



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**202400011283**

**04 DIC 2024**

**REGISTRO DE SALIDA**

**Exp: Q24/725/03**

**Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta  
Ayuntamiento de Zaragoza**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

Lo1502973 / O00015520

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a la inactividad del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con el cerramiento de terraza exterior de una vivienda.

## **I.-ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 9 de mayo de 2024 tuvo entrada en esta Institución una queja, en la que su promotor relató lo siguiente:

*«Primero.- El Ayuntamiento de Zaragoza está tramitando un expediente sancionador incoado a D. (...) con fecha 6 de noviembre de 2023, por el cerramiento de terraza exterior en la vivienda sita en Zaragoza calle (...) (adjuntamos fotografías), lo que vulneraría lo dispuesto en el art. 2.2.18 y 2.2.19 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Zaragoza y en el art. 225 de la Ley de Urbanismo de Aragón.*

*De la incoación del expediente esta parte fue informada con fecha 26 de noviembre de 2023 por el Ayuntamiento de Zaragoza.*

*Desconocemos el estado en el que se encuentra el referido expediente sancionador. Desconocemos, igualmente, si ha caducado dicho expediente.*

*Desconocemos también si el Servicio de Disciplina Urbanística ha iniciado y debió iniciar expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística.*

*Segundo.- Quienes comparecen ante el Justicia, propietarios de la vivienda dañada y afectada por las obras realizadas en la vivienda de arriba, lo que le consta al Ayuntamiento de Zaragoza.*

1/10



*Dichos daños han sido descritos y evaluados en un informe provisional por nuestro Perito (...), que se ha aportado al Ayuntamiento de Zaragoza.*

*Por otra parte, y como daños y perjuicios causados por la obra ilegal realizada en la vivienda de arriba podemos reseñar también la privación de sol, luz y vistas de nuestra vivienda, lo que produce una pérdida de valor de nuestra propiedad.*

*Del informe pericial provisional que ha sido aportado por nuestra parte recientemente se deduce gravedad de la infracción cometida, pues no se trata de un simple cerramiento de una terraza, sino de la ampliación de la superficie habitable de una vivienda, con construcción en dicha terraza de un tejado, paramentos, modificación de la altura del suelo de la entonces terraza, ahora parte del salón de la vivienda, eliminación del sistema de evacuación de las aguas pluviales, modificación de la fachada de la casa, etc.*

*Las obras se iniciaron el día 6 de Mayo de 2021 y finalizaron sobre el 15 de Junio de 2021. Por tanto, no ha prescrito la infracción que se dice cometida.*

*La queja que se quiere plantear al Justicia de Aragón hace referencia a la inactividad del Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza, ya que no hemos sido informados del resultado del expediente sancionador, que por segunda vez ha podido caducar, y no teniendo esta parte respuesta a la posible caducidad por inactividad de la Administración ante una flagrante obra ilegal que infringe claramente la normativa urbanística. Asimismo, desconocemos las razones por las que no se ha iniciado el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, y si el Ayuntamiento de Zaragoza, como procede, al no haber prescrito la infracción, se dispone a iniciar un tercer expediente sancionador caso de que haya caducado el incoado por Resolución del Servicio de Disciplina Urbanística de 6 de noviembre de 2023.»*

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 27 de mayo de 2024 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información acerca de las cuestiones planteadas en la queja, y en particular del estado del expediente 55430/2021 incoado por el Servicio de Disciplina Urbanística.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** En el presente expediente, la persona que ha suscrito la queja ha hecho referencia a la inactividad del Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza, en relación con el cerramiento ilegal de una vivienda.



**SEGUNDA.-** A pesar de la falta de respuesta de la Corporación a nuestras peticiones de información, y con todas las salvedades posibles, se efectúa la presente Sugerencia, con base en la documentación (esencialmente, municipal) aportada por la persona promotora de la queja.

Para ello, conviene reflejar los antecedentes que tenemos a nuestro alcance en los términos que se expondrá a continuación.

Con fecha 21 de junio de 2021 se presentó por parte del proponente de la queja escrito ante el Ayuntamiento de Zaragoza en el que se solicitó del Ayuntamiento *«la comprobación si en la obra realizada en calle del (...), si se ha hecho conforme a normativa, tanto el cerramiento de terraza con tejadillo, el vertido de pluviales de terraza y la afección de luces y vistas.»*

Dicha solicitud dio lugar a la apertura del correspondiente Expediente urbanístico 55430/2021.

Mediante escrito de fecha 11 de mayo de 2022, se solicitó la revisión del expediente abierto, así como su impulso y el cumplimiento de la ley.

