
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario n° 748/2003-BI
Sentencia n° 104 (17-03-2005)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA URBANÍSTICA. SUELO DESTINADO A EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS.
Modificación provisional del Planeamiento en Áreas 21 y 22 del ACTUR.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a 17 de marzo de dos mil cinco.

Vistos por mi, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo n° 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de procedimiento ordinario n° 748/03, seguidos a instancia de E.U.C.Pl. "A.C.", representado por la Procuradora Sra. F.B. y asistido por el Abogado D. J.M.PL. contra la actuación del AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, vía de hecho en expediente 647.340/03, de autorizar en Acuerdo de Comisión de Urbanismo, de fecha 22/07/03, en parcela E-1 de las Áreas 21 y 22 del Actur, Polígono Industrial Alcalde Caballero, de construcción de 30 viviendas para familias gitanas, cuando el uso específico de la misma de acuerdo con el Plan Parcial aprobado en su día y Plan General vigente, es de equipamiento deportivo del polígono y el uso general del sector y parcelas colindantes es el de uso industrial, representada la Administración por la Procuradora Sra. C.A. y asistido por el Abogado D. E.A.V., resultan los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17/11/03 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiéndose recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 20/11/03, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada.

Recibido con fecha 01/04/04 se dio traslado a la demandante que con fecha 14/04/04 presentó demanda.

Mediante resolución de 24/04/04 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado a 27/05/04, y donde con carácter previo oponía la excepción de falta de legitimación activa de la entidad actora por carecer de la personalidad que se le atribuye. Por providencia de fecha se tuvo por contestada la demanda y se concedió a la actora el término de cinco días para alegaciones en cuanto a la excepción formulada de contrario, la cual verificó dicho traslado, tal como es de ver en las actuaciones. Mediante auto

de fecha se fijó la cuantía del presente procedimiento y se concedió a las partes el término de diez días para llevar a cabo el trámite de conclusiones, principiando por la actora, y siguiendo por la demandada, las cuales lo verificaron, tal como es de ver en autos. Con fecha 07/07/04 quedó el recurso para sentencia.

SEGUNDO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, a excepción del término para dictar sentencia debido a la acumulación de expedientes.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 25/07/2003 por la que se autorizaba a la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana S.L. el uso a precario de una superficie aproximada de 4.283 metros cuadrados de una parcela de titularidad municipal sita en la calle Monasterio Descalzas Reales de Zaragoza para la instalación de 30 módulos prefabricados para el alojamiento temporal de familias actualmente en situación de chabolismo en ejecución del Convenio de Colaboración suscrito con el Gobierno de Aragón. La entidad demandante funda su impugnación en que no procede la aplicación del art. 16.4 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, pues mantiene que las Áreas 21 y 22 del ACTUR, zona en que se encuentran las parcelas a que se refiere el presente recurso, no se trata de suelo urbano en desarrollo, sino que se trata de una zona totalmente urbanizada. Mantiene que tampoco sería de aplicación lo dispuesto en los arts. 8.2.9; 8.2.10 y 8.2.11 del PGOU pues la modificación de uso que supone la autorización requeriría la modificación previa del PGOU. Señalaba también la demandante que se había producido un aumento de la edificabilidad prevista para la parcela en el Plan Parcial de las Áreas 21 y 22 del ACTUR, sin contar con la necesaria y previa modificación del PGOU. Añadía la necesaria concesión de licencia por tratarse de un supuesto previsto en el art. 177 de la Ley 5/1999. Por su parte la Administración demandada previamente a oponerse a los distintos motivos de fondo aducidos en la demanda, planteó la existencia de una causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por entender que la Entidad Urbanística de Conservación demandante carecía de legitimación activa para impugnar un acto procedente del Ayuntamiento de Zaragoza, del que depende.

Pues bien empezando por esta última cuestión, pues su eventual estimación haría innecesario entrar a conocer sobre el fondo del asunto, debe señalarse que como indicó la defensa de la demandante se trata de una cuestión que ya fue resuelta por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la sentencia que cita la demandante y en la que sin negar la relación de la Entidad Urbanística de Conservación con el Ayuntamiento de Zaragoza, sobre la que ejerce este última una función tuitiva, sin embargo, sí que le reconocía la Sala legitimación para impugnar resoluciones de la Administración tutelante, por la que con base en dicho criterio que fue mantenido por la Sala en diversas sentencias procederá desestimar la excepción procesal señalada.

