al absurdo de someter al mismo régimen jurídico a quien está amparado por una licencia municipal y a los que, obviando por completo la obligación de solicitar la licencia, ejecutan las obras directamente y sin sometimiento a control previo alguno. La respuesta en uno y otro caso debe ser distinta ya que es diferente el proceder de uno y otro promotor, quedando aquél amparado por el principio de seguridad jurídica que comporta la obtención de una licencia y la ejecución de unas obras de conformidad con la misma.

La conclusión de todo ello es la inadmisibilidad del recurso.

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1-1º, y no apreciándose mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede hacer expreso pronunciamiento en orden a las costas procesales.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de pertinente aplicación.

FALLO

1.- Declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. BERNAT MARTINEZ SEBASTIA contra el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villajoyosa, de fecha 7 de junio de 2004, en expediente de obra mayor nº 13/04, por el que se concedió la licencia de obras solicitada por "PROM 95, S.L." para la realización de obras consistentes en construcción de siete viviendas y piscina en Partida Montiboli, en base a lo dispuesto en el artículo 69.c) de la Ley Jurisdiccional.

2.- No hacer expresa imposición de costas.

Notifíquese a las partes, haciéndoles saber que contra esta sentencia cabe interponer RECURSO DE APELACION ante este mismo Juzgado y para su resolución por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de QUINCE DÍAS a contar desde su notificación, mediante escrito razonado.

Así por esta mi sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