El Ayuntamiento de Zaragoza, dentro del expediente 55430/2021, con fecha 8 de junio de 2022, comunicó al ciudadano el acuerdo del Consejo de Gerencia de fecha 6-06-2022, por la que se acuerda *«iniciar procedimiento de restablecimiento del orden urbanístico en relación con el acto de cerramiento de terraza exterior infringiendo el art. 2.2.18 y 2.2.19 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Zaragoza, en calle (...), realizado por D. (...), toda vez que resulta acreditado que el acto denunciado incumple la normativa urbanística de aplicación o carece del preceptivo título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución o, en su caso, no se ajusta a lo autorizado en aquéllos resultando incompatible con la ordenación vigente»*. En esta misma Resolución se le recordó que este procedimiento de restablecimiento del orden urbanístico infringido es independiente y compatible con la incoación de un procedimiento sancionador por comisión de infracción urbanística, así como de la circunstancia eximente de reponer la realidad física ilegalmente alterada, si la reposición se realiza antes del inicio del procedimiento sancionador.

Con fecha 17 de octubre de 2022, el Consejo de Gerencia acordó *«Requerir a D. (...) para que en el plazo de un mes a partir de la recepción de este acuerdo proceda a la retirada del cerramiento de la terraza en su totalidad en calle (...), toda vez que resulta acreditada la realización de acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo incumpliendo la normativa urbanística de aplicación o careciendo del preceptivo título habilitante de naturaleza urbanística o orden de ejecución, o, en su caso, no ajustándose a lo*



*autorizado en aquellos, resultando el acto total o parcialmente incompatible con la ordenación vigente».*

En lo que se refiere a las consecuencias sancionadoras de la actuación en cuestión, debe indicarse que el Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo, con fecha 19 de enero de 2023, acordó incoar procedimiento sancionador por la comisión de una infracción urbanística grave, según el art. 278 b) del Texto Refundido de la Ley Urbanística de Aragón (Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, en adelante Decreto Legislativo 1/2014) por el cerramiento de terraza exterior en calle (...), infringiendo los art. 2.2.18 y 2.2.19 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Zaragoza y el art. 225 del Decreto Legislativo 1/2014, en lo que se refiere a la exigencia de título habilitante.

Por parte del promotor de la queja, con fecha 19-07-2023 y registro de entrada 2023129727, se presentó escrito ante el Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza, en el que se solicita *«se tramite ejecución subsidiaria sobre el expediente 55430/2021»*. En dicho escrito, se manifestó lo siguiente:

*«Aportamos tres fotografías donde puede ver que se ha modificado totalmente la fachada original del edificio, ampliando los metros de la vivienda e impidiendo la ventilación de los dormitorios. Rogamos se ejecute a la mayor brevedad posible ya que han pasado más de 25 meses y no vemos el final a nuestro expediente. La última notificación por parte del Ayuntamiento es del pasado 31 de enero, pero el Consejo se celebró el 19 de enero. Es por ello que hoy se cumplen 6 meses dados por el Ayuntamiento al presunto responsable del cerramiento».*

Con fecha 21 de noviembre de 2023 y registro de salida 95961, el Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza notificó el acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 6-11-2023, que dispuso lo siguiente:

*«Primero.- Finalizar sin sanción el procedimiento incoado mediante resolución del Consejo de Gerencia de fecha 19-01-2023 contra D.(...) por infracción urbanística grave consiente en el cerramiento de terraza exterior infringiendo el art. 2.2.18 y 2.2.19 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Zaragoza en calle (...).*

*Procede la finalización del procedimiento sancionador toda vez que examinado el expediente, resulta acreditado el transcurso de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que hasta la fecha se haya notificado su resolución al*



*interesado, circunstancia esta que determina la caducidad del procedimiento de conformidad con lo prevenido en el apartado quinto del acuerdo de incoación y arts. 25.1 b) y 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Segundo.- Realizar las actuaciones encaminadas a la incoación de un nuevo procedimiento sancionador por los mismos hechos y contra el mismo presunto responsable, toda vez que no se ha producido la prescripción de la infracción.*

*(...)»*

Con fecha 27 de junio de 2024 y registro de salida 64779, el Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza notificó el acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 17-06-2024, que resolvió lo siguiente:

*«Primero.- Finalizar sin sanción el procedimiento incoado mediante resolución del Consejo de Gerencia de fecha 19-01-2023 contra D.(...) por infracción urbanística grave consiente en el cerramiento de terraza exterior infringiendo el art. 2.2.18 y 2.2.19 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Zaragoza en calle (...).*

*Procede la finalización del procedimiento sancionador toda vez que examinado el expediente, resulta acreditado el trascurso de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que hasta la fecha se haya notificado su resolución al interesado, circunstancia esta que determina la caducidad del procedimiento de conformidad con lo prevenido en el apartado quinto del acuerdo de incoación y arts. 25.1 b) y 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Segundo.- Realizar las actuaciones encaminadas a la incoación de un nuevo procedimiento sancionador por los mismos hechos y contra el mismo presunto responsable, toda vez que no se ha producido la prescripción de la infracción.*