SEGUNDO.- La resolución que en definitiva se impugne autorizaba a una Sociedad Municipal el uso a precario de una parcela para el alojamiento temporal de familias que se encontraban en situación de chabolismo, la autorización se funda en lo dispuesto en el art. 16.4 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón conforme a la cual: “Excepcionalmente podrá otorgarse licencia municipal para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento, y que habrán de cesar en todo caso y ser demolidas sin indemnización alguna cuando lo acordase el Ayuntamiento.” El uso que provisionalmente se autorizaba se instalaba sobre dos parcelas de titularidad municipal, cuya calificación urbanística era para una de ellas como Sistema Local Público y otra como Equipamiento Deportivo.

Sobre la naturaleza de las licencias provisionales puede traerse aquí cita de la S.T.S. 23/12/1999 (RJ 1999/6937), conforme a la que: “En la materia que nos ocupa, la de las licencias provisionales, ha de partirse de una serie de principios básicos que se inducen de lo establecido en el artículo 58.2 del TRLS y del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo al decidir este tipo de cuestiones. En primer término, y como principio cardinal, ha de partirse de que las licencias provisionales constituyen una excepción al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones, ello comporta que en su concesión y otorgamiento ha de seguirse un criterio restrictivo a fin de no convertir lo que es y debe ser excepcional en la regla general. En segundo lugar, la razón de ser de esta excepcionalidad se justifica en el principio de proporcionalidad y de menor intervención en la actividad de los particulares; quiere decirse con ello, y en materia de licencia provisionales, que si una edificación ó uso, prohibido de futuro por el planeamiento, no causa daños actuales y no dificulta el planeamiento proyectado, tal uso es, pese a su contradicción con el planeamiento aprobado, autorizable temporalmente. Un tercer aspecto es el de que por mandato legal expreso los usos y obras han de ser «justificados» y «provisionales» y «no dificultar la ejecución material del planeamiento».”

En el presente caso no plantea cuestión alguna que el uso autorizado de forma provisional no se ajusta al previsto para aquellas parcelas en el planeamiento, pero precisamente con la provisionalidad de la autorización se acoge la Administración concedente a la excepción a la norma general indicada, excepción que vendrá justificada por las notas de proporcionalidad, intervención, justificación y provisionalidad antes referidas. Quiere con esto decirse que la queja que formula la entidad demandante sobre la necesaria modificación del PGOU al no tener cabida la modificación del uso en lo que prevén los artículos: 8.29; 8.2.10 y 8.2.11 de dicho Plan, pues precisamente la autorización provisional, por su propia naturaleza, como se ha visto más arriba, supone una excepción a la regla general de cumplimiento del planeamiento conforme a sus determinaciones, de manera que carece de sentido reclamar la modificación del planeamiento porque el uso provisional no tenga cabida en el mismo, cuando precisamente esa es la esencia de la autorización provisional: permitir un uso que no se ajusta a las previsiones del planeamiento. Por los mismos motivos debe rechazarse la alegación relativa al aumento de la edificabilidad prevista para la parcela en el Plan Parcial de las Áreas 21 y 22 del ACTUR.

Mantiene la Entidad demandante que la zona donde radican las parcelas sobre las que se ha autorizado el uso provisional, no es Suelo Urbano en Desarrollo, sino que se trata de una zona totalmente urbanizada y que por tanto no podría usarse el instrumento previsto en el art. 16.4 de la Ley 5/1999. Esta conclusión, la obtiene el actor de la mención que este

