

Comunidad Foral de Navarra

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de mayo de 2020

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 18 de octubre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Antonio Sánchez Ibáñez\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ NA 801/2019 – ECLI:ES:TSJNA:2019:801

Palabras clave: Autorizaciones y licencias. Ayuntamientos. Clasificación de suelos. Comunidades Autónomas. Demoliciones. Edificación. Planeamiento urbanístico. Urbanismo.

Resumen:

Por unos particulares se interpone recurso contencioso-administrativo contra la Orden Foral 53E/2018, de 9 de mayo, por el que se desestima el recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución nº 118E/2018, de 9 de febrero, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se resuelve el expediente de restauración de la legalidad urbanística incoado al recurrente por las obras realizadas en un municipio de la Comunidad Foral de Navarra.

Según se desprende de la sentencia -F. 1º-, el particular recurrente solicitó y obtuvo en 2015 licencia urbanística municipal para la ampliación de edificación existente (vivienda unifamiliar) en una parcela situada en Cendea de Zizur. La Comunidad Foral no había intervenido en ningún momento en el expediente de otorgamiento de la autorización municipal. En cualquier caso, dicha ampliación no se trataba propiamente de tal cosa, pues se construía un nuevo edificio, y además estaría situado en suelo no urbanizable.

Sin embargo, pocos meses después de concedida la licencia municipal, se recibió escrito en el Ayuntamiento solicitando información acerca de la misma, y según parece se presentó también escrito ante el Departamento competente del Gobierno de Navarra, ya en 2016, el cual solicitó auxilio al SEPRONA de la Guardia Civil para que emitiese informe constatando la realidad de los hechos.

Finalmente, ya en 2017, el Servicio de Territorio y Paisaje del gobierno autonómico, emitió informe desfavorable a la referida ampliación de la vivienda unifamiliar. De este modo, se proponía instar al Ayuntamiento de Cendea de Cizur a fin de que adoptase las medidas necesarias para proceder a la restauración de la legalidad urbanística. Dentro del plazo de alegaciones, el particular y el propio Ayuntamiento mostraron su disconformidad con el expediente. Alegaciones finalmente desestimadas en los actos recurridos referidos más arriba.

El fundamento de la Resolución recurrida se centraba en que la edificación se situaba en suelo no urbanizable y, en aplicación de la legislación autonómica de urbanismo y ordenación del territorio -la, entonces vigente, Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo-, era necesaria la previa autorización autonómica.

Efectivamente, la Sala comprueba esta circunstancia de necesidad de autorización autonómica previa para la construcción de la edificación en suelo no urbanizable. Igualmente, desestima las alegaciones efectuadas concernientes a que era preciso previamente anular la licencia municipal sí concedida, concluyendo que la administración Foral había ejercido legítimamente sus competencias ordenando el restablecimiento de la legalidad.

En definitiva, la Sala desestima el recurso contencioso-administrativo, manteniendo la validez del expediente de restauración de la legalidad urbanística que ordenaba la demolición de las obras efectuadas en suelo no urbanizable llevadas a cabo sin la previa autorización del gobierno autonómico.

Destacamos los siguientes extractos:

“La demanda se fundamenta en que con fecha 12 de febrero de 2.015, tras mantener el recurrente conversaciones con los responsables técnicos del Ayuntamiento de la Cendea de Cizur sobre la posibilidad de ampliación de la edificación existente en la parcela NUM001, del polígono NUM002 de Gazólaz y, a la vista de las manifestaciones positivas acerca de tal posibilidad, encomendó a un profesional (Arquitecto) la redacción del proyecto de ampliación de vivienda unifamiliar, presentado con fecha 12 de febrero de 2.015 a efectos de la obtención de la oportuna licencia. Con fecha 2 de marzo de 2.015, el Arquitecto Asesor Municipal emitió informe favorable y, con idéntica fecha, emitió informe el secretario Municipal, concluyendo que procedía conceder la repetida licencia de obras. A la vista de los antedichos informes, mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de la Cendea de Cizur nº 75/2.015, de 11 de marzo, concedía la licencia solicitada.