*(...)».*

Por parte de los promotores de la queja se presentó ante el Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 19 de julio de 2024, en el que se solicitó lo siguiente:

*«1- Iniciar la ejecución subsidiaria del Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo de 17 de octubre de 2022 (Expediente 55430/2021) por el que se ordenó la retirada del cerramiento de la terraza en su totalidad construido en Calle (...).*

*2- Subsidiariamente, ante el incumplimiento del requerimiento de retirada del cerramiento, inicie procedimiento para imponer las multas coercitivas al requerido que le permite la normativa y que sean necesarias para hacer cumplir el Acuerdo municipal referido.*



3º. - *Que quienes suscriben el presente escrito, y como interesados, se les tenga por parte en el referido expediente de ejecución del Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo de 17 de octubre de 2022 (Expediente 55430/2021) por el que se ordenó la retirada del cerramiento de la terraza en su totalidad construido en Calle (...)».*

El Ayuntamiento de Zaragoza en contestación a esta petición remitió un correo electrónico con el siguiente contenido:

*«De: Ayuntamiento de Zaragoza <25232871zaragoza.es> Enviado el: miércoles, 25 de septiembre de 2024 9:06*

*Para: (...)*

*Asunto: Ayuntamiento de Zaragoza. Sistema de quejas y sugerencias. Solicitud: 831503.*

*Asunto: EXPEDIENTE 55430/2021*

*Desde este Servicio se contestó al justicia de Aragón con fecha 12 de Junio de 2024. El expediente pasó por el Consejo de Gerencia el 17 de Junio de 2024 acordándose decretar la caducidad del procedimiento e iniciar de nuevo expediente sancionador En fechas próximas se remitirá de nuevo al Consejo proponiendo la imposición de sanción.»*

**TERCERA.-** Por lo que se refiere al expediente de restauración de la legalidad urbanística, debe partirse de la existencia, en principio, de un acuerdo del Consejo de Gerencia, de fecha 17 de octubre de 2022, en el que se requirió que, en el plazo de un mes a partir de la notificación, se procediera a la retirada del cerramiento de la terraza en su totalidad.

Ante la denunciada inactividad municipal, el firmante de la queja ha interesado de la Corporación que se procediera a la ejecución del anterior acuerdo.

Sentado lo anterior, cabe recordar el carácter irrenunciable de las competencias administrativas, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con las potestades administrativas de restauración de la legalidad urbanística contempladas en el Decreto Legislativo 1/2014.

En concreto, es de aplicación el contenido del art. 270 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que establece que:

*«1. Las administraciones públicas competentes en materia de disciplina urbanística adoptarán las medidas establecidas en los artículos precedentes con el fin de restablecer la legalidad urbanística y reponer la realidad física alterada*



*como consecuencia de cualquier actuación no ajustada al ordenamiento jurídico urbanístico. A tal efecto, dictarán resolución que ponga fin al procedimiento administrativo y concretarán las medidas de demolición, reconstrucción o cesación definitiva del uso ilegal o cualquier otra dirigida a estos fines que deban realizarse a costa del interesado. En dicha resolución se otorgará un plazo para que puedan hacerse efectivas, de forma voluntaria, las medidas acordadas, advirtiéndose que, en caso de no cumplir con las mismas, la Administración procederá a la ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas.*

*2. Cuando se determine la imposición de multas coercitivas, su periodicidad no podrá ser inferior a un mes. La cuantía de cada multa podrá alcanzar hasta el diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas. Podrán imponerse multas coercitivas hasta alcanzar el importe del coste estimado de las obras ordenadas. Los ingresos generados por el cobro de las multas coercitivas impuestas quedarán afectados a la cobertura de los gastos que genere la ejecución subsidiaria, todo ello sin perjuicio de su posterior exigencia íntegra, junto a los intereses y gastos de gestión de las obras que se hayan generado. En todo caso, el importe estimado de la ejecución subsidiaria podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva. En cualquier momento podrá el órgano competente optar por el procedimiento de ejecución subsidiaria, sin perjuicio de seguir el correspondiente procedimiento de apremio sobre el patrimonio para el cobro de las multas coercitivas que no se hubieran satisfecho.*

*3. El plazo máximo para el cumplimiento, voluntario o forzoso, de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística será de seis años desde que adquiera firmeza administrativa el acto que las acuerde. Trascurrido ese plazo, las instalaciones, construcciones o edificaciones quedarán en la situación urbanística descrita en el apartado cuarto del artículo precedente, lo que no comportará la cancelación de la inscripción de la orden de demolición o de otras medidas de restablecimiento que hayan accedido al Registro de la Propiedad.»*

Por ello, desde esta Institución querríamos sugerir al Ayuntamiento que, transcurridos los plazos previstos para la retirada del cerramiento de la terraza en su totalidad, y si resultara pertinente, proceda a dar cumplimiento al contenido del art. 270.1 del Decreto-Legislativo 1/2014, de constante referencia.