artículo contiene a “que no dificulten la ejecución del planeamiento” y por ello entiende que dado que la zona donde se ubican las parcelas se trata de Suelo Urbano Consolidado y en el que el planeamiento ya estaría ejecutado, no procedería este tipo de autorización. Una primera consecuencia del planteamiento de la demandante, es precisamente lo que se acaba de decir, que las autorizaciones provisionales no serían posibles en aquellas zonas que tuvieran la consideración de Suelo Urbano y en las que el planeamiento que lo desarrolla ya estuviera ejecutado, y no es eso lo que dice el precepto que aplicó el Ayuntamiento demandado, que no tiene la redacción tan restrictiva que pretende la parte. La referencia a la dificultad en la ejecución del planeamiento, debe entenderse en relación con las prescripciones del mismo y la excepción a la norma general de cumplimiento del planeamiento con arreglo a sus determinaciones a que antes se ha hecho referencia, sin que quepa la restricción que pretende introducir el actor. De manera que tratándose de uso que no está recogido en el planeamiento, el mismo se autoriza con carácter provisional, y éste carácter se requiere para evitar que precisamente, ese uso desviado, tenga una vocación de permanencia más allá de la provisionalidad requerida y se instaure de una forma permanente ese uso desviado o no previsto en el planeamiento. Por ello no es de aplicación la restricción que pretende la parte.

TERCERO.- Se queja también la parte de que al tratarse de un supuesto previsto en el art. 177 de la Ley 5/1999 era necesario disponer de la correspondiente licencia municipal que no consta concedida, que tampoco consta el cumplimiento de las prescripciones establecidas en el informe técnico y por último que tampoco consta que se haya producido una concesión del dominio público en los términos de los arts. 74 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Comenzando por ésta última hay que decir que el Ayuntamiento lo que hace es una cesión del uso en precario, no se trata de un supuesto en el que se conceda el uso privativo de dominio público en los términos del art. 75.2 de aquél Reglamento de Bienes, en cuyo caso sí que sería preciso observar el procedimiento previsto para la concesión de ese uso privativo, pero en el presente caso no es así sino que se trata de una autorización provisional para un uso en precario, y por tanto al tratarse de una figura mucho más débil, que la cesión del uso privativo, no requiere las mismas formalidades.

Respecto de la inexistencia de licencia, el art. 16.4 de la Ley 5/1999, emplea precisamente el vocablo licencia para referirse a la denominación que deberá emplearse a la autorización provisional, y la licencia en estas condiciones existe y consta en el expediente administrativo, tal y como la propia parte ha podido constatar. Respecto del incumplimiento de las prescripciones técnicas, consta en los folios 5 y 6 del expediente administrativo un informe técnico, en cuyo apartado de observaciones se señalan una serie de circunstancias, respecto de las que es necesario su cumplimiento previo o simultáneo a la concesión de la autorización o licencia, ninguna de ellas consta incumplida, y respecto de aquellas que afectan a circunstancias futuras aparecen reflejadas en la propia autorización.

Por último y en cuanto al incumplimiento de las prescripciones que los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación prevén sobre la observancia de determinados requisitos para poder comenzar las obras, no constan aportados los mencionados Estatutos, por lo que no se puede conocer si las prescripciones previas como y tal como dice la demandante, pero es que aunque fuera así, se trataría de requisitos subsanables, como es el relativo a la puesta en conocimiento del comienzo de las obras o a requisitos de dudosa legalidad, como la exigencia de aval a una Administración Pública, que por definición de la

Ley es necesariamente solvente. En cualquier caso se trata de elementos periféricos al núcleo de la decisión de autorización provisional de uso y que no podrán afectar a la validez del acto administrativo.

En definitiva, procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por estar la actividad impugnada ajustada al ordenamiento jurídico.

CUARTO.- No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación al caso de autos,

FALLO

PRIMERO.- Que debo acordar y acuerdo desestimar la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo aducida por la Administración demandada.

SEGUNDO.- Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la E.U.C.Pl. "A.C." contra la Resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha, 25/07/2003 por la que se autorizaba a la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana, S.L. el uso a precario de una superficie aproximada de 4.283 metros cuadrados de una parcela de titularidad municipal sita en la calle Monasterio Descalzas Reales de Zaragoza para la instalación de 30 módulos prefabricados para el alojamiento temporal de familias actualmente en situación de chabolismo en ejecución del Convenio de Colaboración suscrito con el Gobierno de Aragón, por estar la actividad impugnada ajustada la ordenamiento jurídico.

TERCERO.- No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia, contra la que cabe interponer recurso de apelación en el término de 15 días a contar desde su notificación, para ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA, la pronuncio, mando y firmo.