[...] Frente a dicha pretensión, se opone la Administración demandada con base en los motivos y fundamentos de derecho que expuso en su contestación a la demanda, que obran en autos, y que, en síntesis, son que, de conformidad con la Ley Foral 35/2.002 y la doctrina de esta Sala, la obtención de licencia municipal o el criterio favorable municipal no es vinculante, ni determinante para el ejercicio de la competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en cuanto a la realización de actividades en suelo no urbanizable y, según resulta del expediente administrativo, es claro que el recurrente ha llevado a cabo una nueva construcción de otra vivienda en suelo no urbanizable por lo que la orden de demolición es una consecuencia obligada del procedimiento de protección de la legalidad urbanística cuando, como es el caso, se acredita que la obra realizada resulta ilegal. Alega, igualmente, la Administración foral que la obra realizada no es una ampliación de otra anterior, sino una nueva, edificada en una parcela clasificada como suelo no urbanizable en el planeamiento urbanístico vigente, sin que pueda acudirse a un planeamiento futuro, como es el caso, que además, se encuentra paralizado desde el año 2.016, por lo que sería precisa la previa autorización del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, conforme a la Ley Foral 35/2.002, de tal manera que la Resolución recurrida es conforme a Derecho, sin que pueda oponerse tampoco la buena fe el recurrente y el cambio de criterio de Ordenación del Territorio, puesto que el actor era perfecto concededor de la necesaria autorización previa, dado que en la ampliación hecha en el año 1.996 sí se obtuvo, como él mismo manifiesta. Tampoco hay una alteración de criterio, por cuanto se trata de actuaciones diferentes.

No es preciso, a juicio de la Administración, acudir al procedimiento de revisión de actos administrativos por lo ya expuesto y por la aplicación al caso del artículo 117.4 (hoy 117.3) de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que señala que la licencia de obras solo puede obtenerse después de haber obtenido la Autorización del Departamento competente, de tal manera que la licencia obtenida carece de validez jurídica, por lo que no

procede aplicar la normativa correspondiente a la revisión de oficio, al contrario de lo que pretende el recurrente. Insiste la Administración Foral que la resolución combatida no es otra cosa que la obligada consecuencia del cumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 209.3 de la Ley Foral 35/2.002 y, tratándose de una obra incompatible con la regulación urbanística vigente, conlleva la declaración de "...demolición, reconstrucción o cesación definitiva en la parte incompatible, a costa de interesado, en cualquier caso", artículo 199.a) de la misma Ley Foral”.

“[...] la Administración foral ha hecho uso de sus propias competencias, sin que sea preciso anular previamente la licencia otorgada por la Administración local, ni que la Administración foral dependa de lo actuado por otra Administración para ejercitar sus propias competencias. Tampoco cabe entender que se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto en el procedimiento administrativo y en el presente procedimiento ordinario se ha discutido sobre el fondo del asunto, sin que sea preciso acudir a otro procedimiento para anular la licencia de obra concedida por la Administración local”.

Comentario del Autor:

Resulta muy complicado cuantificar el número de construcciones ilegales de carácter residencial existentes en suelo no urbanizable en España, especialmente en determinadas zonas de nuestra geografía, en el que este fenómeno ha contado desde hace décadas con una tolerancia más o menos declarada por parte de las autoridades locales. La aproximación más fiable la encontraríamos en las inspecciones aéreas que el [Catastro](#) ha venido efectuando en los últimos años, pero cuyos datos brutos impiden discernir cuáles de estos supuestos afectan al suelo no urbanizable, respecto de las infracciones cometidas en edificaciones situadas en suelo urbano.

En cualquier caso, desde las legislaciones urbanísticas, primero estatal y luego las de las Comunidades Autónomas, se han ido articulando los instrumentos jurídicos idóneos para el control de este fenómeno:

-En primer lugar, a la ya tradicional licencia urbanística para todo tipo de obras y edificaciones, se unió el control previo esta vez autonómico para las construcciones en suelo no urbanizable, que permitiese trascender del mero control local, en no pocas ocasiones proclive a tolerar de facto el surgimiento indiscriminado de este tipo de edificaciones.

-En segundo lugar, posibilitando el restablecimiento de la legalidad mediante la posibilidad de demoler lo ilegalmente construido y mediante imposición de sanciones económicas de cierta entidad. También en este supuesto, ha ido ganando poco a poco la intervención autonómica a la hora de perseguir esta clase de infracciones administrativas, ante la posible incuria de las autoridades locales. No obstante, el problema de este régimen se ha visto también históricamente superado por el establecimiento de unos plazos de prescripción y caducidad que acaban legitimando lo ilegalmente construido, mediante el régimen de fuera de ordenación.

En el caso que nos ocupa, la Sala examina un supuesto de restablecimiento de la legalidad, en la que se percibe nítidamente como la administración autonómica se superpone a la local, obligando a demoler una edificación ilegal en suelo no urbanizable que, pese a todo, contaba con licencia de obras municipal.

Enlace web: [Sentencia STSJ NA 801/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 18 de octubre de 2019](#)