**CUARTA.-** En lo que afecta a la respuesta sancionadora de la Administración, parece, a tenor de la documentación aportada, que se ha



producido la caducidad en dos ocasiones del expediente sancionador incoado por la posible comisión de un ilícito urbanístico.

En este punto, debemos recordar principios aplicables al procedimiento administrativo, como son los de celeridad e impulso de oficio de los expedientes administrativos, en línea con lo previsto en el art. 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, por lo que debemos exhortar a la Corporación para que proceda a dictar y notificar la resolución procedente dentro del plazo legal.

**QUINTA.-** Finalmente, resta expresar que la persona promotora de la queja, en su calidad de colindante a la instalación cuestionada (y de perjudicado, a su juicio, por ella), debería merecer la consideración de interesada en los expedientes que se tramitarán al efecto por parte de la Corporación, ya que se estaría ante un supuesto de la llamada acción pública urbanística, que se recoge, como es sabido, tanto en la legislación estatal [art. 5 f) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo] como en la autonómica [art. 19 j) del Decreto Legislativo 1/2014].

Esta acción pública, no solamente tiene una dimensión procesal, sino que también resulta eficaz en el seno del procedimiento administrativo, como acierta a destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2006, cuando recuerda que «la acción pública no sólo se ejercita formulando el recurso contencioso-administrativo sino también cuando se ha formulado ante los Órganos administrativos la exigencia de restablecimiento de la legalidad conculcada, e incluso cuando se ha formulado ante los órgano administrativos la exigencia del restablecimiento de la legalidad conculcada, e incluso antes, por la mera petición de datos para poder ejercitar con pleno conocimiento la acción pública, en el caso de que la Administración se haya resistido a facilitarlos».

Un ejemplo de esta doctrina jurisprudencial sobre las consecuencias de la acción pública en materia urbanística puede verse en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1995, que resolvió un recurso frente a una Sentencia en la que se había ordenado la culminación del expediente de disciplina urbanística con advertencia de demolición, así como la incoación del correspondiente expediente sancionador.

Precisamente, frente a la excepción procesal de ausencia de legitimación, el Alto Tribunal pudo afirmar que «ninguna infracción existe referente a la



legitimación activa de D. (...) por la sencilla razón de que, en materia de urbanismo, es pública la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas, y, en consecuencia, no hay que demostrar, y ni siquiera alegar, un específico interés para impugnar los actos administrativos en esta materia».

Pero es que, además, y con independencia de las consecuencias de la acción pública urbanística, no puede obviarse que el promotor de la queja puede merecer la consideración de interesado en función de su condición de vecino/colindante y, a su juicio, de perjudicado por los supuestos ilícitos urbanísticos que ha denunciado. Un estado de cosas con similitudes fue resuelto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2012, en la que se enseña lo siguiente:

*«Alega, en efecto, la parte recurrente en su segundo motivo de casación que su legitimación es indudable (...), dada su condición de propietaria de una parcela colindante con la finca en que se han levantado las construcciones litigiosas. Considera, por ello, que en ningún caso cabe aplicarle la causa de inadmisibilidad por falta de legitimación contemplada en el artículo 69 b) de la misma Ley; a lo que añade que en todo caso cabe sostener esa legitimación en aplicación de la acción pública en materia urbanística, legal y jurisprudencialmente reconocida.*

*Ciertamente, asiste la razón a la parte recurrente en este punto, pues su legitimación para promover su impugnación jurisdiccional es clara, por lo que el recurso contencioso-administrativo resulta, desde esta perspectiva, plenamente admisible (...)*».

De ahí que, si fuera aplicable esta doctrinal judicial, el Ayuntamiento debería tener en cuenta estos criterios del Alto Tribunal en lo que se refiere al reconocimiento de la condición de interesado en los expedientes que procediere (en particular, en el relativo al control de la legalidad urbanística).

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto **SUGERIR** al Ayuntamiento de Zaragoza:



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Que valore actuar de conformidad con las actuaciones que en Derecho procedan, en cumplimiento de la normativa urbanística, tal y como se ha expuesto en el contenido de la presente resolución.

Se recuerda al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza la obligación de dar respuesta a las solicitudes de información dimanantes de esta Institución, para el caso de que efectivamente no se hubieran cumplimentado.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**En Zaragoza, a 25 de noviembre de 2024**



**Concepción Gimeno Gracia**  
**Justicia de Aragón**